

N^{os} 397194, 404444
Société Star Light

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies
Séance du 29 mai 2017
Lecture du 21 juin 2017

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

Par les deux requêtes qui viennent d'être appelées, la société Star Light attaque pour excès de pouvoir le décret n° 2015-1790 du 28 décembre 2015 qui a modifié la réglementation française des climatiseurs à la suite de l'intervention du règlement européen n° 517/2014 du 16 avril 2014, et forme un recours indemnitaire lié à cette contestation.

Le cœur du litige se résume à la question suivante : quand est-il obligatoire de recourir à un professionnel disposant d'une attestation de capacité pour installer un climatiseur, ce qui implique de prévoir l'intervention du professionnel au moment de la vente du climatiseur et en renchérit donc le coût ? La société Star Light a développé des climatiseurs innovants pour lesquels elle estime que la réglementation européenne la dispense du recours à un professionnel certifié, tandis que la France le lui imposerait illégalement. Pour comprendre ses critiques, il est nécessaire de vous présenter cette réglementation.

Les gaz frigorigènes qu'on trouve à l'intérieur des climatiseurs participent au réchauffement climatique : en 2015, le ministre chargé de l'environnement estimait que les gaz fuyant de ces climatiseurs en France contribuaient autant au réchauffement climatique que tous les vols aériens intérieurs. La France, bien avant l'Union européenne, a adopté une réglementation en la matière : un décret n° 92-1271 du 7 décembre 1992 a ainsi imposé, notamment, que la mise en place, l'entretien ou la réparation d'un climatiseur soit effectuée par une entreprise inscrite sur un registre tenu par les services de l'Etat, chargés de vérifier leur capacité professionnelle. Dès 1992, étaient dispensés de cette obligation les petits climatiseurs, ceux qui comprennent moins de 2kg de fluide frigorigène. Le 17 mai 2006, l'Union européenne a, à son tour, adopté un règlement n° 842/2006 relatif à certains gaz à effet de serre fluorés.¹ Le règlement ne posait pas lui-même d'obligation relative à l'installation des climatiseurs. Il en posait d'autres, et à cette occasion introduisit une distinction entre, d'une part, les climatiseurs hermétiquement scellés, qui correspondent, en première analyse, à ce que l'on appelle les climatiseurs « monobloc », c'est à dire d'un seul tenant, et, d'autre part, les climatiseurs non hermétiquement scellés, c'est-à-dire en première analyse les climatiseurs « bi-blocs », qui sont constitués d'un module fixé à l'extérieur du bâtiment, qui refroidit l'air, d'un module à

¹ Ce règlement fixait surtout des obligations pour les « exploitants » des climatiseurs (et d'autres équipements mais nous ne parleront que des climatiseurs). Ces exploitants étaient définis comme ceux qui, distincts des propriétaires de climatiseurs, « exercent un pouvoir réel sur le fonctionnement technique » du climatiseur.

l'intérieur du bâtiment, qui diffuse l'air refroidi, et de liaisons entre les deux. Ces climatiseurs biblocs présentent un plus grand risque de diffusion des gaz dans l'atmosphère au moment de l'installation. Par ailleurs, un acte d'application n° 303/2008 du 2 avril 2008 de ce règlement pris par la Commission européenne, obligeait certaines personnes à s'assurer que le professionnel assemblant au moins deux pièces destinées à contenir des gaz frigorigènes, ce qui correspond à un climatiseur « bibloc », soit titulaire d'un certificat approprié. La Commission, sans utiliser à l'époque la distinction entre climatiseurs hermétiquement scellés ou non, avait rejoint l'inspiration initiale de la réglementation française, mais avec un champ d'application différent : l'obligation européenne d'installation par un professionnel concernait les climatiseurs biblocs, quelle que soit la quantité de gaz ; l'obligation française créée en 1992 ne concernait que les gros climatiseurs, avec plus de 2kg de gaz, bibloc ou monobloc.

