CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 227.404 du 15 mai 2014

A. 203.799/XIII-6146

En cause : **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Luc DEPRE et
Ivan-Serge BROUHNS, avocats,
chaussée de La Hulpe 178
1170 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Secrétaire d'Etat à l'Environnement,
à l'Energie et à la Mobilité,
ayant élu domicile chez
Mes Marc MARTENS et
Nicolas CARBONNELLE, avocats,
avenue Louise 235/1
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 24 février 2012 par la Région wallonne, en ce qu'elle demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 23 décembre 2011 fixant les quotas d'émission de gaz à effet de serre alloués à titre gratuit aux exploitants d'aéronefs pour l'année 2012 et la période 2013-2020;

Vu l'arrêt n° 221.136 du 23 octobre 2012, rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 29 novembre 2012 par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. DONNAY, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 21 mars 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 mai 2014 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me I.-S. BROUHNS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me N. CARBONNELLE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. DONNAY, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

A. Le contexte européen

A.1. La directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 "établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil" vise à réduire les émissions anthropiques de gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto en instaurant un système d'allocation et d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre au sein de l'Union européenne.

A.2. La directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 "modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre" tend notamment à soumettre le secteur de l'aviation au système européen d'allocation et d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre élaboré par la directive 2003/87/CE précitée.

L'annexe I de la directive 2003/87/CE, telle qu'elle a été modifiée par l'annexe I de la directive 2008/101/CE, détermine les catégories d'activités aériennes auxquelles la directive s'applique. Le point 2, deuxième alinéa, de l'annexe I de la directive 2003/87/CE dispose à cet égard que, "à compter du 1er janvier 2012, tous

les vols à l'arrivée ou au départ d'un aérodrome situé sur le territoire d'un Etat membre soumis aux dispositions du traité seront couverts".

A.3. Tel qu'il a été modifié par la directive 2008/101/CE, l'article 3 de la directive 2003/87/CE dispose comme suit :

" Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) «quota», le quota autorisant à émettre une tonne d'équivalent-dioxyde de carbone au cours d'une période spécifiée, valable uniquement pour respecter les exigences de la présente directive, et transférable conformément aux dispositions de la présente directive;

b) «émissions», le rejet dans l'atmosphère de gaz à effet de serre, à partir de sources situées dans une installation, ou le rejet, à partir d'un aéronef effectuant une activité aérienne visée à l'annexe I, de gaz spécifiés en rapport avec cette activité;

[...]

o) «exploitant d'aéronef», la personne qui exploite un aéronef au moment où il effectue une activité aérienne visée à l'annexe I ou, lorsque cette personne n'est pas connue ou n'est pas identifiée par le propriétaire de l'aéronef, le propriétaire de l'aéronef lui-même;

[...]

q) «Etat membre responsable», l'Etat membre chargé de gérer le système communautaire eu égard à un exploitant d'aéronef, conformément à l'article 18bis;

r) «émissions de l'aviation attribuées», les émissions de tous les vols relevant des activités aériennes visées à l'annexe I au départ d'un aérodrome situé sur le territoire d'un Etat membre ou à l'arrivée dans un tel aérodrome en provenance d'un pays tiers [...]".

A.4. L'allocation par chaque Etat membre de quotas d'émission aux exploitants d'aéronefs a lieu de deux manières. Une grande partie de ceux-ci leur sont attribués gratuitement, tandis que les quotas résiduaires sont vendus aux enchères par l'Etat membre responsable.

A.5. Il ressort par ailleurs de l'article 12, paragraphe 2bis, de la directive 2003/87/CE, tel qu'il a été modifié par l'article 10, b), de la directive 2008/101/CE, que chaque exploitant d'aéronef restitue, au plus tard le 30 avril de chaque année, un nombre de quotas égal au total des émissions de l'année civile précédente résultant des activités aériennes visées à l'annexe I pour lesquelles il est considéré comme l'exploitant de l'aéronef. Les Etats membres veillent à ce que les quotas restitués soient ensuite annulés.

A.6. Pour limiter les charges administratives des exploitants d'aéronefs, la directive 2008/101/CE dispose qu'il ne peut y avoir qu'un seul Etat membre responsable pour chaque exploitant d'aéronefs. L'article 18bis de la directive 2003/87/CE, tel qu'il a été inséré par la directive 2008/101/CE, dispose notamment comme suit à cet égard :

" 1. L'Etat membre responsable d'un exploitant d'aéronef est :

a) dans le cas d'un exploitant d'aéronef titulaire d'une licence d'exploitation en cours de validité délivrée par un Etat membre conformément aux dispositions du règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens, l'Etat membre qui a délivré la licence d'exploitation à l'exploitant d'aéronef en question; et

b) dans tous les autres cas, l'Etat membre pour lequel l'estimation des émissions de l'aviation qui lui sont attribuées liées aux vols effectués par l'exploitant d'aéronef en question pendant l'année de base est la plus élevée".

A.7. L'annexe au règlement (CE) n° 748/2009 de la Commission du 5 août 2009 "concernant la liste des exploitants d'aéronefs ayant exercé une activité aérienne visée à l'annexe I de la directive 2003/87/CE à compter du 1er janvier 2006 et précisant l'Etat membre responsable de chaque exploitant d'aéronefs" fixe la liste des exploitants d'aéronefs pour lesquels la Belgique est l'Etat membre responsable. Il s'agit d'une cinquantaine d'exploitants d'aéronefs, dont une dizaine ayant la Belgique pour Etat de l'exploitant et une trentaine ayant pour Etat de l'exploitant un Etat qui n'est pas membre de l'Union européenne.

