ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

19 mai 2011 *

Dans l'affaire C-376/09,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 22 septembre 2009,

Commission européenne, représentée par M^me^ A. Alcover San Pedro et M. E. Depasquale, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République de Malte, représentée par M. S. Camilleri et M^me^ A. Buhagiar, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. J.N. Cunha Rodrigues, président de chambre, MM. A. Rosas, U. Lõhmus (rapporteur), A. Ó Caoimh et M^me^ P. Lindh, juges,

avocat général: M. J. Mazák,
greffier: M. A. Calot Escobar,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 28 octobre 2010,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, 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) n° 2037/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 29 juin 2000, relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (JO L 244, p. 1), tel que modifié par la décision 2004/232/CE de la Commission, du 3 mars 2004 (JO L 71, p. 28, ci-après le «règlement n° 2037/2000»).

Le cadre juridique

Le règlement nº 2037/2000

2 Le règlement nº 2037/2000 vise à mettre en œuvre des engagements internationaux résultant de la convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, signée le 22 mars 1985, et du protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté le 16 septembre 1987, que la Communauté économique européenne a approuvés par la décision 88/540/CEE du Conseil, du 14 octobre 1988 (JO L 297, p. 8).

3 Conformément à son article 1er, ce règlement s'applique, entre autres, à l'utilisation des halons.

4 L'article 4, paragraphe 1, sous c), de ce même règlement dispose que, «[s]ous réserve des paragraphes 4 et 5, la mise sur le marché et l'utilisation des […] halons […] sont interdites».

5 L'article 4, paragraphe 4, sous v), dudit règlement prévoit:

«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 Aux termes de l'article 16, paragraphe 1, du règlement nº 2037/2000:

«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.»

7 L'article 20, paragraphe 3, de ce règlement dispose que «[l]es autorités compétentes des États membres entreprennent les recherches que la Commission estime nécessaires aux fins du présent règlement. Les États membres effectuent également des contrôles par sondage concernant les importations de substances contrôlées; ils en communiquent les calendriers et les résultats à la Commission.»

8 L'annexe VII dudit règlement, relative aux utilisations critiques de halon, est libellée comme suit:

«Utilisation du halon 1301:

[…]

— pour la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrai[en]t 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:

[…]

— pour la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrai[en]t s'échapper dans les secteurs militaire, pétrolier, gazier et pétrochimique, et dans les cargos existants,

[…]»

9 En ce qui concerne l'application dans le temps du règlement nº 2037/2000, aucune mesure transitoire n'a été prévue à l'égard de la République de Malte dans 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 Lituanie, 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 (JO 2003, L 236, p. 33, ci-après l'«acte d'adhésion»).

10 Aux termes de l'article 2 de l'acte d'adhésion:

«Dès 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.»

La procédure précontentieuse

11 Par lettre du 11 novembre 2005, la Commission a rappelé aux autorités maltaises la nécessité de mettre hors service les systèmes de protection contre les incendies et les extincteurs contenant des halons non destinés à des utilisations critiques et a signalé que les seules utilisations autorisées de ces substances à bord des cargos existants, en vertu de l'annexe VII du règlement nº 2037/2000, étaient la neutralisation soit des citernes de pétrole, soit de la machinerie associée au pompage automatique des farines dans ou hors de la cale d'un navire. Elle a également invité lesdites autorités à remplir

et à renvoyer pour le 31 janvier 2006 au plus tard un formulaire sur l'utilisation critique de halons à bord des navires battant pavillon maltais.

12 N'ayant reçu aucune réponse à cette lettre, la Commission en a déduit que le gouvernement maltais admettait l'utilisation non critique de halons à bord de navires battant pavillon maltais. Ainsi, estimant que la République de Malte avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées des articles 4, paragraphe 4, sous v), 16 et 20, paragraphe 3, dudit règlement ainsi que de l'article 10 CE, la Commission a, par lettre du 15 décembre 2006, mis cet État membre en demeure de présenter ses observations.

