Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PAOLO MENGOZZI
présentées le 11 avril 2018 [1]

Affaire C-668/16

Commission européenne
contre

République fédérale d'Allemagne

« Manquement d'État – Directive 2007/46/CE – Responsabilité des autorités nationales – Mesures relatives à la conformité des véhicules aux exigences techniques – Mise en balance de l'écart de conformité et des risques relatifs à la sécurité – Obligations du constructeur – Sanctions – Directive 2006/40/CE – Limite des émissions provenant des systèmes de climatisation des véhicules à moteur – Contournement de la directive »

1. Dans le cadre de la présente affaire, la Commission européenne a saisi la Cour d'un recours en application de l'article 258, deuxième alinéa, TFUE, en vue de faire constater que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de certaines dispositions spécifiques du système harmonisé de réception des véhicules, plus précisément des articles 12, 30 et 46 de la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 septembre 2007, établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules (directive-cadre) [2]. En outre, la Commission fait valoir que le comportement de la République fédérale d'Allemagne constitue un contournement de la directive 2006/40/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 mai 2006, concernant les émissions provenant des systèmes de climatisation des véhicules à moteur et modifiant la directive 70/156/CEE du Conseil [3] (ci-après, la « directive sur les systèmes de climatisation »).

2. Plus précisément, par le présent recours, il est demandé à la Cour de se prononcer sur la marge d'appréciation octroyée aux États membres dans le cadre du système de contrôle ex post de la conformité des véhicules prévu par la directive-cadre, sur les sanctions que les États membres sont tenus d'infliger au constructeur qui enfreint ses obligations, ainsi que sur la portée de la notion de « type de véhicule », telle qu'elle est prévue par la directive-cadre.

1 Langue originale : l'italien.

2 JO 2007, L 263, p. 1. Précédemment, seul l'article 4, paragraphe 3, de la directive-cadre avait été soumis à l'interprétation de la Cour dans le cadre de l'examen du bien-fondé d'un recours en manquement. Voir arrêts du 20 mars 2014, Commission/Pologne (C-639/11, EU:C:2014:173), et du 20 mars 2014, Commission/Lituanie (C-61/12, EU:C:2014:172).

3 JO 2006, L 161, p. 15.

I. Le cadre juridique

A. La directive sur les systèmes de climatisation

3. L'article 5, paragraphe 4, de la directive sur les systèmes de climatisation dispose :

« À compter du 1er janvier 2011, les États membres n'accordent plus la réception CE ni la réception nationale d'un type de véhicule équipé d'un système de climatisation conçu pour contenir des gaz à effet de serre fluorés dont le potentiel de réchauffement planétaire est supérieur à 150. »

B. La directive-cadre

4. Le considérant 3 de la directive-cadre établit que « [l]es exigences techniques applicables aux systèmes, aux composants, aux entités techniques et aux véhicules devraient être harmonisées et définies dans des actes réglementaires. Ceux-ci devraient avoir pour objectif principal de garantir un niveau élevé de sécurité routière, de protection de la santé et de l'environnement, de rendement énergétique et de protection contre une utilisation non autorisée ». En outre, le considérant 14, première phrase, de la directive-cadre précise que « [l]e principal objectif de la législation concernant la réception des véhicules est de garantir que les nouveaux véhicules, composants et entités techniques mis sur le marché présentent un degré élevé de sécurité et de protection environnementale ». Le considérant 17 de la même directive énonce que « [l]a présente directive constitue un ensemble de prescriptions de sécurité spécifiques au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits, qui établit des prescriptions spécifiques pour la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs. Par conséquent, il est important de prévoir des dispositions pour faire en sorte que le constructeur prenne des mesures de protection efficaces, y compris le rappel des véhicules, lorsqu'un véhicule présente un risque grave pour les consommateurs du fait de l'application de la présente directive ou des actes réglementaires énumérés à l'annexe IV […] »

5. L'article 3, point 17, de la directive-cadre définit le « type de véhicule » dans les termes suivants :

« les véhicules d'une catégorie particulière identiques au moins par les aspects essentiels visés à l'annexe II, section B. Un type de véhicule peut comporter des variantes et des versions différentes telles que définies à l'annexe II, section B ».

6. L'article 4, paragraphe 1, de la même directive prévoit :

« [l]es États membres veillent à ce que les constructeurs demandant une réception satisfassent aux obligations qui leur incombent en vertu de la présente directive » et précise ensuite, respectivement aux paragraphes 2 et 3, que « [l]es États membres ne réceptionnent que les véhicules, les systèmes, les composants ou les entités techniques conformes aux exigences de la présente directive » et que « [l]es États membres n'immatriculent ou n'autorisent la vente ou la mise en service que pour des véhicules, des composants et des entités techniques conformes aux exigences de la présente directive ».

7. L'article 6, paragraphe 6, de la directive-cadre, relatif aux procédures à suivre aux fins de la réception CE dispose :

« Le constructeur introduit la demande auprès de l'autorité compétente en matière de réception. Une seule demande peut être déposée pour un type donné de véhicule et elle ne peut être introduite que dans un seul État membre.

Une demande distincte doit être introduite pour chaque type à réceptionner. »

8. L'article 12, paragraphe 1, de cette même directive, concernant les mesures relatives à la conformité de la production, prévoit :

« L'État membre qui accorde une réception CE par type prend les mesures nécessaires conformément à l'annexe X en vue de vérifier, le cas échéant en coopération avec les autorités compétentes en matière de réception des autres États membres, si les mesures adéquates ont été prises pour garantir que les véhicules, systèmes, composants ou, selon le cas, entités techniques produits sont conformes au type réceptionné. » Le paragraphe 3 du même article est libellé de la façon suivante : « Lorsqu'un État membre qui a procédé à une réception CE par type constate que les mesures visées au paragraphe 1 ne sont pas appliquées, s'écartent sensiblement des mesures et des plans de contrôle approuvés, ou ont cessé d'être appliquées, bien que la production n'ait pas pris fin, cet État membre prend les mesures nécessaires, y compris le retrait de la réception par type, afin de garantir que la procédure en matière de conformité de la production est correctement suivie. »

9. L'article 17, paragraphe 1, de la directive-cadre établit :

« La validité d'une réception CE par type d'un véhicule expire dans chacun des cas suivants :

[…]

b) la production du type de véhicule réceptionné est arrêtée de manière définitive et volontaire ;

[…] »

10. L'article 29, paragraphe 1, première phrase, de la directive-cadre dispose :

« Si un État membre considère que de nouveaux véhicules, systèmes, composants ou entités techniques compromettent gravement la sécurité routière ou nuisent fortement à l'environnement ou à la santé publique bien qu'ils respectent les exigences applicables ou soient marqués d'une façon adéquate, cet État membre peut, pendant six mois au maximum, refuser d'immatriculer de tels véhicules ou d'autoriser la vente ou la mise en service sur son territoire de tels véhicules, composants ou entités techniques. »

11. L'article 30, paragraphe 1, de cette même directive est formulé de la façon suivante :

« Si un État membre ayant octroyé une réception CE par type constate que de nouveaux véhicules, systèmes, composants ou entités techniques accompagnés d'un certificat de conformité ou portant une marque de réception ne sont pas conformes au type qu'il a réceptionné, il prend les mesures nécessaires, y compris, le cas échéant, le retrait de la réception par type, pour faire en sorte que les véhicules, systèmes, composants ou, selon le cas, entités techniques produits soient mis en conformité avec le type réceptionné. L'autorité compétente en matière de réception de cet État membre communique les mesures prises à ses homologues des autres États membres. »

12. L'article 32 de la directive-cadre prévoit :

« 1. Un constructeur auquel a été octroyée une réception CE par type de véhicule et qui, en application des dispositions d'un acte réglementaire ou de la directive 2001/95/CE, est obligé de rappeler des véhicules déjà vendus, immatriculés ou mis en service au motif qu'un ou plusieurs systèmes, composants ou entités techniques installés sur le véhicule, qu'ils aient ou non été dûment réceptionnés conformément à la présente directive, risquent de compromettre gravement la sécurité routière, la santé publique ou la protection de l'environnement, en informe immédiatement l'autorité compétente en matière de réception qui a accordé la réception du véhicule.

2. Le constructeur propose à l'autorité compétente en matière de réception un ensemble de solutions appropriées en vue de neutraliser le risque visé au paragraphe 1. Cette autorité communique sans tarder les mesures proposées à ses homologues des autres États membres.

[…] »

13. L'article 46 de la directive-cadre est libellé dans les termes suivants :

« Les États membres déterminent les sanctions applicables en cas de non-respect des dispositions de la présente directive, en particulier des interdictions figurant à l'article 31 ou résultant de cet article, et des actes réglementaires énumérés à l'annexe IV, partie I, et prennent toutes les mesures nécessaires à leur mise en œuvre. Les sanctions fixées doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres notifient ces dispositions à la Commission, au plus tard le 29 avril 2009, et ils notifient dans les meilleurs délais toute modification ultérieure de ces dispositions. »

C. Le droit allemand

14. L'article 7 du EG-Fahrzeugsgenehmigungsverordnung (règlement CE sur la réception des véhicules, ci-après l'« EG-FGV »), du 3 février 2011, tel que modifié en dernier lieu par l'article 4 du règlement du 19 octobre 2012, dispose que « [l]a réception CE par type d'un véhicule expire lorsque de nouvelles prescriptions deviennent obligatoires pour l'immatriculation, la vente ou la mise en service de véhicules neufs au titre de tout acte réglementaire, au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la [directive-cadre], et qu'il n'est pas possible de modifier la réception. Elle expire aussi lors de l'arrêt définitif de la production du type de véhicule réceptionné. Le constructeur doit notifier l'arrêt de la production au Kraftfahrt-Bundesamt (office fédéral des véhicules à moteur, Allemagne, ci-après le "KBA"). »

15. L'article 25 de l'EG-FGV prévoit :

« (1) Si le KBA constate que des véhicules, systèmes, composants ou entités techniques ne sont pas conformes au type réceptionné, il peut prendre les mesures nécessaires au titre [de la directive-cadre et des directives] 2002/24/CE et 2003/37/CE applicables selon le type, pour assurer la conformité de la production au type réceptionné.

(2) Afin de remédier à des manques et de garantir la conformité de véhicules déjà mis en circulation, de composants ou d'unités techniques, le KBA peut prendre a posteriori des dispositions secondaires.

