

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 229.510 du 10 décembre 2014

A. 205.603/XIII-6304

En cause : **la Société anonyme
ARCELORMITTAL BELGIUM,**
ayant élu domicile chez
Mes Lieve SWARTENBROUX et
Katelijne HOEVEN, avocats,
rue Brederode 13
1000 Bruxelles,

contre :

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.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 juillet 2012 par la société anonyme (S.A.) ARCELORMITTAL BELGIUM qui demande l'annulation de la "décision du 10 mai 2012 de la partie adverse portant la référence «GWIX/2012/10.05/Doc. 5387/ph.H" décidant de déclarer irrecevable le recours introduit 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 2 juillet 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 septembre 2014 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me L. SWARTENBROUX, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me I.-S. BROUHNS, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

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

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

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

I. Le Système mis en place par la directive 2003/87/CE

Pour la clarté de l'exposé qui suit, il est utile d'évoquer au préalable les grandes lignes du système européen d'échange de quotas de gaz à effet de serre.

1. Dans le cadre de la mise en oeuvre du protocole de Kyoto à la convention-cadre sur le changement climatique, qui vise à réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre, l'Union européenne, ainsi que ses Etats membres à titre individuel, se sont engagés à atteindre des objectifs chiffrés de limitation ou de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre (GES). Des quantités de GES à ne pas dépasser sont ainsi "attribuées" à chaque Etat.

Le protocole autorise le recours à divers mécanismes afin d'atteindre ces objectifs. Son article 17 ouvre notamment la possibilité de "participer à des échanges de droits d'émission".

2. C'est dans ce cadre que l'Union européenne a décidé d'instituer son propre régime de marché d'émission, mis en oeuvre par la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 (dite "directive Emission Trading") 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.

Dans ce marché, les émissions de certains GES sont autorisées mais doivent, dans le chef des exploitants des catégories d'installations spécifiquement visées par la directive, être compensées par la restitution aux pouvoirs publics d'un nombre suffisant de "droits d'émission", les quotas. Un quota correspond à une tonne "d'équivalent-dioxyde de carbone".

Les exploitants d'installations entrant dans le champ d'application de la directive sont susceptibles de se voir allouer par les pouvoirs publics un certain nombre de quotas à titre gratuit. En cas d'insuffisance de quotas par rapport à leurs émissions réelles de GES, ils sont tenus, afin de respecter leur obligation de restitution, d'acheter les quotas qui leur manquent sur le marché.

3. Pour la période 2008-2012, en cause en l'espèce, les étapes de la procédure d'allocation de quotas applicable dans l'Union européenne pour les installations fixes s'établissent de la manière suivante :

3.1. Chaque Etat membre élabore un projet de plan national d'allocation de quotas (PNA) "précisant la quantité totale de quotas qu'il a l'intention d'allouer pour la période [...] et la manière dont il se propose de les attribuer" (article 9 de la directive précitée). Ce projet est notifié à la Commission européenne, qui peut le rejeter en tout ou en partie s'il ne répond pas aux critères et méthodes d'allocation imposés par la directive.

3.2. Au plus tard le 1^{er} janvier 2007, sur la base de son plan national d'allocation de quotas, chaque Etat "décide de la quantité totale de quotas qu'il allouera pour cette période et lance le processus d'attribution de ces quotas à l'exploitant de chaque installation" (article 11 de la directive).

Lorsqu'il statue sur l'allocation de quotas, l'Etat doit tenir compte de la nécessité d'ouvrir l'accès aux quotas aux "nouveaux entrants" (article 11, 3°, de la directive), soit les installations qui ont obtenu une autorisation d'émettre des gaz à effet de serre ou une actualisation de leur autorisation en raison d'un changement intervenu dans leur nature ou leur fonctionnement, ou d'une extension, postérieurement à la notification du PNA à la Commission (article 3, h), de la directive). En pratique, une "réserve" de quotas est prévue à cette fin dans le PNA, lequel fixe également les règles concernant sa répartition.

3.3. Pour le 1^{er} janvier 2007 également, l'Etat communique à la Commission européenne un tableau "plan national d'allocation de quotas" "correspondant à la décision prise en application de l'article 11 de la directive" (article 44.1 du Règlement 2216/2004/CE de la Commission du 21 décembre 2004 concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2203/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil).

Si ce tableau est bien fondé sur le PNA notifié à la Commission et non rejeté, ou sur lequel la Commission a accepté les modifications proposées, la Commission charge l'"administrateur central" de l'introduire dans le "journal des transactions communautaires indépendant".

Selon l'article 20 de la directive n° 2003/87/CE, "la Commission désigne un administrateur central chargé de tenir un journal indépendant des transactions dans lequel sont consignés les quotas délivrés, transférés et annulés".