13 Dans leur réponse à cette lettre de mise en demeure, datée du 14 mai 2007, les autorités maltaises ont indiqué que 89 navires battant pavillon maltais étaient encore équipés de systèmes de protection contre les incendies et d'extincteurs contenant des halons. Toutefois, contestant l'interprétation que la Commission avait donnée de l'annexe VII du règlement nº 2037/2000, que ces autorités ont qualifiée de restrictive, celles-ci ont soutenu qu'il s'agissait d'«utilisations critiques» au sens de cette annexe.

14 N'étant pas convaincue par cette réponse, la Commission a, le 17 octobre 2008, adressé audit État membre un avis motivé l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci.

15 Les autorités maltaises ont répondu par lettre du 16 juillet 2009, indiquant que les navires battant pavillon maltais qui utilisaient toujours des halons comme agents d'extinction étaient au nombre de 41. Tout en contestant l'interprétation préconisée par la Commission de la notion d'«utilisations critiques de halon» figurant à l'annexe VII du règlement nº 2037/2000, la République de Malte a déclaré qu'elle enjoignait à tous

les armateurs dont les navires battant pavillon maltais étaient équipés de systèmes de protection contre les incendies contenant des halons de mettre ces navires hors service pour le 30 juin 2010 au plus tard.

16 Considérant cette réponse comme insatisfaisante, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

17 Au soutien de son recours, la Commission fait valoir, tout d'abord, que la notion d'«utilisations critiques» du halon figurant à l'annexe VII du règlement nº 2037/2000 doit faire l'objet d'une interprétation restrictive en ce que ces utilisations constituent des exceptions à l'obligation, énoncée à l'article 4, paragraphe 4, sous v), de ce règlement, de mettre hors service les systèmes de protection contre les incendies et les extincteurs contenant des halons.

18 Elle relève que, conformément au libellé de ladite annexe VII, notamment des troisièmes tirets concernant les utilisations critiques, respectivement, de halon 1301 et de halon 2402, les seules utilisations critiques autorisées de ces halons, dans des cargos existants, sont celles prévues «pour la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrai[en]t s'échapper». Dans la pratique, ces dispositions ne viseraient que deux cas particuliers, à savoir la neutralisation soit des navires-citernes pétroliers, soit de la machinerie associée au pompage automatique des farines dans ou hors de la cale d'un navire.

19 La Commission estime ensuite qu'il importe d'opérer une distinction entre les systèmes de neutralisation et les systèmes d'extinction, les systèmes au halon installés dans la plupart des cargos relevant de cette seconde catégorie. En effet, le terme de «neutralisation» 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».

20 Ainsi, s'agissant de cargos existants, seule pourrait être considérée comme critique, au sens de l'annexe VII du règlement nº 2037/2000, l'utilisation des halons 1301 et 2402 dans un système de protection contre les incendies conçu pour neutraliser des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourraient s'échapper, c'est-à-dire leur utilisation dans un système conçu pour libérer le halon avant le début d'une combustion ou la survenance d'une explosion dans une atmosphère inflammable ou explosive, en vue de prévenir celles-ci. Par conséquent, l'interprétation préconisée par la République de Malte de ladite notion d'utilisations critiques serait contraire à la lettre de ladite annexe.

21 La Commission ajoute que les autorités maltaises auraient admis elles-mêmes, pendant la procédure précontentieuse, que les navires visés utilisent le halon pour l'extinction des incendies. En tout état de cause, la République de Malte n'aurait fourni aucune information concernant la finalité de l'utilisation du halon dans lesdits navires. Par conséquent, étant donné que le halon n'est normalement pas installé sur les cargos à des fins de neutralisation, ces navires ne seraient pas couverts par les exceptions relatives aux cargos figurant à l'annexe VII du règlement nº 2037/2000.