Après l'intervention du règlement européen de 2006, la réglementation française a donc dû s'adapter, ce qui a été fait par un décret n° 2007-737 du 7 mai 2007, rapidement codifié dans le code de l'environnement (décret n° 2007-1467 du 16 octobre 2007). Ce décret allait plus loin que la réglementation européenne, ce que celle-ci permettait puisque l'article 14 du règlement européen de 2006 prévoyait que les Etats-membres pouvaient maintenir ou introduire des mesures de protection renforcée, dans le respect des traités européens, c'est-à-dire notamment en les notifiant à la Commission européenne. Dans sa version en vigueur juste avant l'intervention du décret attaqué aujourd'hui, la réglementation française sur la mise en service des climatiseurs était fixée à l'article R. 543-78 et elle était la suivante : l'assemblage d'équipements ou de circuits destinés à contenir des gaz frigorigènes et leur mise en service doit être faite par un professionnel, sauf si trois conditions sont remplies : le circuit est hermétique et préchargé en gaz ; il contient moins de 2 kg de gaz ; enfin, la mise en service consiste exclusivement en un raccordement à un réseau, le plus souvent électrique. Pour le dire plus simplement, en France, tout climatiseur doit toujours être mis en service par un professionnel, sauf si on a affaire à un climatiseur monobloc, avec peu de gaz dedans et dont la mise en service se limite à un simple branchement.

Cet état de la réglementation ne satisfaisait pas la société Star Light : si on exige une installation par un professionnel pour tout climatiseur bibloc, c'est par crainte d'une évaporation du gaz lors de la connexion des deux modules. Or la société Star Light a inventé une technologie, Ready-Clim, brevetée en 2009, qui permet d'avoir un climatiseur bibloc, donc plus puissant qu'un monobloc, sans que l'installation ne présente, selon elle, le moindre risque de fuite de gaz. Depuis plusieurs années, et alors qu'une modification de la réglementation européenne se préparait, la société Star Light plaidait donc pour qu'on dispense l'installation de certains climatiseurs biblocs de l'obligation d'installation par un professionnel certifié. Malheureusement pour elle, ce qui s'est passé a plutôt été en sens inverse.

Le nouveau règlement européen n° 517/2014 du 16 avril 2014 prévoit que les climatiseurs « non hermétiquement scellés » (c'est-à-dire, en première analyse, des climatiseurs biblocs) sont vendus à l'utilisateur s'il est établi que l'installation sera effectuée par une entreprise certifiée. Il prévoit donc une installation par un professionnel, l'obligation pesant sur ceux qui commercialisent les climatiseurs. Les climatiseurs « hermétiquement scellés » sont définis comme ceux où toutes les parties contenant du gaz réfrigérant sont rendues hermétiques par soudure, brasage « ou une technique similaire entraînant un assemblage permanent ». A l'issue d'une négociation que vous raconte la requête, cette définition a repris pour l'essentiel

celle de l'ancien règlement. L'installation demeure définie comme l'assemblage d'au moins deux pièces destinées à contenir du gaz, ce qui, encore une fois, peut laisser penser, en première analyse, que l'obligation concerne tous les climatiseurs biblocs.

La société requérante est pourtant persuadée que la définition du règlement permet de regarder ses climatiseurs biblocs Ready-clim comme « hermétiquement scellés » au sens du règlement et donc dispensés de l'obligation d'installation par un professionnel. Elle estime que sa technique constitue une de ces « techniques similaires » qui évitent toute possibilité de fuite : chaque partie est hermétique et leur assemblage manuel par la technique Ready-clim lors de l'installation les rend hermétiques entre elles, sans risque d'évaporation. Cette interprétation est au cœur de sa stratégie contentieuse. Elle est selon nous erronée : lors de sa fabrication, le circuit frigorifique des climatiseurs Ready-Clim n'est pas hermétiquement scellé puisqu'il est divisé en deux blocs : il n'y a pas « d'assemblage permanent » du circuit. Et le fait que ces deux blocs deviennent parfaitement scellés au moment de l'installation, comme tout climatiseur bi-blocs d'ailleurs, est sans incidence : les climatiseurs hermétiquement scellés du règlement européen sont ceux qui le sont au moins avant la vente puisqu'il prévoit qu'il faut les étiqueter comme tel et s'assurer à ce moment de l'intervention d'un professionnel pour l'installation. Nous pensons donc qu'au regard de la réglementation européenne, les climatiseurs utilisant « Ready-clim » de la société ne sont pas hermétiquement scellés et cette opinion rejoint l'avis des autorités françaises et de la Commission européenne figurant au dossier.

