CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JÁN MAZÁK
présentées le 28 octobre 2010[1]

1. Par le présent recours[2], introduit en vertu de l'article 226 CE (devenu l'article 258 TFUE), la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en ne procédant pas à la mise hors service des systèmes de protection contre les incendies et des extincteurs contenant des halons pour des utilisations non critiques à bord des navires, ni à la récupération de ces halons, la République de Malte a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4, paragraphe 4, sous v), et 16 du règlement (CE) nº 2037/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 29 juin 2000, relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone[3].

2. En se fondant sur une interprétation différente des dispositions pertinentes du règlement nº 2037/2000, et en particulier de l'expression «utilisations critiques de halon pour la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrait s'échapper dans les cargos existants» figurant à l'annexe VII dudit règlement, la République de Malte est parvenue à la conclusion que le recours de la Commission n'était pas fondé et devait être rejeté.

Cadre juridique

3. Le règlement nº 2037/2000 fait partie d'une chaîne de règlements successifs[4] par lesquels la Communauté a rempli ses obligations au titre de la convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone[5] ainsi que du protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone[6], dont elle est signataire[7]. En dépit du fait que

1 — Langue originale: le français.

2 — En ce qui concerne la phase précontentieuse de la procédure, il suffit de constater, en l'espèce, qu'elle s'est déroulée conformément à l'article 226 CE. Aucun argument mettant en cause la légalité de cette phase de la procédure n'a été soulevé devant la Cour.

3 — JO L 244, p. 1.

4 — Le règlement nº 2037/2000 a été précédé du règlement (CEE) nº 3322/88 du Conseil, du 14 octobre 1988, relatif à certains chlorofluorocarbones et halons qui appauvrissent la couche d'ozone (JO L 297, p. 1), du règlement (CEE) nº 594/91 du Conseil, du 4 mars 1991, relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (JO L 67, p. 1), ainsi que du règlement (CE) nº 3093/94 du Conseil, du 15 décembre 1994, relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (JO L 333, p. 1).

5 — JO 1988, L 297, p. 10.

6 — JO 1988, L 297, p. 21.

7 — Décision du Conseil du 14 octobre 1988 concernant la conclusion de la convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, et du protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (JO L 297, p. 8).

ledit règlement n'est plus actuellement en vigueur parce que, à compter du 1er janvier 2010, il a été abrogé et remplacé par le règlement (CE) nº 1005/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone [8], il demeure le règlement applicable au moment pertinent aux fins de la présente affaire.

4. L'article 4 du règlement nº 2037/2000, intitulé «Limitation de la mise sur le marché et de l'utilisation de substances réglementées», énonce, à son paragraphe 1, l'interdiction générale de mise sur le marché et d'utilisation d'un certain nombre de substances réglementées, parmi lesquelles figurent les halons.

5. L'article 4, paragraphes 4 et 5, du règlement nº 2037/2000 prévoit des exceptions à l'interdiction en question. En ce qui concerne les systèmes de protection contre les incendies et les extincteurs contenant des halons, qui nous intéressent en l'espèce, une exception limitée dans le temps est prévue audit article 4, paragraphe 4, sous v). Cette disposition est libellée comme suit:

«Sauf pour les utilisations énumérées à l'annexe VII, les systèmes de protection contre les incendies et les extincteurs contenant des halons sont mis hors service avant le 31 décembre 2003, les halons étant récupérés conformément à l'article 16.»

6. L'annexe VII du règlement nº 2037/2000, relative aux utilisations critiques de halon, qui déroge au principe de limitation dans le temps des exceptions à l'interdiction générale de la mise sur le marché et de l'utilisation des halons dans le cas des systèmes de protection contre les incendies et les extincteurs, est ainsi rédigée:

«Utilisation du halon 1301:

[…]

— pour la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrait s'échapper dans les secteurs militaire, pétrolier, gazier et pétrochimique, et dans les cargos existants,

[…]

Utilisation de halon 2402 uniquement à Chypre, en Estonie, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, en Pologne, en République tchèque, en Slovaquie et en Slovénie:

[…]

8 — JO L 286, p. 1.

— pour la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrait s'échapper dans les secteurs militaire, pétrolier, gazier et pétrochimique, et dans les cargos existants,

[…]»

7. L'article 16, paragraphe 1, du règlement nº 2037/2000 est disposé comme suit:

«Les substances réglementées contenues dans:

[…]

— les systèmes de protection contre le feu et les extincteurs

sont récupérées afin d'être détruites au moyen de techniques approuvées par les parties ou de toute autre technique de destruction écologiquement acceptable, ou d'être recyclées ou régénérées au cours des opérations de maintenance et d'entretien des équipements ou avant le démontage ou l'élimination de ces équipements.»