(3) Le KBA peut reprendre ou retirer la réception par type, totalement ou en partie, notamment lorsqu'il est constaté que [:]

1. des véhicules munis d'un certificat de conformité ou des composants ou des unités techniques répondant à une désignation prescrite, ne sont pas conformes au type réceptionné [;]

2. des véhicules, des composants ou des unités techniques font apparaître un risque considérable pour la sécurité routière, la santé publique ou l'environnement [;]

3. le constructeur ne dispose pas d'un système efficace pour surveiller la conformité de la production ou qu'il ne l'utilise pas de la façon prévue [;]

ou que

4. le détenteur de la réception par type ne respecte pas les charges liées à cette réception. »

II. Le cadre factuel et la procédure précontentieuse

16. La directive sur les systèmes de climatisation, en vigueur depuis le mois de juillet 2006, prévoit notamment que les systèmes de climatisation de tous les types de véhicules réceptionnés après le 1er janvier 2011 doivent utiliser un réfrigérant dont le potentiel de réchauffement planétaire ne dépasse pas 150. Elle ne prescrit cependant pas un type de réfrigérant spécifique.

17. Dans ces circonstances, les producteurs européens de véhicules ont convenu, dans le cadre d'un processus international d'harmonisation qui a eu lieu en 2009, d'utiliser le réfrigérant portant la référence R1234yf (ci-après le « réfrigérant R1234yf »). En 2012, la destruction des sites de production de ce réfrigérant par le tsunami de Fukushima a entraîné une rupture de l'approvisionnement, qui a rendu problématique l'application effective des prescriptions de la directive sur les systèmes de climatisation. En réponse à cet événement et à la suite des demandes d'éclaircissements avancées à cet égard par les autorités nationales, la Commission a publié une communication par laquelle elle informait les États membres qu'elle n'engagerait aucune procédure d'infraction pour non-conformité des véhicules à cette directive, du moins tant que le réfrigérant R1234yf ne serait pas à nouveau disponible, mais que cette inaction ne se prolongerait en aucun cas au-delà du 31 décembre 2012[4]. Cela signifiait qu'après cette date, les constructeurs ne pourraient plus utiliser le réfrigérant qu'ils avaient employé jusqu'alors, à savoir celui qui portait la référence R134a (ci-après le « réfrigérant R134a »), dont le potentiel de réchauffement planétaire dépassait considérablement la limite fixée par la directive sur les systèmes de climatisation[5].

18. Au début du mois de janvier 2013, les conditions d'approvisionnement du réfrigérant R1234yf sont revenues à la normale.

19. Les 3 mars 2011, 8 juin 2011 et 18 octobre 2012, le KBA, en qualité d'autorité allemande compétente pour la réception par type des véhicules, a réceptionné les nouveaux types de véhicules 246, 176 et 117, à la demande de la société Daimler AG (ci-après « Daimler »). Étant donné que ces réceptions relevaient du champ d'application temporel de la directive sur les systèmes de climatisation, elles ne pouvaient pas être octroyées si les types de véhicules concernés n'étaient pas équipés avec le réfrigérant R1234yf compatible avec les prescriptions de ladite directive.

20. Par la suite, Daimler a soulevé des doutes relatifs à la sécurité de l'utilisation du réfrigérant R1234yf dans les types de véhicules 246, 176 et 117 et a donc exprimé l'intention d'utiliser, à partir de janvier 2013, le réfrigérant R134a au lieu du réfrigérant R1234yf. À l'automne 2012, cette société a ainsi rappelé environ 700 véhicules de ces types et a remplacé le réfrigérant R1234yf par le réfrigérant R134a.

21. En novembre 2012, peu avant la fin du moratoire décidé par la Commission, les autorités allemandes ont demandé à celle-ci de prolonger de six mois la période de non-application des prescriptions de la directive sur les systèmes de climatisation, en raison de la nécessité de vérifier de nouveau la sécurité du seul réfrigérant disponible sur le marché et compatible avec cette directive.

22. La Commission a donc invité tous les États membres à produire des informations relatives au respect de la directive sur les systèmes de climatisation sur leurs territoires respectifs. Dans leur réponse à cette demande, les autorités allemandes ont confirmé qu'un seul constructeur titulaire de réception allemande (Daimler) produisait et vendait des véhicules non conformes aux prescriptions relatives à leur réception.

4 Communication de la Commission « Rupture d'approvisionnement d'un élément essentiel dans les systèmes de climatisation mobiles et son incidence sur l'application de la directive 2006/40/CE dans l'industrie automobile », C(2012)2200 final.

5 Il ressort du dossier de l'affaire que le potentiel de réchauffement planétaire de ce réfrigérant est proche de 3 000, alors que la limite établie par la directive s'élève à 150.

23. Du mois de janvier au mois de juin 2013, Daimler a commercialisé 133 713 véhicules des types 246, 176 et 117 employant le réfrigérant R134a, même si ces types avaient été réceptionnés après le 1er janvier 2011 et que l'utilisation d'un réfrigérant conforme aux dispositions de la directive sur les systèmes de climatisation était donc obligatoire en ce qui les concernait.

24. Le 3 janvier 2013, le KBA a octroyé à Daimler un délai de quinze jours pour exposer les mesures prises en vue de rétablir la conformité à cette directive. En réponse à cette demande, le 15 janvier 2013, Daimler a présenté un plan d'action visant à trouver, avant le 15 juin 2013, une solution technique permettant de résoudre les problèmes de sécurité causés par l'utilisation du réfrigérant R1234yf dans ses véhicules. Le 4 mars 2013, le KBA a ordonné à Daimler d'adopter les mesures appropriées pour rétablir la conformité de la production des types de véhicules 246, 176 et 117 à la directive sur les systèmes de climatisation. Le KBA a menacé Daimler de retirer la réception à partir du 30 juin 2013 si elle ne procédait pas en ce sens. Le 26 juin 2013, Daimler a communiqué au KBA qu'elle avait définitivement abandonné la production des types de véhicules 246, 176 et 117, étant donné qu'elle n'était pas parvenue à trouver une solution technique permettant de résoudre les problèmes de sécurité mentionnés ci-dessus.

25. Par la suite, à plusieurs reprises entre le 1er janvier 2013 et le 26 juin 2013, le KBA a invité Daimler à rétablir la conformité des 133 713 véhicules commercialisés. À la fin de l'année 2015, Daimler a informé le KBA qu'elle avait développé les solutions techniques nécessaires. Toutefois, la Commission précise qu'à ce jour, la conformité de ces véhicules à la directive sur les systèmes de climatisation n'a pas été rétablie, et que la réception n'a pas été retirée.

26. Le 17 mai 2013, le KBA a accueilli une demande de Daimler visant à ce que soit étendue la réception du type de véhicule 245G (véhicule au gaz naturel comprimé) à de nouvelles variantes de la Classe B au gaz naturel comprimé. Étant donné qu'à l'origine le type de véhicule 245G avait été réceptionné en 2008, il n'était pas soumis à l'obligation d'utiliser un réfrigérant compatible avec la directive sur les systèmes de climatisation. L'extension de la réception de ce type de véhicules a ensuite été notifiée à la Commission par lettre du 22 mai 2013. Par la suite, le 3 juin 2013, le KBA a accueilli une autre demande d'extension du même type de véhicules réceptionné présentée par Daimler pour certains modèles de la nouvelle Classe B, de la Classe A et de la Classe CLA.

27. Selon la Commission, ces demandes d'extension portaient en réalité sur les véhicules des types 246, 176 et 117, dont Daimler avait déclaré avoir volontairement cessé la production. Dans la perspective de la Commission, les extensions du type 245G octroyées par le KBA auraient permis à Daimler de continuer à produire et à commercialiser lesdits types de véhicules, sans que Daimler soit obligée de les équiper du réfrigérant compatible avec la directive sur les systèmes de climatisation.

28. La Commission a adressé à la République fédérale d'Allemagne une demande de renseignements, le 10 juin 2013, et par la suite une lettre de mise en demeure, le 27 janvier 2014. Cette dernière lettre reprochait aux autorités allemandes d'avoir permis, entre janvier et juin 2013, que 133 713 véhicules soient construits et commercialisés en violation des prescriptions relatives à la réception par type pertinente, de ne pas avoir infligé de sanctions au constructeur concerné, et d'avoir contourné l'application de la directive sur les systèmes de climatisation.

29. La République fédérale d'Allemagne a répondu à la lettre de mise en demeure le 26 mars 2014. Concernant les véhicules non conformes aux prescriptions relatives à leur réception, elle a rappelé le pouvoir d'appréciation octroyé aux autorités nationales par la directive-cadre et a soutenu que la nécessité de respecter le principe de proportionnalité ne lui avait pas permis de prendre des mesures concrètes. En outre, la République fédérale d'Allemagne a expliqué que les éléments donnés par Daimler laissaient supposer que l'utilisation du réfrigérant R1234yf constituait un risque pour la sécurité. Selon elle, d'ailleurs, l'écart de conformité des véhicules des types 246, 176 et 117 n'avait que de faibles incidences sur l'objectif de protection du climat poursuivi par la directive sur les systèmes de climatisation. En revanche, en ce qui concerne le prétendu contournement de cette directive, la

République fédérale d'Allemagne a soutenu que le KBA avait dû accueillir les demandes d'extension de la réception du type 245G en raison du fait qu'il ne disposait d'aucune marge d'appréciation après avoir vérifié que les conditions prévues par la directive-cadre étaient remplies. En outre, il y avait lieu de considérer que les réceptions des types de véhicules 246, 176 et 117 avaient expiré au moment où Daimler avait arrêté de les produire.

30. Le 25 septembre 2014, la Commission a envoyé à la République fédérale d'Allemagne un avis motivé dans lequel elle maintenait les griefs exposés dans sa lettre de mise en demeure.

31. La République fédérale d'Allemagne a répondu par lettre du 25 novembre 2014, dans laquelle elle réitérait, pour l'essentiel, les mêmes arguments que ceux développés dans sa réponse à la lettre de mise en demeure.

III. La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

32. Le 22 décembre 2016, la Commission a formé le présent recours. La République fédérale d'Allemagne a déposé son mémoire en défense le 15 mars 2017. Les parties ont également déposé un mémoire en réplique et un mémoire en duplique, respectivement le 26 avril 2017 et le 12 juin 2017.

33. Lors de l'audience du 11 janvier 2018, la Commission et le gouvernement allemand ont présenté des observations orales et répondu aux questions de la Cour.