L'interprétation large que la société requérante fait du règlement européen de 2014 la conduit à ne pas critiquer la réglementation européenne comme imposant des exigences disproportionnées au regard de l'objectif de protection de l'environnement. En revanche, elle attaque devant vous le décret n° 2015-1790 du 28 décembre 2015 intervenu pour adapter la réglementation française à la suite du nouveau règlement européen de 2014. Ce décret réécrit en grande partie la section du code de l'environnement relative aux gaz frigorigènes, où se trouve la réglementation sur les climatiseurs. L'article R. 543-78, qui prévoit l'obligation d'installation par un professionnel, est entièrement réécrit par le décret mais pour être remplacé par des dispositions identiques en ce qui concerne l'alinéa relatif aux climatiseurs dispensés de cette obligation. L'article R. 543-84 réitère l'obligation du règlement européen de ne vendre les climatiseurs biblocs que s'il est avéré que la mise en service sera faite par un professionnel. Si le recours concerne formellement tout le décret, seuls ces articles sont en réalité visés par la requérante ainsi que, plus incidemment, ceux qui prévoient les sanctions applicables.

On pourrait s'interroger sur la recevabilité du recours en ce qui concerne l'alinéa de l'article R. 543-78 définissant les climatiseurs exemptés d'installation par un professionnel, qui est au cœur de la contestation. En principe, lorsqu'un acte réglementaire reprend, pour des raisons de commodité rédactionnelle, une disposition antérieure à l'identique ou sans en modifier le sens, il s'agit d'un acte confirmatif et le recours est tardif si les délais contre l'acte initial ont couru (CE, 9 juillet 2007, *Syndicat EGF-BTP et autres*, n° 297711 et a, p. 298, concl Boulouis). Toutefois, l'acte n'est pas confirmatif si entre temps est intervenu un changement de circonstance de droit. C'est une jurisprudence classique pour les actes non réglementaires (v. p. ex. CE, 21 juillet 1970 *Association pour la liberté d'expression à la radio et à la télévision*, Rec. p 502) mais rien ne s'oppose à ce que vous en fassiez application pour les actes réglementaires (voyez en ce sens les conclusions de N. Boulouis sur la décision *Syndicat*

EGF-BTP et autres de 2007 ou de Maud Vialettes sur une décision CE, 13 novembre 2013, *CRPA e.a.*, n° 352667 e.a., T.). Nous croyons que vous pouvez admettre la recevabilité de la requête mais, si vous la rejetez, vous n'aurez pas besoin de vous prononcer, comme dans ces deux précédents.

La réglementation française sur le point qui nous intéresse demeure aujourd'hui substantiellement différente de la réglementation européenne, sur trois points :

- le règlement européen exonère de l'obligation tous les climatiseurs hermétiquement scellés, monoblocs, tandis que la France n'exonère que les petits, ceux qui ont moins de 2 kg de gaz ; c'est simplement le maintien de la mesure de protection renforcée antérieure ;
- le règlement européen exige que les climatiseurs monoblocs vendus sans installation par un professionnel aient fait l'objet d'un test de fuite permettant d'attester que le taux de fuite est inférieur à 3 grammes de gaz par an sous une certaine pression ; cette exigence ne semble pas reprise dans la réglementation française ;
- le règlement français ajoute une exigence pour être un petit climatiseur monobloc dispensé d'installation par un professionnel : il faut que la mise en service se fasse « exclusivement » par un raccordement au réseau (souvent le réseau électrique), par un simple branchement. Pour le texte européen, si les parties contenant le gaz sont hermétiquement scellées, il ne sera pas nécessaire de faire appel à un professionnel de la climatisation même si la mise en service nécessite des opérations supplémentaires sur autre chose que le circuit frigorifique.