L'"administrateur central" effectue un contrôle automatisé de chaque transaction enregistrée, afin de vérifier que la délivrance, le transfert et l'annulation de quotas ne sont entachés d'aucune irrégularité.

Ce contrôle s'opère par le biais du "journal des transactions communautaire indépendant", base de données électronique normalisée (article 5 du règlement précité) directement reliée (article 6 du règlement) au registre informatisé que chaque Etat membre est lui-même tenu de créer en vertu de l'article 3 du règlement.

3.4. Selon les termes de l'article 45 du règlement 2216/2004/CE, pour le 28 février 2008, "l'administrateur du registre délivre la quantité totale de quotas prévue dans le tableau «plan national d'allocation de quotas» qu'il enregistre dans le compte de dépôt de l'Etat membre en convertissant en quotas une quantité équivalente d'UQA détenue dans ce compte de dépôt".

L'"unité de quantité attribuée", est, selon la définition de l'article 2, e) du règlement, "une unité délivrée conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la décision n° 280/2004/CE".

L'article 7 de la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 relative à un mécanisme pour surveiller les émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et mettre en oeuvre le protocole de Kyoto dispose notamment comme suit :

" Article 7 - Quantité attribuée.

1. La Communauté et les Etats membres transmettent individuellement au secrétariat de la CNUCC [convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques], pour le 31 décembre 2006 au plus tard, un rapport déterminant les quantités attribuées à chacun et correspondant aux quantités respectives d'émissions déterminées conformément à l'article 3, premier alinéa, de la décision 2002/358/CE et au protocole de Kyoto; ils veillent à le faire ensemble. [...]

3. Les Etats membres délivrent les unités de quantité attribuée dans leurs registres nationaux en fonction des niveaux d'émissions déterminés conformément à la décision 2002/358/CE et au protocole de Kyoto".

Selon l'article 3 de la décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent :

" Pour le 31 décembre 2006 au plus tard, et conformément à la procédure prévue à l'article 4, paragraphe 2, de la présente décision, la Commission détermine les quantités d'émissions attribuées respectivement à la Communauté et à chaque Etat membre en tonnes d'équivalent dioxyde de carbone, lorsque les émissions de l'année de référence sont définitivement établies et sur la base des engagements chiffrés en matière de limitation ou de réduction des émissions mentionnés à l'annexe II, en tenant compte des méthodologies d'estimation des émissions anthropiques par les sources et de l'absorption par les puits visées à l'article 5, paragraphe 2, du protocole et des modes de calcul des quantités attribuées énoncés à l'article 3, paragraphe 7 et 8, du protocole.

La quantité attribuée à la Communauté et à chaque Etat membre correspond, pour chacun, aux quantités respectives d'émissions déterminées conformément au présent article".

L'article 19 de la directive impose à chaque Etat membre l'établissement et le maintien d'un registre afin de tenir une comptabilité précise des quotas délivrés, détenus et annulés (article 3 du règlement).

Chaque registre contient notamment un compte de dépôt pour l'Etat membre, un compte de dépôt d'exploitant pour chaque installation visée par la directive, un compte de dépôt de personne pour chaque personne qui le sollicite, un compte de retrait et un compte d'annulation pour la période (article 11 du règlement). Ce registre est géré et tenu par un "administrateur de registre", désigné par l'Etat membre.

S'agissant spécifiquement de l'allocation aux "nouveaux entrants", l'article 48 du règlement précise que, sur instruction de l'"autorité compétente", l'administrateur du registre transfère une proportion de la quantité totale de quotas délivrée en vertu de l'article 45 du règlement qui reste dans le compte de dépôt de l'Etat membre vers le compte de dépôt d'exploitant d'un nouvel entrant.

L'"autorité compétente" est, pour la Région wallonne, l'agence wallonne de l'air et du climat (AWAC).

3.5. Pour le 28 février de chaque année de la période, l'administrateur du registre transfère du compte de dépôt de l'Etat vers le compte de dépôt de l'exploitant concerné la proportion de la quantité totale de quotas délivrée en vertu de l'article 45

du règlement qui a été allouée à l'installation correspondante pour l'année en question (article 11, 4°, de la directive et 46 du règlement).

3.6. Pour le 30 avril de chaque année, tout exploitant d'une installation visée par la directive restitue à l'Etat un nombre de quotas correspondant aux émissions totales vérifiées de cette installation au cours de l'année civile écoulée, afin que ces quotas soient annulés (article 12 de la directive et 47 du règlement).

II. Les faits

1. La directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 précitée a été transposée, pour ce qui concerne la Région wallonne, par le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un fond wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto.

2. Conformément à l'article 9, § 1^{er}, de la directive précitée, l'Etat belge adopte, pour la période 2008-2012, un plan national d'allocation de quotas. Ce PNA, composé de trois plans d'allocation régionaux, est notifiée à la Commission européenne par un courrier du 29 septembre 2006.