34. La Commission demande à la Cour de constater que la République fédérale d'Allemagne a commis une triple violation des obligations qui lui incombent en vertu de la directive-cadre et de la directive sur les systèmes de climatisation i) en omettant de prendre les mesures nécessaires pour rétablir la conformité des véhicules des types 246, 176 et 117 à leurs types réceptionnés (articles 12 et 30 de la directive-cadre) ; ii) en ne prenant pas les mesures nécessaires à la mise en œuvre des sanctions (lecture combinée des articles 46, 5 et 18 de la directive-cadre) ; et iii) en accueillant, le 17 mai 2013, une demande de Daimler visant à ce que soit étendue la réception du type de véhicules 245G à des véhicules auxquels avait été déjà octroyée une autre réception par type à laquelle s'appliquent les nouvelles prescriptions de la directive sur les systèmes de climatisation, ce qui constitue, selon la Commission, un contournement de cette directive. La République fédérale d'Allemagne demande à la Cour de rejeter le recours de la Commission.

IV. Analyse juridique

A. Sur la violation des articles 12 et 30 de la directive-cadre

1. Les arguments des parties

35. Dans son recours, la Commission rappelle tout d'abord que, conformément à l'article 4, paragraphe 2, et à l'annexe IV de la directive-cadre lus en combinaison avec l'article 5, paragraphe 4, de la directive sur les systèmes de climatisation, les types de véhicules 246, 176 et 117 ne pouvaient, en l'espèce, être réceptionnés qu'à la condition que le potentiel de réchauffement planétaire du réfrigérant utilisé dans leur système de climatisation ne dépasse pas 150. Par conséquent, à partir du moment où la production de véhicules relevant de ces types est passée à l'utilisation d'un réfrigérant présentant un potentiel de réchauffement planétaire plus élevé, les nouveaux véhicules produits, dont la Commission estime le nombre à 800 000 unités pendant la période allant du 1er janvier 2013 à la

formation du recours [6], n'étaient plus conformes au type réceptionné. Dans ces circonstances, selon la Commission, le KBA était tenu de rétablir la conformité de la production et des nouveaux véhicules produits. En particulier, cette autorité devait, d'une part, garantir que le potentiel de réchauffement planétaire du réfrigérant utilisé dans la production ne dépasse pas 150 et, d'autre part, faire en sorte que les véhicules des types 246, 176 et 117, construits et commercialisés à l'aide d'un réfrigérant non autorisé, soient de nouveau équipés d'un réfrigérant conforme aux prescriptions relatives à leur type réceptionné. Toutefois, même s'il avait été informé de cet écart de conformité, le KBA n'a pas adopté les mesures nécessaires pour y remédier, ce qui constitue, selon la Commission, une violation des articles 12 et 30 de la directive-cadre [7]. La Commission souligne en particulier que non seulement le KBA n'a pas retiré la réception, mais qu'il n'a même pas adopté les autres mesures à sa disposition, comme le rappel et la réparation des véhicules concernés. La menace de retrait de la réception effectivement exprimée par le KBA ne constituait certainement pas une mesure appropriée au sens des articles 12 et 30 de la directive-cadre.

36. En réponse à l'argument par lequel les autorités allemandes prétendent que le KBA ne pouvait pas prendre de mesures plus efficaces en raison des doutes soulevés au sujet de l'utilisation du réfrigérant R1234yf dans les véhicules des types 246, 176 et 117, la Commission observe que la directive-cadre ne comporte pas d'éléments constitutifs d'une exception ou d'une justification en fonction desquels les États membres pourraient déroger au respect des exigences techniques harmonisées en cas de doute sur leur caractère approprié. Au contraire, cette directive impose aux États membres une obligation inconditionnelle de garantir le respect de toutes les exigences techniques concernant la sécurité et la protection de l'environnement. Une dérogation n'est prévue que dans le cas envisagé à l'article 29 de la directive-cadre.

37. Dans son mémoire en défense, la République fédérale d'Allemagne conteste tout d'abord avoir violé l'article 12 de la directive-cadre. Selon son interprétation, la vérification prévue à cette disposition ne porterait pas sur la conformité des véhicules mêmes au type réceptionné, mais sur la simple existence de mesures adéquates dans l'abstrait pour garantir une telle conformité. Si l'on part du principe que la République fédérale d'Allemagne était tenue de vérifier uniquement le respect du contrôle de qualité de la production par Daimler, la République fédérale d'Allemagne elle-même considère qu'il n'existe aucun indice du fait que ce contrôle de la qualité n'aurait pas fonctionné, ce qui invaliderait la thèse en vertu de laquelle une violation de la vérification du système de contrôle de la qualité serait une conséquence automatique de l'écart de conformité.

38. De la même manière, la République fédérale d'Allemagne conteste avoir violé l'article 30 de la directive-cadre. Son raisonnement part du fait que cette disposition confère explicitement un pouvoir d'appréciation aux autorités compétentes des États membres. Par conséquent, en cas d'écart de conformité, ces autorités ne seraient pas immédiatement tenues de retirer la réception par type, mais devraient au contraire agir de façon progressive (« prend les mesures nécessaires ») et ne retirer la réception par type qu'en dernier recours (« y compris, le cas échéant »). En bref, selon la République fédérale d'Allemagne, la formulation de l'article 30 exige que l'intervention des autorités compétentes respecte le principe de proportionnalité. Pour cette raison, aucun reproche ne pourrait être adressé au KBA, qui avait demandé à Daimler de lui soumettre un plan d'action, avec des propositions visant à résoudre le problème, en menaçant de retirer la réception uniquement si celle-ci n'obtempérait pas dans le délai fixé. Le KBA n'aurait enfin pas pu ordonner le retrait, car Daimler avait cessé de produire les véhicules concernés avant l'échéance de ce délai.

6 Cette estimation est basée sur le volume des ventes des types de véhicules 246, 176 et 117. La différence concernant l'estimation précédente de 133 713 est due au fait que les véhicules produits et commercialisés après le 26 juin 2013 ont également été pris en compte.

7 D'ailleurs, selon la Commission, l'écart de conformité est toujours d'actualité. La validité de la réception des types de véhicules 246, 176 et 117 n'aurait pas expiré le 26 juin 2013, étant donné que les véhicules produits par Daimler après cette date aussi correspondaient à ces types, même si le type 245G leur a été étendu.

39. Répondant ensuite au moyen invoqué par la Commission contre le KBA, en vertu duquel, dans un premier temps, celui-ci aurait adopté des mesures visant à analyser les risques résultant de l'utilisation du réfrigérant R1234yf, la République fédérale d'Allemagne fait valoir qu'à ce moment, le KBA ne pouvait pas exclure l'existence d'un risque grave pour la sécurité au sens de la directive 2001/95. À cet égard, la défenderesse fait observer que la directive-cadre ne contient aucune réglementation relative à ce qu'il doit advenir des véhicules produits et commercialisés avec un écart de conformité jusqu'au retrait de la réception par type. L'article 32 de la directive-cadre, qui prévoit le rappel des véhicules, ne pouvait pas non plus être invoqué, étant donné qu'il s'applique uniquement aux véhicules qui « risquent de compromettre gravement la sécurité routière, la santé publique ou la protection de l'environnement ». Dans ces circonstances, selon la République fédérale d'Allemagne, le non-respect de la conformité des véhicules des types 246, 176 et 117 n'entraînait pas, en effet, un risque accru pour la sécurité routière et la santé publique et ne produisait qu'un impact marginal et non mesurable sur l'environnement.

40. Selon la République fédérale d'Allemagne, à la lumière des informations dont il disposait, le KBA aurait donc agi dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, en procédant à une mise en balance de l'écart de conformité et des risques pour la sécurité, dans le respect entier du principe de proportionnalité. En effet, le KBA avait étudié la situation potentiellement dangereuse en menant ses propres essais qui, même s'ils n'avaient pas confirmé la nécessité d'une action immédiate en raison d'un risque grave en vertu de la directive 2001/95, avaient révélé le danger d'inflammations et d'expositions au fluorure d'hydrogène. Par la suite, après que Daimler a annoncé l'utilisation du réfrigérant R1234yf dans ses véhicules à compter du 20 octobre 2015, le KBA a posé à cette société des questions par écrit sur les mesures de sécurisation permettant cette utilisation. Satisfait des réponses reçues, le KBA a demandé en décembre 2015 si les mesures en question pouvaient également s'appliquer aux 133 713 véhicules déjà commercialisés afin de rétablir leur conformité à la réception par type. Daimler ayant répondu en signalant des problèmes d'élimination du réfrigérant et d'importants risques dus au fait que des modifications devaient être apportées à des composants sensibles sur le plan de la sécurité, le KBA a mandaté un service technique pour évaluer la faisabilité des mesures de conversion. Celui-ci l'ayant informé qu'une évaluation claire ne serait pas possible en l'absence d'une procédure de contrôle complexe, en juillet 2016, le KBA a demandé à Daimler des informations détaillées sur la méthode d'évaluation et l'analyse des risques pour la conversion en atelier des véhicules concernés. L'évaluation technique des analyses transmises par Daimler en septembre 2016 n'est pas encore achevée. Après la fin de l'évaluation, le KBA aurait l'intention, en cas de résultat négatif, d'adresser une injonction à Daimler en vue de rétablir la conformité.

41. Dans son mémoire en réplique, la Commission affirme en premier lieu que l'article 12 de la directive-cadre n'impose pas simplement l'adoption de mesures adéquates afin de constater tout écart de conformité dans la production, mais que cet article vise en particulier à préserver la conformité de la production en garantissant l'adoption des mesures nécessaires en cas de détection effective de tels écarts. En ce qui concerne l'article 30 de la directive-cadre, la Commission soutient que les considérations en matière de proportionnalité invoquées par la défenderesse ne justifient pas qu'elle continue de ne pas prendre les mesures nécessaires à l'encontre de Daimler afin de rétablir la conformité. Plus précisément, le fait que la République fédérale d'Allemagne n'ait toujours pas ordonné la remise en conformité, se contentant d'examiner une telle injonction, irait au-delà de la marge d'appréciation accordée par la directive-cadre.

42. La Commission observe en outre que les articles 12 et 30 de la directive-cadre ne laissent aux États membres aucune latitude quant au respect des exigences techniques harmonisées lors de l'adoption des mesures nécessaires au rétablissement de la conformité. Dans cette perspective, selon la Commission, la mise en balance entre les répercussions des écarts de conformité sur le climat et les risques allégués pour la sécurité que pose l'utilisation du réfrigérant compatible avec la directive sur les systèmes de climatisation enfreint ces articles.