8. L'article 2 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne [9] dispose, que «[d]ès l'adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes pris, avant l'adhésion, par les institutions et la Banque centrale européenne lient les nouveaux États membres et sont applicables dans ces États dans les conditions prévues par ces traités et par le présent acte».

9. Étant donné que ledit acte d'adhésion n'a prévu aucune mesure de transition en ce qui concerne l'application du règlement nº 2037/2000 à la République de Malte, les obligations qui incombent à cette dernière en vertu dudit règlement, au nombre desquelles figure également l'obligation de mettre hors service les systèmes de protection contre les incendies et les extincteurs contenant des halons et de récupérer des halons, ont pris effet dès le 1er mai 2004.

Appréciation

10. Bien qu'il ne s'agisse pas, en l'espèce, du premier recours de la Commission fondé sur

9 — JO 2003, L 236, p. 33.

le règlement nº 2037/2000 [10], c'est la première fois que le manquement allégué consisterait en une violation de l'interdiction générale de mise sur le marché et d'utilisation des halons prévue à l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 2037/2000 et, plus précisément, de l'obligation de mettre hors service, dans le cas de la République de Malte avant le 1er mai 2004, les systèmes de protection contre les incendies et les extincteurs contenant des halons et de récupérer des halons découlant de l'article 4, paragraphe 4, sous v), du règlement nº 2037/2000.

11. Comme je l'ai déjà indiqué dans le cadre de la présentation du règlement nº 2037/2000, son article 4, paragraphe 4, sous v), prévoit, en faveur des systèmes de protection contre les incendies et les extincteurs contenant des halons, une exception limitée dans le temps à l'interdiction générale de mise sur le marché et d'utilisation des halons. Cependant, ladite exception prévoit elle-même que sa limitation dans le temps ne s'applique pas aux cas des utilisations des halons énumérées à l'annexe VII du règlement nº 2037/2000. Cela signifie que l'utilisation des systèmes de protection contre les incendies et les extincteurs contenant des halons est autorisée même après la date butoir, soit, dans le cas de la République de Malte, le 1er mai 2004, si l'utilisation de halon peut être considérée comme une utilisation critique au sens de l'annexe VII du règlement nº 2037/2000.

12. Conformément à une jurisprudence constante, dans le cadre d'une procédure en manquement, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué et d'apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans que la Commission puisse se fonder sur une présomption quelconque [11]. Il en découle que, en l'espèce, pour que le recours de la Commission puisse prospérer, il lui appartenait de démontrer, premièrement, que les navires battant pavillon maltais étaient, après le 1er mai 2004, équipés de systèmes de protection contre les incendies et d'extincteurs contenant des halons et, deuxièmement, qu'il ne s'agissait pas d'une utilisation critique des halons au sens de l'annexe VII du règlement nº 2037/2000 et, plus particulièrement, au sens du troisième tiret des dispositions concernant le halon 1301 et du troisième tiret des dispositions concernant le halon 2402 figurant à ladite annexe VII du règlement nº 2037/2000, destinée à la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrait s'échapper dans les cargos existants.

10 — La Commission a introduit au total sept recours fondés sur le règlement nº 2037/2000. Elle s'est désistée de deux d'entre eux (ordonnances du président de la Cour du 8 août 2006, Commission/Irlande, C-425/05, ainsi que du 4 août 2008, Commission/Chypre, C-490/07), cinq autres ayant donné lieu à un arrêt de la Cour (arrêts du 26 octobre 2004, Commission/Irlande, C-406/03; du 7 juillet 2005, Commission/Italie, C-214/04; du 14 juillet 2005, Commission/Italie, C-79/05; du 14 décembre 2006, Commission/Grèce, C-390/05, et du 3 avril 2008, Commission/Belgique, C-522/06).

11 — Voir, notamment, arrêt du 10 juin 2010, Commission/Portugal (C-37/09, point 28 et jurisprudence citée).

13. En ce qui concerne l'existence des navires battant pavillon maltais équipés de systèmes de protection contre les incendies et d'extincteurs contenant des halons, la République de Malte et la Commission s'accordent sur le fait que, à l'époque de l'expiration du délai défini dans l'avis motivé adressé à la République de Malte, certains des navires battant pavillon maltais étaient équipés de systèmes de protection contre les incendies et d'extincteurs contenant des halons.