L'application directe du règlement européen combinée avec l'application des dispositions réglementaires du code de l'environnement aboutit donc à une situation, en théorie au moins, très compliquée pour les professionnels puisque la législation française n'est pas simplement plus restrictive que la législation européenne : sur certains points elle ne reprend pas explicitement les exigences européennes, notamment celle du test de fuite inférieur à 3 gramme par an ; sur d'autres, elle en ajoute qui sont étrangères au texte européen, à savoir la mise en service par simple branchement.

Mais c'est en réalité ce seul dernier point qui fait l'objet des critiques de la société. Autant elle estime que ses climatiseurs bi-blocs *Ready-clim* peuvent être considérés comme hermétiquement scellés au regard du texte européen, et donc dispensés d'installation par un professionnel au titre de la législation européenne, autant il lui est impossible d'affirmer que leur mise en service consiste simplement dans un branchement au réseau électrique, car il faut assembler les deux blocs. Cette opération peut bien être simple, parfaitement sécurisée, elle va au-delà du raccordement au réseau. Le règlement français lui impose donc que ses climatiseurs biblocs soient installés par un professionnel, ce qui en renchérit le coût.

La société soutient que le décret aurait dû être notifié à la Commission européenne sur trois fondements : au titre de la directive 83/189/CEE du 28 mars 1983 qui prévoit la notification des règles techniques, remplacée ensuite par la directive 98/34 du 22 juin 1998 et récemment par la directive 2015/1535 du 9 septembre 2015 ; au titre ensuite des mesures de protection renforcée ainsi que le prévoit l'article 193 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; enfin, au titre de l'article 25 du règlement européen qui prévoyait que les Etats-membres devaient notifier avant le 1^{er} janvier 2017 les sanctions instituées pour garantir son respect. La société soutient également, mais c'est l'autre face de la même critique, que l'ajout

4

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.

de la condition de mise en service par simple raccordement au réseau méconnaît le règlement européen de 2014. Elle soutient enfin, par un moyen qui ne nous semble pas assorti de précisions suffisantes, que la mesure de protection renforcée est contraire aux articles 192 et 193 du même traité car elle porte atteinte à la libre concurrence.

Vous écarterez facilement, nous semble-t-il, la critique touchant à la notification des sanctions à la Commission : il nous semble que le règlement ne prévoit là qu'une mesure d'information, sans incidence sur la légalité du décret et que le moyen est donc inopérant.

Reste l'ajout de la condition d'une mise en service « exclusivement par un raccordement au réseau ». Il est toujours délicat d'ajouter ou de reformuler les termes d'un règlement européen directement applicable. L'Etat français n'est d'ailleurs en principe pas compétent pour le faire (CJCE, 31 janvier 1978, *Zerbone*, C-94/77, Rec. ; CE, 28 novembre 2011, *Société Monsanto e.a.*, n° 313605 e.a., rec. ; CE, 20 octobre 2014, *Association Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, n° 365447, aux T. sur un autre point) mais, dans notre cas, il était normal que l'édiction de la mesure de protection renforcée le conduise à compléter le règlement européen par des normes nationales. Le ministre tente de vous expliquer que la réglementation européenne concerne « l'installation » et le décret français la « mise en service » du climatiseur, ce qui serait différent : nous ne le croyons pas.