43. Dans son mémoire en duplique, la République fédérale d'Allemagne réaffirme que la décision sur le point de savoir quelles « mesures nécessaires » doivent être prises conformément à l'article 30 de la directive-cadre en cas de non-conformité implique nécessairement une mise en balance de toutes les circonstances de l'espèce, y compris de celles qui concernent la sécurité et la santé des personnes. En substance, le KBA aurait exercé correctement son pouvoir d'appréciation et aurait agi de manière appropriée et efficace.

2. Analyse

44. Avant d'examiner le premier moyen du recours, j'estime nécessaire de formuler quelques brèves remarques introductives illustrant le contexte juridique qui entoure le litige soumis à l'examen de la Cour, ce contexte étant éminemment technique.

a) Remarques introductives

45. La réglementation qui fait l'objet du présent litige a été prise dans le cadre du processus d'harmonisation des dispositions nationales relatives aux exigences techniques et à la réception des véhicules à moteur lancé par la Communauté économique européenne dans les années 60, dans l'objectif de mettre en œuvre la libre circulation des marchandises dans le secteur automobile. À cette fin, le législateur européen a adopté une méthodologie consistant à réunir toutes les exigences techniques concernant l'immatriculation, la vente et la mise sur le marché des véhicules dans une directive-cadre (initialement la directive 70/156/CEE du Conseil, du 6 février 1970, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques [8], qui a ensuite été remplacée par la directive-cadre actuelle), complétée par un ensemble d'actes réglementaires (ci-après les « actes réglementaires »), auquel la directive-cadre renvoie [9].

46. La directive-cadre garantit le respect des exigences techniques harmonisées au moyen d'un double contrôle. Le premier contrôle a lieu avant le début de la production (ci-après le « contrôle ex ante »), alors que le second a lieu après ce début (ci-après le « contrôle ex post »). Le contrôle ex ante, mené sur un prototype représentatif du véhicule intéressé, consiste à vérifier la conformité de ce prototype aux exigences techniques harmonisées [10]. Si le résultat du contrôle est positif, les États membres délivrent une réception CE au type de véhicule en question, laquelle a la fonction d'apporter au constructeur la sécurité juridique que tous les produits conformes au type réceptionné peuvent légalement être commercialisés. Vu que le respect des exigences techniques harmonisées est déjà évalué et certifié lors de la réception, le contrôle ex post ne concerne que la conformité de la production et des nouveaux véhicules produits à la réception du type de véhicule concerné.

47. Le premier moyen invoqué par la Commission dans la présente affaire concerne exclusivement cette dernière forme de contrôle. Plus précisément, la Commission tire grief de l'inertie de la République fédérale d'Allemagne face au fait qu'après avoir obtenu la réception des types de véhicules 246, 176 et 117, Daimler a produit des véhicules non entièrement conformes aux exigences techniques harmonisées applicables à ces types, puisqu'ils enfreignaient l'un des actes réglementaires, à savoir la directive sur les systèmes de climatisation. Selon la Commission, en présence d'une telle violation par Daimler, le KBA aurait dû réagir, conformément aux dispositions de l'article 12 de la directive-cadre, pour rétablir la conformité de la production du constructeur intéressé au type réceptionné, ainsi qu'à l'article 30 de la même directive aux fins de rétablir la conformité des véhicules déjà produits au type réceptionné.

8 JO 1970, L 42, p. 1.

9 Voir la liste exhaustive figurant à l'annexe IV de la directive-cadre.

10 Ce contrôle est établi à l'article 4 de la directive-cadre.

48. Considérant que la République fédérale d'Allemagne a développé, dans ses mémoires, différentes objections concernant les deux violations prétendument enfreintes, j'estime qu'il est opportun de structurer en deux parties l'analyse du bien-fondé du premier moyen.

b) Sur le non-rétablissement de la conformité de la production

49. L'article 12 de la directive-cadre (« Mesures relatives à la conformité de la production »), dont la teneur est exposée plus en détail à l'annexe X de la même directive, met une triple obligation à la charge des États membres.

50. Le premier paragraphe de l'article 12 de la directive-cadre dispose qu'au moment où il accorde la réception, l'État membre est tenu de prendre les « mesures nécessaires » pour vérifier si le constructeur a pris les mesures adéquates pour garantir que les véhicules, systèmes, composants ou, selon le cas, entités techniques produits sont conformes au type réceptionné. Ces mesures consistent, en vertu de l'annexe X de la directive-cadre, en une évaluation des systèmes de gestion de la qualité (« évaluation initiale »), conformément aux recommandations concernant la planification et l'exécution de l'évaluation figurant dans la norme harmonisée ISO 10011 de 1991[11], et en la vérification de l'objet de la réception et des contrôles relatifs aux produits (« dispositions relatives à la conformité des produits »), conformément au libellé du point 2.2 de l'annexe X de la directive-cadre (« les autorités compétentes en matière de réception CE d'un État membre doivent s'assurer de l'existence de dispositions adéquates et de plans de contrôle documentés, à convenir avec le constructeur pour chaque réception, en vue de l'exécution, à intervalle précis, des essais ou des contrôles connexes permettant de vérifier la continuité de la conformité au type réceptionné »).

51. Le deuxième paragraphe de l'article 12 de la directive-cadre prévoit qu'après l'octroi de la réception, l'État membre doit adopter les mesures nécessaires pour vérifier, une fois que la production a été lancée, si les mesures prévues au paragraphe 1 sont encore appropriées et si les véhicules restent conformes au type réceptionné.

52. Le troisième paragraphe de l'article 12 de la directive-cadre régit l'hypothèse dans laquelle les mesures visées au paragraphe 1 ne sont pas appliquées, s'écartent sensiblement des mesures approuvées, ou ont cessé d'être appliquées, et précise que, dans ce cas, l'État membre est tenu de prendre les mesures nécessaires, y compris le retrait de la réception par type, afin de garantir que la procédure en matière de conformité de la production est correctement suivie.

53. L'argumentation développée par la République fédérale d'Allemagne dans son mémoire en défense concerne uniquement l'article 12, paragraphe 1, de la directive-cadre. À cet égard, la défenderesse soutient que la nature de l'obligation imposée aux États membres par ce paragraphe est différente de celle que la Commission décrit dans sa requête. Plus précisément, les États membres ne seraient pas tenus de garantir l'absence d'écarts de conformité des véhicules produits, mais uniquement de vérifier l'existence de mesures adéquates pour garantir la conformité de la production. Selon la République fédérale d'Allemagne, on ne saurait rien lui reprocher en l'espèce, étant donné qu'il n'existerait aucune preuve du fait que le contrôle de qualité de Daimler n'aurait pas fonctionné. Au contraire, le KBA aurait été informé dès le début de l'écart de conformité présenté par les véhicules des types 246, 176 et 117 en raison de l'emploi du réfrigérant R134a au lieu du réfrigérant R1234yf.

54. Je ne doute pas que l'article 12, paragraphe 1, de la directive-cadre, si on l'examine isolément, puisse être interprété dans le sens indiqué par la République fédérale d'Allemagne. Toutefois, on ne saurait ignorer que, comme nous l'avons expliqué dans les présentes conclusions, il n'est qu'un élément de l'ensemble du système de contrôle de la conformité de la production défini à l'article 12 de ladite directive.

11 Voir la note 1 de l'annexe X.

55. Si l'on examine donc la disposition en question dans son intégralité, il ressort clairement qu'il n'est pas simplement demandé aux États membres d'adopter des mesures adéquates pour *vérifier*[12] l'existence d'écarts de conformité de la production, mais bien d'adopter les mesures nécessaires pour *rétablir*[13] sa conformité.

56. Comme l'observe brièvement la Commission dans son mémoire en réplique, la principale preuve de cela ressort du libellé de l'article 12, paragraphe 3, de la directive-cadre. L'obligation d'adopter les « mesures nécessaires », imposée par ce paragraphe aux États membres, a comme simple condition préalable que l'existence dudit écart soit constatée (« [l]orsqu'un État membre […] constate que les mesures visées au paragraphe 1 ne sont pas appliquées, s'écartent sensiblement des mesures et des plans de contrôle approuvés, ou ont cessé d'être appliquées »), alors que son objet est indubitablement le rétablissement effectif de la conformité de la production (« garantir que la procédure en matière de conformité de la production est correctement suivie »).

57. À la lumière de ces éléments, il y a lieu, sans aucun doute, de considérer que l'article 12 de la directive-cadre a été enfreint en l'espèce. En effet, la non-application par Daimler, à partir du 1er janvier 2013, des mesures appropriées pour garantir la conformité de la production des véhicules des types réceptionnés 246, 176 et 117 aurait dû induire le KBA, en qualité d'autorité compétente, à prendre les mesures nécessaires pour rétablir ladite conformité.

58. Il m'apparaît dès lors qu'il convient d'accueillir la première branche du premier moyen du recours en manquement, concernant la violation de l'article 12 de la directive-cadre par la République fédérale d'Allemagne.

c) Sur la non-mise en conformité des véhicules déjà produits

59. L'article 30 de la directive-cadre (« Véhicules, systèmes, composants ou entités techniques non conformes au type réceptionné ») régit l'hypothèse dans laquelle le système de contrôle de la conformité de la production n'a pas fonctionné correctement, ayant pour conséquence que les véhicules produits par le constructeur ne sont pas conformes au type réceptionné. Dans ce cas, cet article prévoit que l'État membre qui a octroyé la réception est tenu de prendre les mesures nécessaires pour rétablir la conformité au type réceptionné, y compris le retrait de la réception par type.

60. Je rappelle avant tout que la question concernant la violation de l'article 30 de la directive-cadre se pose en l'espèce à propos des 133 713 véhicules des types 246, 176 et 117 produits et mis sur le marché par Daimler entre le 1er janvier et le 26 juin 2013 (ou, selon la Commission, les quelque 800 000 véhicules produits et mis sur le marché entre le 1er janvier 2013 et la date du recours) même s'ils n'étaient pas conformes à leur réception en raison de l'emploi du réfrigérant R134a au lieu du réfrigérant R1234yf compatible avec la directive sur les systèmes de climatisation. La raison pour laquelle ces véhicules ne sont pas conformes réside dans le fait que Daimler était convaincue que l'utilisation du réfrigérant R1234yf comportait un risque sérieux pour la sécurité, ce dont elle avait informé le KBA.