14. Les parties s'opposent toutefois sur la question de savoir si l'utilisation des halons à bord de ces navires peut être considérée comme une utilisation non critique, ce qui impliquerait la non-conformité de l'utilisation des systèmes de protection contre les incendies et d'extincteurs à bord des navires aux exigences du règlement nº 2037/2000, ou s'il s'agit plutôt d'une utilisation critique des halons pour la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrait s'échapper au sens de l'annexe VII du règlement nº 2037/2000, ce qui impliquerait une conformité de l'utilisation des systèmes de protection contre les incendies et d'extincteurs à bord des navires audit règlement.

15. En ce qui concerne les cargos existants, la Commission considère que, depuis l'entrée en vigueur du règlement nº 2037/2000, il n'existe que deux situations susceptibles d'être qualifiées d'utilisations critiques des halons «pour la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrait s'échapper», à savoir, premièrement, la neutralisation des citernes de pétrole et, deuxièmement, la neutralisation de la machinerie associée au pompage automatique des farines dans ou hors de la cale d'un navire. Selon la Commission, la neutralisation est nécessaire dans de telles situations afin d'éviter les explosions à bord de navires-citernes transportant du pétrole brut ou des produits pétroliers raffinés ou à bord de navires transportant de la farine, en raison de l'accumulation de poussière de farine.

16. La République de Malte a admis que tel n'est pas le cas de certains des navires battant pavillon maltais équipés de systèmes de protection contre les incendies et d'extincteurs contenant des halons. Cependant, elle prétend que, dans le cas des navires en question, il s'agit néanmoins d'une utilisation de halon «pour la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrait s'échapper». C'est qu'elle a toujours été en désaccord avec l'interprétation de la formulation «utilisations critiques de halon pour la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrait s'échapper dans les cargos existants» donnée par la Commission.

17. Selon la République de Malte, l'interprétation donnée par la Commission constituerait une restriction arbitraire et injustifiable du champ d'application du troisième tiret concernant le halon 1301 et du troisième tiret concernant le halon 2402 de l'annexe VII du règlement nº 2037/2000. Elle est d'avis que

l'utilisation des halons 1301 et 2402 dans les tranches des machines contenant des moteurs à combustion, des chaudières à mazout ou des unités et générateurs alimentés au mazout, les chambres des pompes à cargaison et les autres compartiments similaires sur des navires construits avant le 1er octobre 1994 doit également être considérée comme utilisation critique au sens des dispositions citées de l'annexe VII du règlement nº 2037/2000. La République de Malte allègue que, dans les cas de tous les navires battant pavillon maltais équipés de systèmes de protection contre les incendies et d'extincteurs contenant des halons, il s'agit de l'utilisation de halon qui est conforme à une telle interprétation.

18. La Commission se réfère, quant à elle, à l'expression «pour la neutralisation de» figurant dans la formulation litigieuse du troisième tiret concernant le halon 1301 et du troisième tiret concernant le halon 2402 de l'annexe VII du règlement nº 2037/2000.

19. En se fondant sur une définition du terme «neutralisation» selon laquelle celui-ci correspondrait à «la libération anticipée de halon en réaction à un risque d'incendie ou d'explosion dans un espace occupé potentiellement inflammable et dangereux, avec une concentration telle que l'atmosphère du lieu n'est plus en mesure de supporter la combustion», la Commission fait valoir que l'utilisation des halons 1301 et 2402 dans les cargos ne pourrait être considérée comme une utilisation critique que si ces halons sont utilisés dans un système de protection contre les incendies conçu pour neutraliser des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrait s'échapper, c'est-à-dire s'ils sont utilisés dans un système conçu pour libérer le halon avant le début d'une combustion ou d'une explosion dans une atmosphère par ailleurs inflammable ou explosive, ou afin de les prévenir. Tout système conçu pour libérer le halon en réaction à la détection d'un incendie serait un système d'extinction, et non un système de neutralisation, et ne relèverait donc pas de la notion d'utilisations critiques de halon dans les cargos.

20. La Commission fait valoir que, même si, dans son mémoire en défense, la République de Malte a affirmé que l'utilisation des halons à bord des navires battant pavillon maltais vise spécifiquement la «neutralisation» des espaces occupés, en réponse à l'avis motivé, la République de Malte aurait déclaré que le halon était utilisé comme moyen d'«extinction des incendies».

21. Sur ce point, la République de Malte rétorque que la distinction entre neutralisation et extinction opérée par la Commission est artificielle et alambiquée, étant donné que le processus d'extinction est pour l'essentiel compris dans le processus de neutralisation, particulièrement lorsque le même agent est

utilisé. La neutralisation est de fait le résultat inévitable et normal de l'extinction lorsque des halons sont utilisés.