22 Enfin, pour réfuter l'argument de la République de Malte relatif au principe de protection de la confiance légitime dont devraient bénéficier les propriétaires des navires en cause, la Commission fait valoir qu'aucune violation de ce principe n'a eu lieu en l'espèce, car non seulement cette institution n'a jamais donné aucune assurance dans le sens de la thèse défendue par la République de Malte, mais elle a en outre maintenu régulièrement sa position quant à l'interprétation à donner de ladite annexe en ce qui concerne les utilisations critiques de halon dans les cargos. Par ailleurs, en ce

qui concerne la charge financière qui incombe aux propriétaires et aux affréteurs des cargos en cause, la Commission fait valoir que la mise hors service des installations contenant du halon dans ces cargos aurait dû avoir lieu avant le 1er mai 2004 et que des difficultés d'application apparues au stade de l'exécution d'un acte de l'Union ne sauraient permettre à un État membre de se dispenser unilatéralement de l'observation de ses obligations. À cet égard, elle se réfère à l'arrêt du 7 février 1979, Commission/Royaume-Uni (128/78, Rec. p. 419).

23 La République de Malte conteste, tout d'abord, l'interprétation préconisée par la Commission de la notion d'«utilisations critiques de halon» au sens de l'annexe VII du règlement nº 2037/2000. Elle soutient que cette utilisation concerne les salles de 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. En l'occurrence, l'utilisation de halon dans de tels «espaces» à bord des navires concernés relèverait de la notion d'«utilisations critiques» au sens de cette annexe.

24 Selon cet État membre, la Commission donne une interprétation de ladite notion qui va à l'encontre du libellé exact des dispositions concernées de ladite annexe, lesquelles seraient formulées en termes larges, en visant «la neutralisation des espaces occupés d'où un liquide inflammable et/ou un gaz pourrai[en]t s'échapper […] dans des cargos existants», sans autre réserve.

25 Ensuite, la République de Malte fait valoir que la distinction établie par la Commission entre les termes «extinction» et «neutralisation» est, dans le cadre du règlement nº 2037/2000, dénuée de fondement et artificielle. Le processus d'extinction serait pour l'essentiel compris dans le processus de neutralisation, notamment lorsque le même agent est utilisé. En effet, la ligne de démarcation entre les processus de neutralisation et d'extinction serait souvent douteuse, dans la mesure où l'utilisation des halons 1301 et 2402 pour lutter contre des déflagrations dans une zone précise aurait

automatiquement pour effet de neutraliser les zones adjacentes contre de nouvelles combustions et/ou de possibles explosions. Dès lors, la neutralisation serait la conséquence normale du processus d'extinction lorsque de tels halons sont utilisés. Selon la République de Malte, les halons 1301 et 2402 sont connus, dans le secteur de la protection contre les incendies, pour leur efficacité en matière d'extinction comme de neutralisation, et c'est précisément cette nature polyvalente qui les rend si attractifs et relativement irremplaçables en tant qu'agents de protection contre les incendies.

26 Enfin, la République de Malte soutient que l'annexe VII du règlement nº 2037/2000 a fait naître une confiance légitime chez les propriétaires de navires, laquelle peut être affectée par l'interprétation subjective que la Commission donne de cette disposition, notamment du fait que cette interprétation restreint le champ d'application de ladite disposition et est contraire à son libellé ainsi qu'à son esprit. Par ailleurs, ladite interprétation serait également contraire au principe de sécurité juridique.

27 En tout état de cause, cet État membre affirme que le nombre de navires battant pavillon maltais encore équipés de systèmes de protection contre les incendies contenant des halons est en diminution. La plupart de ces navires approcheraient de leur fin de vie, étant entendu que certains sont des pétroliers à simple coque qui doivent être mis hors service à la fin de l'année 2010 au plus tard, conformément aux dispositions applicables de la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, signée à Londres le 2 novembre 1973, telle que complétée par le protocole du 17 février 1978, et du règlement (CE) nº 417/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 18 février 2002, relatif à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque ou de normes de conception équivalentes pour les pétroliers à simple coque, et abrogeant le règlement (CE) nº 2978/94 du Conseil (JO L 64, p. 1). Dès lors, demander aux propriétaires de ces navires de mettre hors service lesdits systèmes engendrerait pour eux une charge excessivement lourde et disproportionnée.