A.8. Le 26 septembre 2011, la Commission européenne adopte une décision 2011/638/UE relative aux référentiels à utiliser pour allouer à titre gratuit des quotas d'émission de gaz à effet de serre aux exploitants d'aéronefs conformément à l'article 3sexies de la directive 2003/87/CE. Cet acte, publié au journal officiel de l'Union européenne (J.O.U.E.) n° L252/20 du 28 septembre 2011, fait courir le délai de 3 mois dans lequel les Etats membres sont notamment tenus de publier les quotas alloués à chaque exploitant d'aéronefs.

A.9. Par son arrêt du 21 décembre 2011, en réponse à une question préjudicielle posée par la High Court of Justice (Royaume-Uni) dans l'affaire C-366/10, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que l'examen de la directive 2008/101/CE n'avait pas révélé d'éléments de nature à affecter sa validité.

B. Le contexte belge

B.1. Le 6 octobre 2010, le législateur wallon adopte un décret "modifiant le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon de Kyoto et relatif aux

mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto" en vue de transposer la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 précitée.

B.2. Le 10 février 2001, le Gouvernement wallon adopte, sur base de ce décret, un arrêté "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 juin 2006 établissant la liste des installations et activités émettant des gaz à effet de serre et déterminant les gaz à effet de serre spécifiés visés par le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto". Cet arrêté a été publié au Moniteur belge du 21 mars 2011. Il s'agit de l'acte attaqué par le recours introduit par l'Etat belge et enrôlé sous le numéro A. 200.235/XIII-5895.

B.3. A la même date, le Gouvernement wallon adopte également un arrêté "relatif à la surveillance, à la déclaration et à la vérification des émissions et des données de tonnes-kilomètres relatives aux activités aériennes". Cet arrêté a été publié au Moniteur belge du 21 mars 2011.

Par un pli recommandé à la poste le 18 mai 2011, l'Etat belge a introduit contre cet arrêté une requête en annulation, laquelle a été enrôlée sous le numéro A. 200.239/XIII-5896.

B.4. Le 2 mars 2011, la Cour constitutionnelle prononce un arrêt n° 33/2011 par lequel elle annule le décret de la Région flamande du 8 mai 2009 "modifiant le décret REG du 2 avril 2004, en ce qui concerne l'extension relative aux activités aéronautiques", tout en maintenant "les effets des dispositions annulées jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation résultant d'un accord de coopération conclu entre l'Etat fédéral et les Régions en vue de la mise en oeuvre de la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 [...], et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2011".

B.5. Le 7 juillet 2011, l'Etat belge introduit à l'encontre du décret précité du 6 octobre 2010 un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle pour violation des règles répartitrices de compétences.

B.6. Le 17 novembre 2011, le Gouvernement wallon adopte un arrêté "fixant les quotas d'émission de gaz à effet de serre alloués à titre gratuit aux exploitants d'aéronef pour la période 2012 et la période 2013-2020". Cet arrêté a été publié au Moniteur belge du 7 décembre 2011.

Par un pli recommandé à la poste le 6 février 2012, l'Etat belge a introduit contre cet arrêté une requête en annulation, laquelle a été enrôlée sous le numéro A. 203.568/XIII-6131.

B.7. Le 23 décembre 2011, le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, à l'Energie et à la Mobilité adopte un arrêté ministériel fixant les quotas d'émission de gaz à effet de serre alloués à titre gratuit aux exploitants d'aéronefs pour l'année 2012 et la période 2013-2020. Cet arrêté a été publié au Moniteur belge du 29 décembre 2011. Il s'agit du présent acte attaqué.

Par un arrêté ministériel du 20 juin 2012, publié au Moniteur belge du 4 juillet 2012, le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, à l'Energie et à la Mobilité procède à l'abrogation de cet arrêté.

B.8. Le 14 juin 2012, la Cour constitutionnelle prononce un arrêt n° 76/2012 par lequel elle annule les articles 18 à 30 et 37, et les termes "18 à 30 et 37" mentionnés à l'article 38, du décret de la Région wallonne du 6 octobre 2010 "modifiant le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto", tout en maintenant les effets des dispositions annulées jusqu'au 31 décembre 2011 "afin de ne pas priver en particulier [l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 novembre 2011] de son fondement légal et d'éviter que la directive 2008/101/CE ne puisse plus être exécutée dans l'attente de la conclusion d'un accord de coopération".

B.9. Le 2 septembre 2013, les autorités fédérale et régionales concluent un "accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre". Cet accord est entré en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, soit le 30 avril 2014;

Considérant qu'à l'audience, la partie requérante a estimé que son intérêt au recours restait actuel en raison de ce que l'arrêté attaqué pourrait encore être appliqué si l'une des compagnies aériennes concernées par cet acte venait à s'en prévaloir pour le passé, c'est-à-dire pour la période antérieure à l'entrée en vigueur, le 30 avril 2014, de l'accord de coopération;

Considérant que ce faisant, la Région wallonne invoque un intérêt purement hypothétique sans démontrer en quoi un intérêt personnel, certain et actuel subsiste en ce qui la concerne; que dans ces conditions, il y a lieu de constater l'absence d'intérêt actuel de la partie requérante à son recours,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le quinze mai deux mille quatorze par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
Mme	BOLLY,	conseiller d'Etat,
Mme	BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

C. BERTIN. M. HANOTIAU.