22. Il résulte de tout ce qui précède que la question cruciale est celle de savoir si la Commission a établi à suffisance de droit que l'utilisation critique de halon pour la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrait s'échapper dans les cargos existants au sens du troisième tiret concernant le halon 1301 et du troisième tiret concernant le halon 2402 de l'annexe VII du règlement nº 2037/2000 ne concerne que la neutralisation des navires-citernes pétroliers et la neutralisation de la machinerie associée au pompage automatique des farines dans ou hors de la cale d'un navire, et que, contrairement à l'utilisation d'un système de neutralisation, l'utilisation d'un système d'extinction ne relève pas du champ d'application desdites dispositions. Si tel était le cas, cela impliquerait que la République de Malte a bien commis le manquement qui lui est reproché, étant donné qu'elle admet elle-même que, parmi les navires battant pavillon maltais équipés des systèmes de protection contre les incendies et d'extincteurs contenant des halons, existent des cargos qui ne sont pas des navires-citernes pétroliers et qui n'utilisent pas de halon pour la neutralisation de la machinerie associée au pompage automatique des farines dans ou hors de la cale d'un navire.

23. Force est de constater que l'approche de la Commission quant au sens de la formulation «utilisations critiques de halon pour la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrait s'échapper dans les cargos existants» n'a pas varié depuis l'entrée en vigueur du règlement nº 2037/2000. Cela ne signifie pas pour autant que la position de la Commission est correcte.

24. À l'appui de son interprétation de la formulation «utilisations critiques de halon pour la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrait s'échapper dans les cargos existants», la Commission invoque une pratique suivie dans le secteur des cargos selon laquelle le halon ne serait normalement pas installé sur les cargos à des fins de neutralisation, sauf dans deux cas particuliers, à savoir l'utilisation de halon pour la neutralisation des navires-citernes pétroliers et l'utilisation de halon pour la neutralisation de la machinerie associée au pompage automatique des farines dans ou hors de la cale d'un navire.

25. Force est néanmoins de constater que la Commission n'a pas produit le moindre élément, tel que par exemple des données statistiques ou des expertises, susceptible de prouver que telle est réellement la situation dans le secteur des cargos. Elle s'est contentée d'invoquer exclusivement la pratique suivie dans le secteur des cargos, sans toutefois s'expliquer de quelle manière elle a examiné

l'existence d'une telle pratique et dans quels États membres [12].

26. Afin de se prononcer sur le bien-fondé, premièrement, de l'affirmation de la Commission selon laquelle le halon ne serait utilisé, sur les cargos existants, pour la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrait s'échapper que dans les navires-citernes pétroliers et les cargos équipés d'une machinerie associée au pompage automatique des farines dans ou hors de la cale d'un navire et, deuxièmement, de l'exclusion des systèmes d'extinction du champ d'application du troisième tiret concernant le halon 1301 et du troisième tiret concernant le halon 2402 de l'annexe VII du règlement nº 2037/2000, la Cour aurait besoin de connaissances techniques dont elle ne dispose pas [13].

27. Nous considérons que, en l'absence d'éléments techniques fournis par la Commission, la Cour ne devrait pas prendre position sur l'affirmation de la Commission, et ce d'autant plus que la défense de l'État membre concerné est fondée sur des arguments à caractère plus technique que juridique.

28. En conséquence, le contenu du dossier soumis à la Cour ne permet pas d'apprécier si le recours de la Commission est fondé.

29. Cela signifie que, en l'espèce, la Commission n'a pas satisfait à ses obligations en matière de preuve et n'est donc pas parvenue à établir le manquement reproché à la République de Malte.

30. Au regard de ce qui précède, nous considérons que le recours de la Commission doit être rejeté.

12 — À cet égard, il convient de reconnaître une certaine pertinence à l'argument tiré par la République de Malte de ce que, quand bien même la Commission serait-elle effectivement en position de démontrer par des éléments empiriques que la «grande majorité» des cargos utilisent exclusivement le halon dans les deux cas mentionnés, il n'en résulterait pas pour autant que l'expression litigieuse figurant à l'annexe VII ne viserait que les situations mentionnées.

13 — À cet égard, nous ajouterions que même si le juge concerné disposait des connaissances techniques nécessaires, ce qui ne saurait être exclu, il ne pourrait pas en faire usage en vue de se prononcer sur une affaire, étant donné que son rôle consiste à juger des affaires utilisant ses connaissances juridiques et non pas ses éventuelles connaissances techniques dans le domaine auquel l'objet d'un litige est lié.

Conclusion

31. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit:

1) Le recours est rejeté.

2) La Commission européenne est condamnée aux dépens.