Dans sa version initiale, approuvée par le Gouvernement wallon le 17 juillet 2006, le plan wallon d'allocation (PWA) ne reprend pas le haut-fourneau 6 de Seraing (HF6) parmi les installations auxquelles seront alloués des quotas d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2008-2012, sa fermeture devant en effet intervenir dès le début de cette période.

3. Par une décision du 16 janvier 2007, la Commission européenne indique "qu'il ne sera pas soulevé d'objections au plan national d'allocation" sous réserve qu'y soient apportées trois modifications.

4. Le 23 août 2007, la S.A. COCKERILL SAMBRE introduit une demande de permis d'environnement pour l'exploitation du HF6. Le 19 décembre 2007, le collège communal de Seraing délivre le permis d'environnement sollicité.

5. En réponse aux critiques émises par la Commission européenne dans sa décision du 16 janvier 2007, un PNA modifié, incluant la nouvelle version du PWA adopté le 7 février 2008, est notifié à la Commission européenne par un courrier du 28 février 2008.

6. Par un courrier du 18 avril 2008, le directeur général de la direction générale "Environnement" de la Commission européenne informe l'Etat belge que certaines modifications apportées au volet wallon du PNA ne sont pas compatibles avec l'article 3, 3°, de la décision de la Commission du 16 janvier 2007. Cette disposition précise que "toute autre modification du plan national d'allocation, à l'exception de celles requises conformément à l'article 2 de la présente décision, est irrecevable". Est ainsi rejetée la disposition nouvelle permettant au Gouvernement régional wallon d'alimenter lui-même la réserve des nouveaux entrants, dès lors que cette possibilité ne figurait pas dans le plan initialement soumis à approbation.

7. Le 18 juin 2008, le PWA est à nouveau modifié afin de le rendre compatible avec les critiques émises par la Commission européenne dans son courrier du 18 avril 2008. Il s'agit de la version "finale" du PWA.

Dès lors que le permis d'environnement du 19 décembre 2007 a été obtenu postérieurement à la notification du PNA à la Commission européenne, le HF6 de la S.A. ARCELORMITTAL BELGIUM est considéré comme un "nouvel entrant" au sens de l'article 2, 4°, a), du décret du 10 novembre 2004.

Dans l'annexe Va de la version finale du PWA, intitulée "Nouveaux entrants déjà considérés dans le plan d'allocation (et devant être alloués dès 2008)", figurent ainsi les mentions suivantes :

	2008	2009	2010	2011	2012	Total
203 Renogen (phase 1)	9.614	9.614	9.614	9.614	9.614	48.070
27 Carsid HF4 Marcinelle	440.47	440.476	440.476	440.476	440.476	2.202.379
17 BASF Nouveaux fours (*)	30.263	30.263	30.263	30.263	30.263	151.313
11 Arcelor- Mittal haut fourneau 6 (*)	700.000	1.000.000	3.749.846	3.749.846	3.749.846	12.949.538
Total	1.180.352	1.480.352	4.230.198	4.230.198	4.230.198	15.351.299

(*) ces installations seront allouées au fur et à mesure de l'alimentation de la réserve.

8. Par un courrier du 27 juin 2008, l'Etat belge notifie à la Commission européenne le PNA modifié.

9. Par un courrier du 30 juin 2008, le directeur général de la direction générale "Environnement" de la Commission européenne indique que "la Commission a conclu que tous les changements requis ont été apportés" et qu'il "ne soulèvera pas d'objection en vertu de la directive 87/2003/CE à l'égard du plan national d'allocation de la Belgique tel que modifié à la suite des révisions communiquées, sans préjudice des évaluations qui pourraient être effectuées dans le domaine des aides d'Etat conformément aux articles 87 et 88 du traité".

10. Par deux arrêtés du 11 septembre 2008, le Gouvernement wallon fixe respectivement l'attribution initiale de quotas d'émission de GES pour la période 2008-2012, et l'allocation pour l'année 2008. Renogen (phase 1) et Carsid HF4 Marcinelle se voient attribuer puis allouer les quotas mentionnés à l'annexe Va du PWA Par contre, ni les nouveaux fours de BASF, ni le HF6 de ARCELORMITTAL ne se voient allouer ou attribuer de quota à ce stade.

11. Par une décision du 10 octobre 2008, la Commission européenne donne instruction à l'administrateur central du journal des transactions communautaire indépendant d'inscrire au journal le tableau du PNA de la Belgique pour la période 2008-2012. Si les quotas alloués à Renogen (phase 1) et Carsid HF4 - Marcinelle selon l'annexe Va du PNA sont portés en compte, ledit tableau ne comporte aucune inscription de quotas au bénéfice du HF6 ou des nouveaux fours de BASF.