61. Il est incontesté entre les parties que la réaction du KBA à cet écart de conformité, décrite aux points 24 et 25 des présentes conclusions, n'a entraîné l'adoption d'aucune des mesures de rétablissement de la conformité prévues par la disposition de droit allemand qui transpose l'article 30 de la directive-cadre (l'article 25 de l'EG-FGV), comme le retrait de la réception, le rappel et la réparation des véhicules concernés ou l'imposition de dispositions secondaires. Au contraire, après

12 Mise en italique par mes soins.

13 Mise en italique par mes soins.

avoir initialement menacé de retirer la réception par type (avec un délai pertinent pour remédier à l'écart de conformité), le KBA s'est borné à ouvrir un dialogue avec Daimler afin de vérifier la possibilité de développer des solutions techniques pour permettre l'emploi du réfrigérant R1234yf dans les véhicules concernés, sans risques pour la sécurité [14].

62. Selon la République fédérale d'Allemagne, cette réaction aurait été imposée par l'exigence d'agir dans le respect du principe de proportionnalité, laquelle ressortirait du libellé même de l'article 30 de la directive-cadre (« mesures nécessaires »). Dans ces circonstances, le retrait de la réception par type, qui ne serait en toute hypothèse pas imposé par cette disposition (« y compris, le cas échéant ») aurait constitué, selon la défenderesse, une réponse disproportionnée, compte tenu du caractère relativement mineur de l'écart de conformité des véhicules des types 246, 176 et 117.

63. Aux fins d'établir si la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 de la directive-cadre, il convient avant tout de vérifier si cet article lui confère une marge d'appréciation et, le cas échéant, quelle est l'ampleur de cette marge.

64. Or, même en admettant que le renvoi général aux « *mesures nécessaires* [15] […] pour faire en sorte que les véhicules […] soient mis […] en conformité avec le type réceptionné » implique que cette disposition confère aux autorités compétentes des États membres une marge d'appréciation dans le choix de la mesure à prendre, je conviens avec la Commission du fait que cette marge ne permet pas auxdites autorités de choisir en dehors de l'éventail des mesures *adéquates pour rétablir la conformité* [16].

65. Cette conclusion est selon moi étayée par deux observations principales.

66. La première concerne le libellé de l'article 30 de la directive-cadre. Bien que dans des contextes différents de celui des directives en question, la Cour a en effet déjà précisé que le recours à la formulation « mesures nécessaires » sans autre précision relative au contenu concret des mesures qui doivent être adoptées pour atteindre l'objectif établi, qui n'est d'ailleurs certainement pas rare dans la rédaction des actes législatifs de l'Union, laisse aux États membres la liberté de choisir la mesure à adopter *uniquement parmi celles qui permettent d'atteindre ledit objectif* [17].

67. La seconde, encore plus importante, se fonde sur le fait, relevé à juste titre par la Commission dans son mémoire en réplique, que reconnaître aux autorités compétentes des États membres une marge d'appréciation plus large, indépendante du fait que l'objectif de rétablir la conformité au type réceptionné soit atteint, équivaudrait à priver *de tout effet utile* [18] le système harmonisé de réception défini par les dispositions de la directive-cadre lues en combinaison avec les actes réglementaires. L'existence d'une telle marge d'appréciation supposerait en effet que les autorités nationales compétentes aient la faculté, chaque fois qu'elles sont en présence d'un écart de conformité, d'apprécier l'importance qu'elles attribuent au respect de l'exigence technique en question à la lumière des circonstances de fait, et de décider en conséquence s'il y a lieu d'agir pour rétablir la conformité des véhicules intéressés au type réceptionné. Or, une interprétation qui a pour effet de laisser ces autorités nationales décider quelles exigences techniques doivent être respectées parmi celles

14 Une véritable injonction en vue de rétablir la conformité des véhicules a en revanche été émise uniquement le 23 mars 2017, à savoir environ trois mois après l'introduction du recours par la Commission. Par conséquent, elle n'est pas pertinente aux fins de la présente procédure.

15 Mise en italique par mes soins.

16 Mise en italique par mes soins.

17 Mise en italique par mes soins. Voir, en ce qui concerne l'article 4 de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (« [l]es États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou des méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement […] »), arrêt du 26 avril 2007, Commission/Italie (C-135/05, EU:C:2007:250, point 37).

18 Mise en italique par mes soins.

contenues dans les actes réglementaires réduirait à néant l'effet utile du système harmonisé de réception par type, étant donné que cet effet utile dépend du respect de *toutes*[19] les exigences techniques harmonisées contenues dans les actes réglementaires énumérés à l'annexe IV de la directive-cadre.

68. En bref, une bonne interprétation de l'article 30 de la directive-cadre, qui tienne compte à la fois du libellé et de l'effet utile de la disposition en cause, doit reconnaître que la marge d'appréciation conférée aux autorités nationales ne saurait faire abstraction de l'obligation d'atteindre le résultat établi, à savoir le rétablissement de la conformité des véhicules concernés au type réceptionné.

69. En l'espèce, s'il n'y avait effectivement pas lieu de considérer que le retrait de la réception par type était obligatoire en vertu de cette disposition, il est tout aussi vrai que les dispositions nationales de transposition de l'article 30 de la directive-cadre offraient un large éventail de mesures qui auraient permis de rétablir la conformité des véhicules concernés aux types réceptionnés 246, 176 et 117 (par exemple le rappel et la réparation des véhicules ou l'imposition du passage au réfrigérant R1234yf à titre de disposition secondaire). Dans ces circonstances, la formulation « mesures nécessaires » n'obligeait pas le KBA à choisir une *mesure spécifique* parmi les mesures prévues, mais lui imposait de choisir *l'une d'entre elles*[20].

70. Les arguments par lesquels la défenderesse invoque la nécessité de mettre en balance l'exigence d'atteindre l'objectif du rétablissement de la conformité, au moyen de la conversion des véhicules concernés au réfrigérant R1234yf, et les risques pour la sécurité découlant de l'utilisation de ce réfrigérant dans les véhicules des types 246, 176 et 117 ne sauraient selon moi remettre en question une telle conclusion. En d'autres termes, le fait que l'objectif du rétablissement de la conformité n'ait pas été atteint ne saurait même pas être justifié par la nécessité, invoquée par la République fédérale d'Allemagne, d'effectuer des vérifications relatives auxdits risques pour la sécurité.

71. J'observe à cet égard que, dans ce raisonnement, la défenderesse part du postulat que les considérations relatives à la sécurité sont « d'une autre nature » que celles prévues par les exigences techniques harmonisées et visées par les actes réglementaires énumérés à l'annexe IV de la directive-cadre. Cela ressort en particulier de l'affirmation, dans le mémoire en duplique, en vertu de laquelle les arguments de la Commission feraient prévaloir le « respect formel illimité » de ces exigences sur la protection de la santé et de la vie des personnes.

72. Il m'apparaît que ce postulat est erroné et invalide inévitablement les arguments de la défenderesse.

73. Il me semble en effet indubitable que la protection de la sécurité coïncide en principe avec la satisfaction des exigences techniques figurant dans les dispositions des actes réglementaires. Cela ressort très clairement de la lecture du considérant 3 de la directive-cadre, en vertu duquel les actes réglementaires doivent viser à garantir un niveau élevé de sécurité routière et de protection de la santé. Ces exigences, loin de constituer des conditions purement formelles dont la méconnaissance peut être justifiée par d'autres préoccupations relatives à la sécurité, précisent de manière exhaustive les préoccupations relatives à la sécurité que le législateur de l'Union considère qu'il y a lieu ou qu'il convient de prendre en considération à cet égard[21].

19 Mise en italique par mes soins.

20 Mise en italique par mes soins.

21 Ainsi qu'il ressort du considérant 2 de la directive-cadre, l'harmonisation instaurée par la combinaison de la directive-cadre et des actes réglementaires a un caractère exhaustif (« [p]our assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur de la Communauté, il convient de remplacer les systèmes de réception des États membres par une procédure de réception communautaire reposant sur le principe de l'*harmonisation totale* », mise en italique par mes soins). Voir, en ce sens, arrêt du 20 mars 2014, Commission/Pologne (C-639/11, EU:C:2014:173, points 34 et 35).

74. Si les actes réglementaires ont déjà établi le niveau de sécurité considéré comme approprié, il n'appartient certainement pas aux États membres d'invoquer des raisons fondées sur la sécurité pour justifier le non-respect des dispositions de ces actes.

75. Par conséquent, le KBA ne saurait invoquer la nécessité d'effectuer des vérifications sur les risques pour la sécurité liés à l'utilisation du réfrigérant au potentiel de réchauffement inférieur à 150 (réfrigérant R1234yf) pour justifier ne pas avoir pris les mesures nécessaires pour remédier au non-respect par Daimler de l'exigence technique qui imposait l'emploi de ce réfrigérant, figurant à l'article 5, paragraphe 4, de la directive sur les systèmes de climatisation. Il en découle nécessairement que le comportement de la République fédérale d'Allemagne dans ces circonstances a constitué une violation de l'article 30 de la directive-cadre.

76. J'estime que l'argument invoqué par la République fédérale d'Allemagne dans son mémoire en réponse, en vertu duquel, dans les véhicules construits par Daimler, l'utilisation du réfrigérant R1234yf était susceptible de créer une situation de risque incompatible avec la directive 2001/95 ne saurait modifier cette conclusion.

77. Je pense en effet que la directive 2001/95 n'est pas applicable à la présente affaire. Cela découle clairement du renvoi contenu au considérant 17 de la directive-cadre, en vertu duquel celle-ci constitue un ensemble de « prescriptions de sécurité » au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 2001/95. Ce dernier article, en établissant que « [l]orsque des produits sont couverts par des prescriptions de sécurité spécifiques imposées par la législation communautaire, la présente directive s'applique *seulement pour les aspects et les risques ou catégories de risques qui ne sont pas couverts par ces prescriptions*[22] », qualifie la directive 2001/95 comme une lex generalis qui ne peut s'appliquer que lorsque la lex specialis, constituée par les dispositions de la directive-cadre lues en combinaison avec les actes réglementaires, ne s'applique pas. Toutefois, ces derniers actes contiennent une exigence technique (ou, pour reprendre les termes du considérant 17, une prescription de sécurité) relative à l'utilisation du réfrigérant, à savoir l'article 5, paragraphe 4, de la directive-cadre, et sont donc applicables au lieu de la directive 2001/95[23].