En revanche nous pensons que vous pouvez vider cet ajout de son venin car le pouvoir réglementaire n'a manifestement pas voulu exiger autre chose que l'absence d'assemblage entre plusieurs parties du seul circuit frigorifique, comme le règlement européen. Vous l'aviez d'ailleurs jugé dans un arrêt de 2011, où était applicable le règlement de la Commission de 2008 : la définition des climatiseurs hermétiquement scellés n'était pas en cause et l'article R. 543-78 n'était pas attaqué mais vous aviez estimé qu'un avis aux importateurs de climatiseurs rappelant la réglementation s'était borné à l'interpréter correctement en exigeant une installation par un professionnel lorsqu'il est nécessaire de raccorder des éléments du circuit frigorifique, centrant l'exigence de « simple raccordement » au réseau sur le seul circuit frigorifique.

Bien sûr, on peut imaginer des cas où un climatiseur hermétiquement scellé au sens du règlement européen, et donc dispensé par lui d'installation par un professionnel, nécessite des opérations compliquées pour sa mise en service qui ne touchent pas au circuit frigorifique. Le décret ajouterait alors au règlement européen, ce qui nécessiterait une notification à la Commission qui ne figure pas au dossier. Mais vous pourrez, selon nous, juger que ce n'est pas l'objet de cette disposition et qu'elle ne saurait avoir pour effet, à elle seule, d'exiger au titre de la réglementation française l'intervention d'un professionnel pour la mise en service d'un climatiseur hermétiquement scellé. Si vous faites cet effort, elle n'ajoute rien au règlement, n'y est donc pas contraire et n'avait pas à être notifiée : Vous pourrez alors rejeter le recours pour excès de pouvoir : si grand que puissent-être les avantages de la technologie Ready-clim, la critique de la requérante a, en réalité, sa source dans la réglementation européenne et non dans le décret français. La coexistence de ces deux textes d'application directe rend, il est vrai, à nos yeux, la situation excessivement complexe pour les professionnels.

Le recours en indemnité nous retiendra moins longtemps. Si vous nous avez suivi, vous en déduirez que le requérant n'établit pas une faute de l'Etat à avoir illégalement adopté le décret attaqué. La société soutient ensuite que l'Etat a méconnu le principe de sécurité juridique et le principe de confiance légitime, applicable puisqu'on est dans le champ du droit de l'Union européenne (CE, 25 janvier 2006, Société La laitière de montagne, n° 365694, Rec.) et demande réparation à ce titre. Elle estime que cette méconnaissance est constituée par des prises de positions contradictoires de l'administration du ministère de l'environnement sur les conditions de commercialisation de ses climatiseurs Ready-clim et évalue ses préjudices à 8 601 146 euros. Elle vous décrit les difficultés judiciaires auxquelles elle fait face aujourd'hui. Cependant nous pensons que la faute n'est pas constituée.

Divers courriers sont effectivement au dossier. Ce qui est exact c'est qu'en 2013, alors qu'était en gestation le futur règlement européen de 2014, les services de la Commission européenne puis le directeur général de la prévention des risques du ministère français de l'environnement, par une lettre du 28 octobre 2013, se sont montrés favorables à une évolution de la réglementation allégeant les contraintes en cas de recours à la technologie développée par la société Star Light. Mais aucun engagement n'a été pris. La lettre précise que bien que cet allègement des obligations ne « serait » effectif que si « cette orientation était retenue ». Comme nous vous l'avons dit, nous pensons que le règlement européen adopté n'a pas retenu cette orientation. Par la suite, aucun courrier des services de l'Etat n'a donné de faux espoirs à la société ; l'administration a au contraire à plusieurs reprises rappelé à la société ses obligations. Un courrier du ministre du 29 juillet 2015, saisi par le premier vice-président de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, indique effectivement « qu'il n'a pas d'objection à ce que la commercialisation (...) puisse se poursuivre », ce qui ne fait pas de doute, en précisant que la Commission européenne estime que les climatiseurs ready-clim ne sont pas hermétiquement scellés, ce qui impliquait implicitement que l'installation devait être faite par un professionnel de la climatisation. Le manquement ne nous semble donc pas constitué, et par ces motifs nous concluons donc au rejet des deux requêtes.