12. Le HF6 est mis à l'arrêt au mois de novembre 2008. Cette fermeture, annoncée comme provisoire, s'avèrera définitive.

13. Par un arrêté du 29 janvier 2009 fixant la partie de la quantité totale de quotas d'émission de gaz à effet de serre allouée initialement aux nouveaux entrants pour la période 2008-2012, le Gouvernement wallon décide de l'allocation de quotas au HF6 selon le schéma suivant :

	2008	2009	2010	2011	2012	Total
11 Arcelor - Cockerill Sambre - HF6 - Seraing	700.000	To be allocated next years	To be allocated next years	To be allocated next years	To be allocated next years	700.000

Le même arrêté, qui concerne également huit autres installations, alloue à BASF les quotas prévus par l'annexe Va du PWA pour ses nouveaux fours.

Par un arrêté du même jour, le Gouvernement wallon confirme la décision d'allocation de 700.000 quotas au HF6 pour l'année 2008.

Par quatre arrêtés ultérieurs des 4 mars 2010, 8 juillet 2010, 6 octobre 2011 et 28 mars 2013 fixant la partie de la quantité totale de quotas d'émission de gaz à effet de serre allouée initialement aux nouveaux entrants pour la période 2008-2012, le Gouvernement wallon alloue des quotas à treize autres "nouveaux entrants" pour la même période. L'arrêté précité du 28 mars 2013 alloue des quotas supplémentaires d'émission de GES pour l'année 2012 à sept installations.

14. Par un courrier du 18 février 2009, l'Etat belge notifie à la Commission européenne certaines adaptations à apporter au tableau de son PNA pour la période 2008-2012. L'une d'elles concerne le HF6, qui n'était pas visé dans le tableau initialement inscrit.

La Belgique sollicite ainsi l'inscription de 700.000 quotas pour la période 2008-2012, quotas afférents à la seule année 2008.

15. Par une décision du 27 mars 2009, la Commission européenne estime irrecevables les corrections concernant le HF6 "dès lors qu'elles ne sont pas en conformité avec la méthodologie exposée dans le PNA belge", qui, pour rappel, prévoyait également l'allocation au HF6 d'un total de 12.249.538 quotas pour les années 2009 à 2012. Elle refuse dès lors de donner instruction à l'administrateur central du journal des transactions communautaire indépendant d'inscrire au journal les modifications concernant le HF6 et, partant, d'inscrire les 700.000 quotas alloués au HF6 pour 2008 ainsi que le sollicitait l'Etat belge.

16. Par un jugement du 1^{er} février 2012, le tribunal de première instance de l'Union européenne, saisi par la Région wallonne d'une demande d'annulation partielle de la décision de la Commission européenne du 27 mars 2009, annule cette décision "en ce qu'elle porte refus de donner instruction à [l']administrateur [central du journal des transactions communautaire indépendant] d'introduire une correction d'allocation de quotas en faveur de l'installation n° 116 dénommée «Arcelor-Cockerill Sambre - HF6 - Seraing», telle que demandée par le Royaume de Belgique dans sa lettre du 18 février 2009".

17. Par un courrier du 19 mars 2012, la S.A. ARCELORMITTAL BELGIUM introduit, sur la base de l'article 6, § 1, du décret du 10 novembre 2004, un recours administratif contre l'"absence de décision du Gouvernement wallon de procéder à l'allocation, l'attribution et la délivrance de quotas au HF6 pour la période 2008-2012". Le 4 avril 2012, la S.A. ARCELORMITTAL BELGIUM et le Gouvernement wallon sont entendus par la commission d'avis sur les recours. Dans le cadre du procès-verbal de cette audition, le représentant d'ARCELORMITTAL BELGIUM précise ce qui suit : "Le recours concerne le HF6 et [qu'il] porte uniquement sur les émissions effectives des installations d'[ARCELORMITTAL BELGIUM]. Précisément, le recours porte sur une allocation de 1.350 kt de CO₂ estimée en septembre 2011. Il insiste sur le fait que ces quotas sont exclusivement destinés à Liège et qu'ils ne serviront en aucun cas à autre chose qu'à la restitution des quotas pour les installations ayant fonctionné réellement".

18. Dans son avis donné le même jour, la commission d'avis considère que le recours est recevable concernant les allocations des installations du HF6, "constate que l'arrêté du Gouvernement du 29 janvier 2009 a créé un droit dans le chef d'AMB de voir le HF6 alloué à concurrence de 700.000 quotas pour la période 2008-2012" et estime que "l'attribution de ces quotas devra être effective lorsque les conditions juridiques et techniques seront rassemblées et les moyens budgétaires dégagés par le Gouvernement wallon pour alimenter la réserve des nouveaux entrants à due concurrence".

19. A une date inconnue, l'administration wallonne propose au Gouvernement wallon de déclarer le recours irrecevable dans le cadre d'une note rédigée comme suit :

" Note au Gouvernement wallon

Objet : Décision du Gouvernement wallon dans le cadre d'un recours introduit selon l'article 6 du 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.