Appréciation de la Cour

28 Il convient de relever d'emblée que, aux termes de l'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement nº 2037/2000, sous réserve des paragraphes 4 et 5 de cet article, la mise sur le marché et l'utilisation des halons sont interdites.

29 Le paragraphe 4, sous v), dudit article prévoit l'obligation de mettre les systèmes de protection contre les incendies et les extincteurs contenant des halons hors service avant le 31 décembre 2003, sauf pour les utilisations énumérées à l'annexe VII du règlement nº 2037/2000. En l'absence de disposition en sens contraire dans l'acte d'adhésion, cette obligation a pris effet à l'égard de la République de Malte dès son adhésion à l'Union européenne, le 1er mai 2004, en vertu de l'article 2 de cet acte.

30 Il résulte de la lecture combinée de ces dispositions que, depuis cette dernière date, pour les navires battant pavillon maltais, l'utilisation de tels systèmes et extincteurs n'est autorisée que si elle peut être considérée comme une «utilisation critique» au sens de ladite annexe.

31 Cet État membre ne conteste pas que certains navires battant pavillon maltais disposent de systèmes d'extinction qui utilisent du halon. Toutefois, il soutient que ces utilisations relèvent de ladite notion d'utilisation critique, contestant l'interprétation restrictive que la Commission en donne.

32 À cet égard, il convient de rappeler que, 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 (voir, notamment, arrêts du 12 mai 2005, Commission/Belgique, C-287/03, Rec. p. I-3761, point 27, et du 10 juin 2010, Commission/Portugal, C-37/09, point 28).

33 Or, force est de constater que l'interprétation avancée par la Commission des troisièmes tirets relatifs à l'utilisation critique, respectivement, de halon 1301 et de halon 2402 figurant à l'annexe VII du règlement nº 2037/2000 repose sur deux affirmations. D'une part, les systèmes au halon installés dans la grande majorité des cargos seraient des systèmes d'extinction, et non de neutralisation. D'autre part, seules deux hypothèses particulières d'utilisation de systèmes au halon aux fins de neutralisation relèveraient desdites dispositions, à savoir soit dans des navires-citernes pétroliers, soit dans la machinerie associée au pompage automatique des farines dans ou hors de la cale d'un navire.

34 Toutefois, cette interprétation ne résulte ni des dispositions de ladite annexe ni d'une autre disposition du règlement nº 2037/2000. Par ailleurs, aucune référence aux deux hypothèses mentionnées par la Commission ne se trouve dans les considérants de ce règlement.

35 En revanche, les troisièmes tirets concernant l'utilisation, respectivement, des halons 1301 et 2402 figurant à l'annexe VII du règlement nº 2037/2000 sont formulés de manière large, visant leur utilisation «dans les secteurs militaire, pétrolier, gazier et pétrochimique, et dans les cargos existants».

36 Par ailleurs, les termes «neutralisation des espaces occupés» contenus dans lesdites dispositions indiquent que l'utilisation en cause de ces halons est prévue dans les espaces occupés par des personnes, ce qui est susceptible d'englober d'autres types ou parties de navires que ceux visés par la Commission.

37 Dès lors, à supposer même que, comme le soutient la Commission, dans la pratique, l'utilisation de halon sur les navires soit limitée aux deux cas de figure évoqués par celle-ci, rien dans le texte du règlement nº 2037/2000 ne permet de conclure que l'intention du législateur de l'Union ait été de limiter l'utilisation de halon sur les navires à ces deux cas de figure.

38 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que la Commission n'a pas établi le manquement reproché à la République de Malte.

39 Par conséquent, le recours de la Commission doit être rejeté.

Sur les dépens

40 En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La République de Malte ayant conclu à la condamnation de la Commission et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La Commission européenne est condamnée aux dépens.

Signatures