78. Il convient enfin d'apporter une précision.

79. Aussi bien pendant la phase écrite de la procédure que lors de l'audience, les parties ont discuté de la ligne de conduite que le KBA aurait dû suivre pour tenir compte des préoccupations relatives à la sécurité exprimées par Daimler sans enfreindre l'article 30 de la directive-cadre.

80. À cet égard, je conviens avec la Commission du fait que, dans ce cas, le KBA aurait uniquement pu se prévaloir de la faculté attribuée aux États membres par l'article 29 de la directive-cadre.

81. Cet article figurant au chapitre XII de la directive-cadre (« Clauses de sauvegarde ») permet aux États membres de prendre en considération les risques pour la sécurité routière, la santé publique et l'environnement dus à des lacunes des directives spéciales pertinentes ou à une mauvaise application des exigences techniques qui y sont contenues, sans toutefois les autoriser à déroger unilatéralement auxdites exigences techniques.

22 Mise en italique par mes soins.

23 Lors de l'audience, pour donner un exemple de risque de sécurité auquel s'appliqueraient en revanche les dispositions de la directive 2001/95, et en particulier la notion de « produit sûr » visée à l'article 2, paragraphe 1, sous b), de ladite directive, la Commission a mentionné le cas d'une pédale d'accélérateur qui ne fonctionne pas. Étant donné qu'il n'existe pas d'exigences techniques portant sur la construction de la pédale d'accélérateur dans les actes réglementaires, la directive 2001/95 s'appliquerait à une telle situation.

82. Plus précisément, l'article 29 de la directive-cadre établit que les États membres peuvent pendant six mois au maximum, refuser d'immatriculer de tels véhicules ou d'autoriser leur vente ou leur mise en service lorsque i) les véhicules concernés sont conformes aux exigences techniques fixées par les directives spéciales, ii) il existe un risque « grave » pour la sécurité routière, l'environnement ou la santé publique et iii) ils suivent une procédure d'information spéciale, qui implique à la fois les autres États membres et la Commission.

83. En toute hypothèse, même si la République fédérale d'Allemagne avait invoqué l'application de cette disposition (ce qui n'est pas le cas), il apparaît évident qu'aucune de ces conditions ne saurait être considérée comme remplie en l'espèce.

84. Il convient donc selon moi d'accueillir également la seconde branche du premier moyen du recours en manquement.

B. Sur la violation de l'article 46 de la directive-cadre

1. Les arguments des parties

85. Dans sa requête, la Commission relève la violation des articles 5 et 18 de la directive-cadre par Daimler. Sur ce point, elle rappelle d'abord que l'article 5 établit que le constructeur doit veiller à ce que soient durablement respectées les exigences ayant conditionné la réception des véhicules correspondants. Toutefois, à partir du mois de janvier 2013, les véhicules des types 246, 176 et 117 n'ont plus été construits en conformité avec leur réception par type. Ensuite, la Commission rappelle que le dispositif combiné de l'article 18, paragraphe 1, et de l'annexe IX de la directive-cadre prévoit que le constructeur délivre un certificat de conformité du véhicule fini uniquement lorsque celui-ci est « fabriqué conformément au type de véhicule réceptionné ». Il s'ensuit, selon la Commission, qu'un constructeur ne peut pas délivrer de certificat de conformité si la conformité du véhicule concerné au type réceptionné telle qu'elle résulte du certificat fait défaut. Toutefois, étant donné qu'à partir du mois de janvier 2013, les véhicules des types 246, 176 et 117 n'étaient plus conformes au type réceptionné, la déclaration de Daimler figurant dans le certificat de conformité délivré aux véhicules de ces types ne correspondait pas à la réalité. Dans ces circonstances, la Commission rappelle enfin que l'article 46 de la directive-cadre prévoit que chaque État membre est tenu de déterminer, dans son droit national, des sanctions « effectives, proportionnées et dissuasives », applicables en cas de non-respect, par les constructeurs, des dispositions de cette directive. Étant donné que, selon la Commission, le KBA n'a pris aucune mesure de sanction à l'égard de Daimler, cette omission constitue une violation de l'article 46 de la directive-cadre.

86. Dans son mémoire en défense, la République fédérale d'Allemagne conteste la violation de l'article 46 de la directive-cadre. À cet égard, elle précise que des sanctions ne pourront être infligées que dans le cas où le KBA émettrait une injonction au terme de l'évaluation technique mentionnée et où Daimler ne respecterait pas cette injonction.

87. Dans son mémoire en réplique, la Commission se borne à souligner sur ce point que l'obligation d'imposer des sanctions prévue à cet article est applicable indépendamment de la violation des articles 12 et 30 de la directive-cadre.

2. Analyse

88. La deuxième violation contestée par la République fédérale d'Allemagne porte sur l'obligation de sanctionner toute violation des dispositions de la directive-cadre, en l'espèce les articles 5 et 18. En bref, ces dispositions imposent au constructeur respectivement l'obligation de faire en sorte que la production de ces véhicules soit durablement conforme aux exigences techniques dont le respect a conditionné sa réception et l'obligation de délivrer un certificat de conformité à chaque véhicule fabriqué conformément au type réceptionné.

89. J'observe tout d'abord que ni dans le mémoire en défense ni dans le mémoire en duplique présentés au cours de la procédure écrite la République fédérale d'Allemagne ne conteste le fait que Daimler ait manqué à ses obligations établies aux articles 5 et 18 de la directive-cadre ; il apparaît d'ailleurs que cette circonstance ressort clairement du cadre factuel en cause. À la lumière de ces éléments, je ne m'étendrai pas plus sur ce point et je passerai immédiatement à l'examen du point de savoir si l'on peut considérer que le comportement de la République fédérale d'Allemagne constitue une violation de l'article 46 de la directive-cadre.

90. À cet égard, je rappelle que la première partie de cette disposition prévoit que les États membres sont tenus de déterminer, dans leur droit national, les sanctions à appliquer en cas de non-respect des dispositions de la directive-cadre et des actes réglementaires. À mon sens, la défenderesse a satisfait à cette obligation, considérant que l'article 37 EG-FGV prévoit que les violations indiquées à l'article 46 de la directive-cadre doivent être sanctionnées en tant que violations du droit national.

91. On ne saurait en dire autant de la deuxième partie de cette disposition, qui impose aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Il ressort en effet du dossier de l'affaire que le KBA n'a infligé *aucune* sanction [24] au constructeur Daimler alors que les articles 5 et 18 de la directive-cadre avaient été enfreints. Cette inertie constitue indubitablement une violation de l'article 46 de la directive-cadre.

92. Les arguments invoqués en défense par la République fédérale d'Allemagne ne me convainquent pas du contraire.

93. Selon ces arguments, le KBA aurait infligé les sanctions prévues à l'article 46 de la directive-cadre uniquement au terme de l'évaluation technique des risques liés à la conversion au réfrigérant R1234yf des véhicules déjà produits et commercialisés présentant un écart de conformité, dans le cas où il aurait émis une injonction relative à la conversion de ces véhicules et où celle-ci n'aurait pas été respectée. La République fédérale d'Allemagne part en effet du postulat erroné selon lequel l'inexécution des obligations incombant au constructeur en vertu des articles 5 et 18 de la directive-cadre doit non pas être sanctionnée de manière autonome, mais uniquement comme conséquence du fait que les mesures visant à rétablir la conformité prises par les autorités compétentes des États membres en vertu des articles 12 et 30 de la directive-cadre n'ont pas été mises en œuvre.

94. Il me semble certain, au contraire, que l'obligation prévue à l'article 46 de la directive-cadre d'infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de non-respect des dispositions de la directive-cadre doit être appliquée *indépendamment* [25] de l'obligation de rétablir la conformité au type réceptionné établie aux articles 12 et 30 de la directive-cadre.

24 Mise en italique par mes soins. C'est pourquoi il m'apparaît à l'évidence superflu de renvoyer, comme le fait la Commission dans sa requête, aux critères dégagés par la jurisprudence pour vérifier si les sanctions infligées par les États membres en cas de violations du droit de l'Union revêtent un caractère effectif, proportionné et dissuasif.

25 Mise en italique par mes soins.

95. Ainsi que l'observe à juste titre la Commission dans son mémoire en réplique, cela est confirmé par le fait qu'au sein du système instauré par la directive-cadre, l'article 46 poursuit des objectifs différents de ceux des articles 12 et 30. Alors que ces articles, qui protègent le respect des exigences techniques figurant dans les actes réglementaires, servent à atteindre les objectifs que ceux-ci poursuivent, à savoir principalement la protection de la sécurité routière, de la santé publique et de l'environnement [26], l'article 46, en assurant une application efficace du système de réception, poursuit principalement l'objectif de l'instauration et du fonctionnement d'un marché intérieur caractérisé par une concurrence loyale entre constructeurs [27].

96. Bien que la présente affaire démontre que leur application cumulative peut être envisagée lorsque la non-exécution d'une disposition de la directive-cadre a pour effet de causer un écart de conformité, on ne saurait certainement pas affirmer qu'il existe un rapport de dépendance entre la violation des articles 12 et 30 et celle de l'article 46, de sorte que l'obligation de sanctionner prévue par celui-ci ne se présenterait qu'en cas de non-respect des mesures prescrites par les premiers aux fins du rétablissement de la conformité.

97. Par conséquent, le KBA aurait dû sanctionner l'inexécution des obligations qui incombaient à Daimler en vertu des articles 5 et 18 de la directive-cadre en imposant des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Étant donné qu'elle n'a pas satisfait à cette obligation de sanction, il y a lieu de conclure que la République fédérale d'Allemagne a enfreint l'article 46 de la directive-cadre.