A. Exposé du dossier

A1. Rétroactes

La première décision d'ARCELOR de fermer la phase à chaud à Liège à l'horizon 2010 remonte à mai 2003 (mise sous cocon du haut fourneau de Seraing (HF6) et maintien de celui d'Ougrée (HFB) jusqu'en 2009). En avril 2004, un accord est conclu entre le Gouvernement wallon et ARCELOR sur le redéploiement économique de la région liégeoise.

Le HF6 est mis une première fois à l'arrêt le 26 avril 2005.

En mai 2007, ARCELORMITTAL annonce la réouverture de la phase à chaud à Liège, ce qui suppose le maintien du HFB durant toute la période, mais aussi la relance du HF6. Cette décision nécessite une allocation de quotas non comptabilisés dans le plan wallon d'allocation.

Sur cette question, le comité de concertation du 1^{er} février 2008 dégage une solution pour l'allocation pour ARCELORMITTAL, au travers du recours au mécanisme d'auto-alimentation du plan d'allocation applicable à la Région flamande qui fait partie du plan national belge.

La version finale du plan wallon d'allocation est approuvée par le G.W. le 26 février 2008, après une enquête publique du 8 au 22 février 2008.

Le HF6 est rallumé le 27 février 2008.

Le plan wallon d'allocation 2008-2012 définitif a été approuvé par le G.W. le 18 juin 2008. Il a été notifié à la Commission européenne le 20 juin 2008 avec les autres plans régionaux.

Ce plan comprend en annexe Va, un tableau mentionnant plusieurs installations relevant de la catégorie «nouveaux entrants devant être alloués dès 2008» dont il est prévu qu'elles seront allouées «au fur et à mesure de l'alimentation de la réserve». L'une de ces installations est «Arcelor Mittal Haut fourneau 6» (permis n° WA1011P037).

La décision de la Région wallonne de prévoir l'allocation du HF6 dans le plan s'inscrivait dans le cadre de la décision du comité de concertation du 1^{er} février 2008.

Dans un courrier du 30 juin 2008, le Commission européenne accepte le plan national d'allocation des quotas de la Belgique pour la période 2008-2012, dont le plan wallon d'allocation des quotas.

Les quotas disponibles pour les entreprises wallonnes ont été publiés au Moniteur belge du 26 septembre 2008 (AGW du 11 septembre 2008 fixant l'attribution initiale des quotas d'émission de gaz à effet de serre pour chaque exploitant concerné pour la période 2008-2012). Il s'agit d'une allocation de 101.424.518 quotas pour les existants (moyenne annuelle : 20.284.518 quotas) et de 6.500.938 quotas pour la réserve des nouveaux entrants (moyenne annuelle : 1.300.188 quotas). Dans cet arrêté, il n'est pas mentionné de quotas pour HF6, la colonne comportant la mention «nouvel entrant».

Par décision du 10 octobre 2008, la Commission autorise l'allocation des entreprises belges soumises au système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre.

Le 24 octobre 2008, le HF6 est mis à l'arrêt, 8 mois après son redémarrage. Le HFB est mis à l'arrêt le 15 décembre 2008. Il redémarrera le 20 janvier 2009 pour s'arrêter le 8 avril 2009.

En janvier 2009, le G.W. prend une première décision sur les nouveaux entrants 2008 et notifie à la Commission certaines corrections à apporter au tableau d'allocation. Parmi ces corrections figure l'allocation de quotas à l'installation n° 116 pour la période 2008-2012, soit 700.000 quotas pour l'année 2008 et la mention «to be allocated next years» pour les années suivantes.

Par décision du 27 mars 2009, la Commission européenne a chargé l'administrateur du registre communautaire indépendant d'apporter des corrections à la table d'allocation de la Belgique. Toutefois, la Commission a rejeté la demande concernant l'installation n° 116 au motif que cette correction «n'est pas conforme aux méthodologies définies dans le plan national d'allocation belge».

Le 14 mai 2009, le Gouvernement a décidé d'accomplir les démarches nécessaires en vue d'introduire un recours contre la décision de la Commission européenne du 27 mars 2009 auprès du tribunal de première instance des Communautés. Deux requêtes ont été introduites le 17 juin 2009 pour obtenir l'annulation de la décision de la Commission, l'une selon la procédure accélérée et l'autre selon la procédure classique.

Le 9 juillet 2009, la Région wallonne a procédé à un désistement d'instance dans le cadre de la procédure accélérée.

La Commission a envoyé un mémoire en défense en novembre 2009. Le mémoire en réplique de la Région a été envoyé le 7 janvier 2010.

Le 15 février 2010, ARCELORMITTAL annonce publiquement qu'il examine les conditions permettant le redémarrage du HFB de Liège.

Le Gouvernement wallon marque son accord, le 4 mars 2010, sur l'octroi d'une allocation de 12 millions de tonnes de CO₂ à ARCELORMITTAL.

Le 16 décembre 2010, le Gouvernement décide de préfinancer l'achat de 10.000.000 de droits d'émission pour alimenter la réserve de la Wallonie au travers de la réserve de la Région flamande.

Le HFB est relancé le 12 avril 2010. Il sera de nouveau mis à l'arrêt début août 2011.

Le 1^{er} septembre 2011, dans le contexte de sa décision du 16 décembre 2010, le Gouvernement charge l'agence wallonne de l'air et du climat de procéder à l'achat de 4.500.000 droits d'émission pour alimenter la réserve de la Wallonie au travers de la réserve de la Région flamande. Il charge aussi l'AWAC de déterminer de commun accord avec ARCELORMITTAL le montant total des droits d'émission qui seront alloués d'office à ARCELORMITTAL, sur base des émissions vérifiées 2008, 2009 et 2010, ainsi que des estimations 2011 et 2012.

Le 13 octobre 2011, la direction de ARCELORMITTAL annonce la fermeture de la phase à chaud à Liège. La procédure Renault est enclenchée.

Finalement, le 1^{er} décembre 2011, le Gouvernement marque son accord pour l'achat de 500.000 quotas pour couvrir l'allocation des derniers nouveaux entrants en Wallonie.

Le 1^{er} février 2012, le tribunal de première instance de l'Union européenne rend son arrêt et annule la décision de la Commission du 27 mars 2009 donnant instruction à l'administrateur central d'introduire une correction au tableau «Plan national d'allocation» belge dans le journal des transactions communautaires indépendant, en ce qu'elle porte sur l'allocation de 700.000 quotas au HFB pour l'année 2008.

A2. Le recours de ARCELORMITTAL

Le 19 mars 2012, ARCELORMITTAL a introduit un recours contre l'absence de décision du Gouvernement wallon de procéder à l'allocation, l'attribution et la délivrance de quotas au HF6 pour la période 2008-2012.

ARCELORMITTAL réclame une allocation de 1.352.000 quotas pour couvrir les émissions réelles du «Primary de Liège» pour la période 2008-2012 (volume estimé par l'AWAC en cas d'absence d'activité d'un HF en 2012).

Le recours est en annexe 1 de cette note.

A3. La commission de recours

L'administration a accusé réception du recours le 21 mars 2012, dans les délais prescrits.

Selon l'article 6, § 3, du décret du 10 novembre 2004, une commission d'avis sur recours a été créée. La commission est composée (arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 2010 modifiant l'arrêté du 14 mai 2009 portant nomination du président, des membres, du secrétariat et des secrétaires adjoints de la commission d'avis instituée par l'article 6, § 3, du décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre) :

1° d'un président justifiant d'une expérience d'au moins cinq ans dans la magistrature;	Stéphane NICOLAS
2° de deux personnes disposant d'une compétence affirmée dans les matières traitées;	membres du CESW : Arnaud DEPLAE (UCM) et Jean-Luc DOSSIN (FGTB)
3° d'un représentant du Ministre de l'Environnement dans ses attributions	Dominique DEFRISE
4° d'un représentant du Ministre de l'Economie dans ses attributions	Anne PRIGNON

L'audience de la commission de recours a été fixée au 4 avril 2012. Celle-ci doit en effet se tenir dans les 30 jours à dater de la réception du recours.

Le PV de cette audience est en annexe 2 de cette note.

L'avis de la commission de recours a été transmis au Ministre (voir annexe 3).

Dans les soixante jours à dater de la réception du recours, le Gouvernement envoie sa décision au requérant (délai 21 mai 2012 au plus tard).
A défaut de l'envoi de la décision du Gouvernement, la décision prise en première instance est confirmée.

A4. Conclusion de l'avis de la commission de recours

La commission d'avis estime que le recours d'AMB est recevable en tant qu'il conteste l'absence de décision du Gouvernement wallon de procéder à l'allocation, l'attribution et la délivrance de quotas du HF6 pour la période 2008-2012.

Elle constate que l'arrêté du Gouvernement du 29 janvier 2009 a créé un droit dans le chef d'AMB de voir le HF6 alloué à concurrence de 700.000 quotas pour la période 2008-2012.

L'attribution de ces quotas devra être effective lorsque les conditions juridiques et techniques seront rassemblées et les moyens budgétaires dégagés par le Gouvernement wallon pour alimenter la réserve des nouveaux entrants, à due concurrence.

A5. Proposition de décision du Gouvernement wallon

Le recours vise l'absence de décision «de procéder à l'allocation, l'attribution et la délivrance de quotas au HF6 pour la période 2008-2012».