98. Il convient donc selon moi d'accueillir le deuxième moyen du recours en manquement.

C. Sur le contournement de la directive sur les systèmes de climatisation en raison de l'extension de la réception du type 245G

1. Les arguments des parties

99. Dans sa requête, la Commission rappelle tout d'abord, en renvoyant à l'article 14 de la directive-cadre, qu'un type réceptionné peut être étendu à d'autres véhicules qui se différencient de ce type lorsque ceux-ci satisfont aux conditions juridiques auxquelles était subordonné l'octroi de la réception originelle et qu'ils peuvent être considérés comme relevant de ce type sur la base des critères visés à l'annexe II, partie B, de la directive-cadre. Selon la Commission, ces conditions ne sont pas remplies dans la présente affaire, dans laquelle le type 245G, réceptionné à un moment où la directive sur les systèmes de climatisation n'était pas encore en vigueur, a été étendu à des véhicules qui avaient été réceptionnés (et construits) en tant que types 246, 176 et 117, alors que cette directive était déjà applicable. En effet, il ne s'agirait pas d'une extension au sens de cette directive, mais d'un remplacement de réception par type camouflé en extension, et cela impliquerait donc un contournement du droit de l'Union. Selon la Commission, cette conclusion est confirmée par la lecture de certaines dispositions spécifiques de la directive-cadre, à savoir l'article 6, paragraphe 6, en vertu duquel un type déjà réceptionné ne peut faire l'objet d'une nouvelle réception, l'annexe II, point 7, et les annexes VII et IX de la directive-cadre. Ces dispositions feraient en effet obstacle à la possibilité de remplacer la réception. À cet égard, la Commission souligne que la fonction de l'extension est de permettre d'adapter un type de véhicule existant à de nouvelles exigences introduites pour de nouveaux véhicules en raison d'innovations techniques, et non d'adapter les exigences en vigueur pour un type déterminé de véhicules.

26 Voir les objectifs énumérés au considérant 3 de la directive-cadre.

27 Voir l'objectif mentionné au considérant 2 de la directive-cadre.

100. Dans son mémoire en défense, la République fédérale d'Allemagne soutient qu'en accueillant l'extension du type 245G préexistant à des véhicules qui avaient déjà reçu des réceptions auxquelles s'appliquent les prescriptions de la directive sur les systèmes de climatisation, à savoir les réceptions 246, 176 et 117, le KBA n'avait pas l'intention de contourner cette directive. Du reste, selon la République fédérale d'Allemagne, la production de ces types a définitivement cessé le 26 juin 2013. Il y avait donc lieu de considérer que les véhicules intéressés par la demande d'extension du type 245G relevaient d'un type différent de celui des véhicules réceptionnés comme types 246, 176 et 117.

101. En toute hypothèse, la défenderesse souligne que la directive sur les systèmes de climatisation n'interdit pas d'étendre une réception antérieure. Au contraire, l'obligation pour tous les véhicules de respecter les prescriptions de cette directive au moment de leur première immatriculation est entrée en vigueur seulement le 1er janvier 2017. En outre, la République fédérale d'Allemagne souligne que l'article 45, paragraphe 5, de la directive-cadre permet expressément l'extension. Enfin, elle soutient que l'article 6, paragraphe 6, de la directive-cadre n'établit pas une interdiction absolue de remplacer la réception par type.

102. Dans son mémoire en réplique, la Commission affirme que les véhicules des types 246, 176 et 117 construits après le 26 juin 2013 sont techniquement identiques aux véhicules fabriqués avant cette date. Le fait qu'à partir du 26 juin 2013 la réception par type de ces véhicules soit différente serait donc une question d'ordre juridique, et non d'ordre factuel. La Commission soutient sur cette base que la défenderesse n'était pas en droit d'accueillir la demande d'extension du type 245G présentée par Daimler, en ce qu'elle concernait des véhicules qui avaient déjà été réceptionnés précédemment en tant que types 246, 176 et 117. De l'avis de la Commission, en accueillant la demande de Daimler, elle a donc enfreint l'article 6, paragraphe 6, de la directive-cadre.

2. Analyse

103. En bref, la troisième violation invoquée contre la République fédérale d'Allemagne concerne le contournement de la directive sur les systèmes de climatisation, qu'elle aurait mis en œuvre, selon la Commission, en accueillant les demandes de Daimler concernant l'extension du type 245G, réceptionné en 2008, qui n'était donc pas soumis à l'obligation d'utiliser un réfrigérant compatible avec cette directive, à des véhicules auxquels d'autres réceptions avaient déjà été octroyées (les types 246, 176 et 117) et qui étaient, en vertu de celles-ci, soumis à l'application de la directive sur les systèmes de climatisation. La défenderesse conteste la thèse de la Commission et soutient que la production des véhicules des types 246, 176 et 117 avait cessé volontairement le 26 juin 2013.

104. J'observe avant tout que dans le petitum de sa requête, en ce qui concerne ce moyen, la Commission n'a pas indiqué les dispositions spécifiques du système harmonisé de réception qu'elle considère comme enfreintes. Toutefois, la lecture des arguments développés par la Commission dans ses mémoires prête à penser que le fondement juridique du manquement invoqué est l'incompatibilité de l'octroi de l'extension demandée par Daimler avec i) le système de contrôle ex post prévu par la directive-cadre, ainsi que ii) l'objectif poursuivi par celle-ci. J'analyserai donc l'une après l'autre les deux branches de ce moyen.

105. Dans le cadre de la première branche, la Commission observe que les modalités du contrôle ex post, qui se limite à la conformité du véhicule au type réceptionné, requièrent nécessairement que les véhicules individuels soient rattachés de façon précise aux types réceptionnés et que ceux-ci soient conformes aux exigences techniques en vigueur lors de leur réception. En conséquence, les règles relatives à la réception par type disposeraient, en premier lieu, qu'un type déjà réceptionné ne peut

l'être à nouveau (article 6, paragraphe 6, de la directive-cadre)[28]. En second lieu, elles prévoiraient l'attribution à chaque type réceptionné d'un numéro d'identification indiquant la situation juridique en vigueur au moment de la réception, qui ne doit pas être confondu (annexe II, point 7, et annexe VII de la directive-cadre), ainsi que l'octroi, avec chaque véhicule commercialisé, d'un certificat de conformité portant lui aussi l'information relative à ladite situation juridique (annexe X de la directive-cadre). Il s'ensuit, selon la Commission, que le système de contrôle ex post prévu par la directive-cadre, en particulier aux articles 12 et 30, paraît implicitement « s'opposer à un remplacement de réceptions par type », ce que le KBA aurait enfreint en accueillant les demandes d'extension présentées par Daimler.

106. L'interprétation de la Commission, qui la porte à conclure que l'extension du type 245G demandée par Daimler s'opposerait aux dispositions fondamentales du système de contrôle ex post, en particulier à l'article 6, paragraphe 6, de la directive-cadre, sur la base du fait que les véhicules intéressés par celle-ci avaient auparavant fait l'objet d'autres réceptions, ne me convainc pas.

107. D'ailleurs, il m'apparaît que le libellé même de l'article 6, paragraphe 6, la contredit.

108. S'il est vrai, en effet, que le passage pertinent de cette disposition prévoit qu'une seule demande de réception peut être présentée par le constructeur, il précise également que cette interdiction se réfère à chaque « type donné de véhicule ». Il en découle que la conclusion à laquelle la Commission est parvenue ne saurait être partagée que s'il est démontré que les véhicules concernés par l'extension du type réceptionné 245G sont tout à fait identiques, en ce qui concerne les critères visés à l'annexe II, partie B, de la directive-cadre, aux véhicules précédemment réceptionnés en tant que types 246, 176 et 117. En effet, c'est dans ce seul cas que l'on pourrait conclure, comme le fait la Commission, que la demande d'extension de Daimler porte sur un type de véhicules qui avait déjà reçu une réception précédente, et que l'octroi de celle-ci par le KBA enfreint donc l'article 6, paragraphe 6, de la directive-cadre.

109. La question décrite ci-dessus a fait l'objet d'un vif débat entre les parties, particulièrement lors de l'audience.

110. À cet égard, il convient avant tout de rappeler que cette question étant fondamentale pour conclure au bien-fondé du présent moyen du recours en manquement, la charge de prouver que les véhicules portant les numéros d'identification 246, 176 et 117 relèvent du même type que les véhicules concernés par la demande de réception du type 245G incombe à la Commission, qui doit apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence du manquement[29].

111. J'expliquerai à présent les motifs pour lesquels j'estime que la Commission ne s'est pas acquittée de cette charge.

112. La conclusion de la Commission selon laquelle les véhicules relevant des types 246, 176 et 117 sont entièrement identiques à ceux concernés par la demande d'extension de la réception du type 245G apparaît fondée sur l'identité absolue entre les dénominations commerciales, d'une part, et les modèles concernés, d'autre part. Ces éléments sont insuffisants. Il est vrai que « les caractéristiques essentielles de construction et de conception » d'un véhicule sont l'un des trois éléments essentiels de la notion de « type » pour la catégorie de véhicules M1[30] au sens de l'annexe II, partie B, de la directive-cadre, avec le « constructeur » et la « désignation de type du

28 Dans le mémoire en réplique, la Commission présente la teneur de cet article en des termes légèrement différents et affirme qu'il imposerait aux États membres de s'assurer qu'aucune réception par type n'a encore été demandée pour les véhicules concernés par l'extension. Toutefois, cet élément n'est pas suffisant pour invalider le raisonnement développé dans les présentes conclusions.

29 Voir, en particulier, arrêt du 27 janvier 2011, Commission/Luxembourg (C-490/09, EU:C:2011:34, point 49).

30 La catégorie M1 est celle à laquelle appartiennent les véhicules qui font l'objet des demandes d'extension du type 245G. En vertu de l'annexe II, partie A, de la directive-cadre, qui définit les catégories de véhicules, cette catégorie désigne les véhicules « conçus et construits pour le transport de passagers comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum ».

constructeur ». Toutefois, avec la réglementation en vigueur à l'époque des faits de l'affaire, le législateur européen a entendu conférer à la « désignation de type du constructeur » un *poids déterminant* [31] aux fins de déterminer la portée d'un type, ainsi que l'argumente la République fédérale d'Allemagne à l'aide de nombreux exemples, dans le domaine européen, de véhicules revêtant des caractéristiques de construction identiques ou presque identiques mais réceptionnés en tant que types différents. Il s'ensuit que, même s'il ressortait que les véhicules réceptionnés en tant que types 246, 176 et 117 étaient entièrement identiques aux véhicules concernés par l'extension du type 245G, le fait que, pour ceux-ci, Daimler ait utilisé des désignations de type *différentes* doit être considéré comme suffisant, à la lumière de la réglementation applicable à l'époque, pour conclure qu'il s'agit de types de véhicules *différents* [32].

113. Sans aucun doute, les implications nécessaires de cette réglementation confèrent une latitude certaine au constructeur. C'est précisément pour cela que le règlement (UE) nº 678/2011 de la Commission, du 14 juillet 2011, remplaçant l'annexe II et modifiant les annexes IV, IX et XI de la [directive-cadre], élimine de la liste des caractéristiques essentielles de la notion de type la « désignation de type du constructeur» [33].