A cet égard, il y a lieu de rappeler que le décret du 10 novembre 2004 distingue l'allocation initiale de quotas (art. 4 et art. 5, al. 1) et la décision relative à la délivrance annuelle des quotas alloués, qui exécute la décision d'allocation initiale et qui doit intervenir pour le 28 février de chaque année au plus tard (art. 5, al. 1, in fine).

En l'espèce, en l'absence d'arrêté décidant de l'allocation initiale de quotas à l'installation concernée, aucune décision d'attribution (ou de délivrance) ne saurait juridiquement intervenir : il ne saurait être fait grief au Gouvernement de ne pas avoir mis en oeuvre une décision inexistante.

Le recours est dès lors sans objet en ce qu'il vise «l'attribution et la délivrance de quotas au HF6».

S'agissant de l'absence de décision d'allocation initiale de quotas au HF6, il ressort de l'article 2, 4°, du décret du 11 novembre 2004 et de l'arrêté du 11 septembre 2008 fixant l'attribution initiale des quotas d'émission de gaz à effet de serre pour chaque exploitant concerné pour la période 2008-2012, que l'installation visée dans l'objet de la demande constitue un «nouvel entrant», dont l'allocation dépend de l'ordre de préférence pour l'accès à la réserve prévue dans le plan wallon d'allocation 2008-2012, soit la réserve de 1.300.188 quotas annuels («réserve initiale», p. 56 du PNA) prévus par le plan national d'allocation 2008-2012, dans sa partie wallonne PNA). Cet ordre de préférence est déterminé par date d'octroi du permis d'environnement.

En l'espèce, la place de l'installation dans la liste des nouveaux entrants ne lui permet pas de prétendre à l'allocation de quotas issus de la réserve initiale.

Dès lors, l'allocation de quotas au HF6 dépend de l'alimentation (éventuelle) de la réserve des nouveaux entrants, et ne crée pas de droit subjectif dans le chef de l'exploitant. Le décret du 10 novembre 2004 et le PNA ne prévoyant aucune procédure pour l'octroi de quotas aux nouveaux entrants, en dehors de la règle «premier arrivé - premier servi» (p. 38 du PNA), l'octroi de quotas en dehors de la réserve initiale relève de la discrétion du Gouvernement, en fonction de l'alimentation de la réserve.

Ni le droit wallon, ni le droit européen n'imposent l'allocation de quotas à une installation, aussi longtemps qu'une décision prise sur pied de l'article 4 du décret, conformément à l'article 11, § 2, de la directive 2003/87/CE n'a pas été adoptée à l'égard de cette installation.

Conformément aux principes de droit administratif, «Il est exclu d'obtenir des décisions implicites de rejet quand l'autorité dispose de la faculté de prendre une décision» (M. LEROY, *contentieux administratif*, 3° éd., Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 216).

«L'abstention pure et simple, de la part d'une autorité administrative, d'user d'une faculté, ne peut être considérée comme un acte faisant grief» (P. LEWALLE, contentieux administratif, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, p. 761).
Le recours est dès lors irrecevable, faut d'objet.
[...]

B. Références légales

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.
Plan d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre 2008-2012.
[...]

L. Proposition de décision

1. Le Gouvernement wallon déclare irrecevable le recours introduit par ARCELORMITTAL contre l'absence de décision du Gouvernement wallon de procéder à l'allocation, l'attribution et la délivrance de quotas au HF6 pour la période 2008-2012.
2. Il charge le Ministre de l'Environnement d'envoyer cette décision au requérant avant le 21 mai 2012."

Le 10 mai 2012, le Gouvernement wallon marque son accord sur cette note. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, a été notifiée à la partie requérante par un pli recommandé à la poste le 16 mai 2012.

20. Le 28 décembre 2012, la S.A. ARCELORMITTAL BELGIUM introduit devant le tribunal de première instance de Bruxelles une action en responsabilité civile tendant à voir condamner la Région wallonne à réparer le dommage subi du fait de la non-délivrance de quotas d'émission de GES pour la période 2008-2012, la partie requérante sollicitant la délivrance des 954.989 quotas manquants pour couvrir les émissions réelles du HF6 pour la période en question (ou, à titre subsidiaire, la contre-valeur de ces quotas, évaluée provisoirement à 6,5 millions d'euros). Ce litige est actuellement pendant;

Considérant que la requérante prend un moyen unique "d'une violation du principe général du droit relatif à l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs, du principe de prudence et du devoir de minutie de l'administration, d'une erreur manifeste d'appréciation, d'une erreur de fait et de droit, de l'erreur et de l'insuffisance dans les motifs de l'acte attaqué, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, d'une violation des arrêtés du Gouvernement wallon du 29 janvier 2009 précités, des articles 11.2 de la directive [2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté européenne et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil] et 5 du 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], du principe d'égalité";