114. Il convient donc de considérer, comme la République fédérale d'Allemagne, que la réglementation applicable à l'espèce attribue de fait au constructeur la faculté de décider de la portée de la notion de « type ».

115. À la lumière de ce qui précède, je suis d'avis que la Commission n'a pas suffisamment démontré que les véhicules réceptionnés en tant que types 246, 176 et 117 sont identiques aux véhicules concernés par la demande d'extension du type 245G et que, par conséquent, en accueillant ces demandes, le KBA a enfreint le système de contrôle ex post prévu par la directive-cadre, et en particulier l'interdiction de remplacer la réception par type prévue à l'article 6, paragraphe 6.

116. Dans le cadre de la deuxième branche de ce moyen, la Commission affirme que l'octroi de l'extension de la réception demandée par Daimler serait incompatible avec les objectifs de la directive-cadre, et plus précisément avec l'objectif de garantir que les nouveaux véhicules répondent à un niveau élevé de sécurité et de protection de l'environnement. Le respect effectif des exigences qui garantissent ce niveau de protection, à savoir celles figurant dans les actes réglementaires énumérés à l'annexe IV de la directive-cadre, serait en effet compromis, selon la Commission, si la directive en question autorisait l'extension à certains véhicules d'un type auquel s'appliquent des exigences techniques comportant un niveau de protection de la sécurité et de l'environnement moins élevé que les exigences applicables au type dont relevaient ces véhicules en vertu d'une réception précédente.

117. Sur ce plan, je précise que, selon moi, les objectifs de la directive-cadre relatifs à la sécurité et à la protection de l'environnement peuvent faire obstacle à ce que des demandes d'extension du type 245G soient accueillies uniquement lorsque cette conclusion est corroborée par des éléments qui découlent des dispositions de cette directive elle-même ou des actes réglementaires pertinents. D'ailleurs, il est raisonnable de présumer que le législateur européen, lorsqu'il légifère sur des matières très techniques, comme en l'espèce, réglemente leurs aspects fondamentaux en recourant à des dispositions spécifiques et précises.

31 Mise en italique par mes soins.

32 Mise en italique par mes soins.

33 Il y a lieu de préciser que la nouvelle version de l'annexe II ne s'applique pas aux faits de l'affaire, dans lesquels le type qui fait l'objet de la demande d'extension a été réceptionné en 2008, étant donné que l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 678/2011 établit sans équivoque que le règlement s'applique uniquement aux types de véhicules réceptionnés à partir du 29 octobre 2012. Pour détailler ce qui est déjà indiqué dans le texte, je précise que, selon la version de l'annexe II applicable aux faits de l'affaire, un « type » comprend les véhicules qui ne présentent pas entre eux de différences en ce qui concerne au moins le constructeur, la désignation de type du constructeur, les caractéristiques essentielles de construction et de conception : châssis/plancher (différences évidentes et fondamentales), moteur (combustion interne/électrique/hybride). La version actuelle, telle que modifiée par le règlement nº 678/2011, dispose en revanche qu'un « type » de véhicule est constitué de véhicules qui ont en commun le nom du constructeur ainsi que la conception et l'assemblage des pièces essentielles de la structure de la carrosserie (dans le cas d'une structure autoportante).

118. Il convient donc de se demander si les dispositions en matière d'extension de la réception par type (dans la directive-cadre) ou les dispositions de mise en œuvre de l'exigence technique relative à l'utilisation d'un réfrigérant ayant un potentiel de réchauffement planétaire inférieur à 150 (dans la directive sur les systèmes de climatisation) doivent être interprétées en ce sens qu'accueillir la demande d'extension de la réception du type 245G à des véhicules qui avaient déjà été réceptionnés en tant que types 246, 176 et 117 est compatible avec les objectifs de sécurité et de protection de l'environnement de la directive-cadre. En d'autres termes, il est nécessaire de vérifier si celle-ci peut admettre non seulement une progression, mais également une *régression temporaire* [34] dans le cadre de la poursuite de ces objectifs.

119. Je pense qu'il est nécessaire de répondre à cette question par l'affirmative.

120. Je rappelle avant tout que les dispositions relatives à l'extension de la réception par type, définie à l'article 14 de la directive-cadre, figurent dans la réglementation plus générale contenue au chapitre V de la même directive, qui s'applique à chaque fois que les autorités compétentes des États membres décident que les modifications apportées à des véhicules relevant d'un type réceptionné après l'octroi de la réception ne justifient pas le recours à une nouvelle réception par type [35]. Ces modifications entraînent une « extension » lorsque, outre la simple modification des informations consignées dans le dossier de réception, de nouvelles inspections ou de nouveaux essais sont nécessaires, une des informations consignées sur la fiche de réception par type a été modifiée, et de nouvelles prescriptions techniques harmonisées applicables aux véhicules réceptionnés en question entrent en vigueur.

121. Il ressort clairement du libellé de l'article 14 que l'extension de la réception par type est une procédure simplifiée que la directive-cadre autorise typiquement dans le cas où il est nécessaire de répondre à l'entrée en vigueur de nouvelles exigences techniques applicables aux véhicules concernés. En revanche, il ne ressort ni de l'article 14 ni de toute autre disposition du système harmonisé que, comme le réitère plusieurs fois la Commission, l'extension demandée doive *viser un progrès technique* [36] en vue de poursuivre les objectifs de la directive-cadre relatifs à la sécurité et à la protection de l'environnement.

122. La Commission ne saurait donc valablement soutenir que le fait d'accueillir une demande d'extension telle que celle présentée par Daimler au KBA enfreint la directive-cadre sur le seul fondement de la circonstance que les véhicules ont auparavant fait l'objet de réceptions telles que celles correspondant aux types 246, 176 et 117, qui garantissaient un degré de sécurité et de protection de l'environnement plus élevé grâce à l'application de l'exigence technique relative à l'utilisation d'un réfrigérant à bas potentiel de réchauffement planétaire.

123. Pour étayer encore cette conclusion, il m'apparaît nécessaire de rappeler que la directive sur les systèmes de climatisation, dans la poursuite de l'objectif de protection de l'environnement par la limitation des émissions de gaz fluorés à effet de serre, adopte une *approche graduelle* [37]. En plus d'interdire aux États membres d'octroyer, à partir du 1er janvier 2011, de nouvelles réceptions à des véhicules équipés d'un réfrigérant au potentiel de réchauffement planétaire supérieur à 150, elle prévoit en effet expressément que l'immatriculation des véhicules équipés d'un réfrigérant incompatible avec cette disposition peut être refusée par les États membres uniquement à partir du 1er janvier 2017 [38]. La prévision de cette période transitoire suppose donc que jusqu'au 1er janvier 2017, les véhicules relevant d'un type réceptionné avant le 1er janvier 2011 pouvaient légalement être équipés d'un réfrigérant incompatible avec la directive sur les systèmes de climatisation.

34 Mise en italique par mes soins.

35 Voir l'article 13 de la directive-cadre.

36 Mise en italique par mes soins.

37 Mise en italique par mes soins.

38 Voir l'article 5, paragraphe 5, de la directive-cadre.

124. Il découle de ce qui précède qu'en vertu de cette période transitoire, en s'abstenant de demander préalablement les réceptions des véhicules concernés correspondant aux types 246, 176 ainsi que 117, et en introduisant des demandes successives, Daimler aurait pu obtenir l'extension du type 245G, dont le réfrigérant est incompatible avec les exigences techniques en vigueur, jusqu'au 1er janvier 2017. Si la directive sur les systèmes de climatisation autorise un tel comportement, dont les effets préjudiciables aux objectifs de sécurité et de protection de l'environnement sont manifestes, il ne fait selon moi pas de doute qu'accueillir la demande d'extension de la réception du type 245G en l'espèce, dont l'effet préjudiciable à ces objectifs serait comparable voire moindre, ne doit pas être considéré comme une violation de ceux-ci, contrairement à ce qu'affirme la Commission.

125. Le fait que la demande d'extension de la réception par type accueillie par le KBA ait porté sur un type réceptionné avant la date d'entrée en vigueur de la directive-cadre (le 29 avril 2009)[39] ne saurait certainement démontrer le contraire, étant donné que l'article 45, paragraphe 5, de cette directive établit que son entrée en vigueur n'annule pas les réceptions délivrées avant le 29 avril 2009 *et ne fait pas obstacle à l'extension de ces réceptions*[40].

126. Je relève d'ailleurs à cet égard que, comme la Commission l'a expressément admis lors de l'audience, ce sont précisément des cas comme celui-ci qui l'ont induite à prévoir, dans la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 27 janvier 2016, relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules[41], une limitation à cinq ans de la durée des réceptions, sans possibilité de prolongation[42]. Cette disposition permettrait en effet d'éviter les abus du régime de la réception par type que le constructeur peut commettre, dans certains cas, en présentant des demandes répétées d'extension d'une réception déterminée ou en présentant des demandes d'extension dans l'intention d'éviter l'application de nouvelles exigences techniques entraînant un niveau de sécurité ou de protection de l'environnement plus élevé.

127. En conclusion, j'estime qu'en accueillant la demande d'extension du type 245G à des véhicules qui avaient déjà été réceptionnés auparavant en tant que types 246, 176 et 117, le KBA n'a pas non plus enfreint les objectifs de sécurité et de protection de l'environnement poursuivis par la directive-cadre.

128. Je considère donc qu'il y a lieu de rejeter le troisième moyen du recours en manquement.

V. Conclusion

129. Par les motifs exposés dans les présentes conclusions, je propose dès lors à la Cour de statuer comme suit :

– La République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12 et 30 de la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 septembre 2007, établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules (directive-cadre), en ce qu'elle a omis de prendre les mesures nécessaires afin de rétablir la conformité des véhicules des types 246, 176 et 117 aux types réceptionnés.

– La République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 46 de la directive 2007/46 en ce qu'elle a omis d'adopter les mesures nécessaires pour sanctionner la violation des articles 5 et 18 de cette directive commise par Daimler.

39 Cette date découle du dispositif combiné de l'article 45, paragraphe 1, et de l'annexe XIX de la directive-cadre.

40 Mise en italique par mes soins.

41 COM(2016) 31 final.

42 Voir l'article 33 de la proposition.

– Le recours est rejeté pour le surplus.

– La République fédérale d'Allemagne est condamnée à supporter les deux tiers des dépens exposés par la Commission européenne et les deux tiers de ses propres dépens. La Commission supportera un tiers des dépens de la République fédérale d'Allemagne et un tiers de ses propres dépens.