Considérant que, dans une première branche, elle estime que seuls la note au Gouvernement wallon et le courrier du Ministre du 16 mai 2012 notifiant l'acte attaqué contiennent une motivation; que, dès lors que l'acte attaqué lui-même ne fait aucune référence à ces documents, il méconnaîtrait l'obligation de motivation formelle; qu'elle estime, par ailleurs, que la motivation de la note au Gouvernement jointe à l'acte attaqué est elle-même inadéquate à plusieurs égards :

- qu'ainsi, en considérant qu'"en l'absence d'arrêté décidant de l'allocation initiale de quotas à l'installation concernée, aucune décision d'attribution (ou de délivrance) ne saurait juridiquement intervenir : il ne saurait être fait grief au Gouvernement de ne pas avoir mis en oeuvre une décision inexistante", elle méconnaîtrait la portée et l'existence des deux arrêtés du Gouvernement wallon du 29 janvier 2009 fixant la partie de la quantité totale de quotas d'émission de gaz à effet de serre allouée initialement aux nouveaux entrants pour la période 2008-2012 ainsi que pour l'année 2008, qui ont clairement alloué et attribué 700.000 quotas au HF6 pour l'année 2008.
- que l'acte attaqué méconnaîtrait également la portée, dans l'arrêté du 29 janvier 2009, de la mention "to be allocated next years" pour les années 2009-2012, laquelle indiquerait expressément l'engagement du Gouvernement wallon d'allouer des quotas supplémentaires au HF6 pour la période en cours, conformément à l'annexe Va du PWA.
- que la prise d'une décision d'allocation et d'attribution vis-à-vis du HF6 ne serait pas une faculté pour le Gouvernement wallon mais une obligation découlant des articles 11.2 de la directive n° 2003/87/CE et 5 du décret du 10 novembre 2004, de sorte que la partie adverse ne pourrait se retrancher derrière ses propres manquements pour tenter de justifier l'acte attaqué.
- enfin, que la place du HF6 ne lui permettait pas de prétendre à l'allocation de quotas issus de la réserve initiale; qu'à cet égard, elle relève qu'en dehors de toute éventuelle réalimentation, la réserve prévue par le PWA (quotas issus directement de la bulle "Emission Trading") s'élevait au moins à 1.750.277 quotas/an, et ce, sans compter les quotas récupérés dans le cadre de l'article 5, alinéa 2, du décret du 10 novembre 2004; qu'à son estime, le PWA prévoit une attribution selon une "règle premier arrivé - premier servi, à concurrence du volume total de la réserve pour la période 2008-2012", le "premier arrivé" étant déterminé par la date du permis d'environnement; qu'elle constate qu'alors que le Gouvernement wallon

avait décidé, dans le cadre du PWA, d'allouer des quotas au HF6 dès 2008, que celui-ci s'était vu délivrer un permis d'environnement le 19 décembre 2007 et qu'il était déjà en fonctionnement au moment de l'adoption du PWA, des nouveaux entrants mentionnés aux tableaux Vb et Vc du PWA, et non répertoriés comme devant être alloués dès 2008 (n'ayant pas encore obtenu de permis ou n'étant pas encore en fonctionnement), voire des nouveaux entrants ne figurant pas au PWA, se sont vus attribuer des quotas pour la période 2008-2012 à partir de la réserve des nouveaux entrants; qu'elle affirme ainsi que toutes les installations auxquelles les arrêtés du 4 mars 2010, du 8 juillet 2010 et du 6 octobre 2010 ont alloué des quotas ont obtenu leur permis d'environnement après elle; que l'argumentation de la note serait donc erronée tant pour ce qui concerne les 700.000 quotas attribués au HF6 que pour les 1.352.000 quotas nécessaires pour couvrir ses émissions réelles; qu'à son sens, cette note violerait au demeurant le principe d'égalité et les règles que le Gouvernement s'est lui-même fixées dans son PWA;

Considérant que, dans une seconde branche, la partie requérante reproche à l'acte attaqué de ne pas répondre à l'avis de la commission d'avis sur recours qui estimait pourtant que "le recours d'AMB est recevable en tant qu'il conteste l'absence de décision du Gouvernement wallon de procéder à l'allocation, l'attribution et la délivrance de quotas au HF6 pour la période 2008-2012" et qui constatait que "l'arrêté du Gouvernement du 29 janvier 2009 a créé un droit dans le chef d'AMB de voir le HF6 alloué à concurrence de 700.000 quotas pour la période 2008-2012";

Considérant, sur la première branche du moyen, que la partie adverse répond que la note au Gouvernement signée par le Ministre de l'Environnement et datée du même jour est annexée à la décision du 10 mai 2012, qui en a manifestement endossé sans réserve les motifs et conclusion et que le courrier de notification du 16 mai 2012 en reprend les principaux éléments; que, par ailleurs, selon elle, le PWA opère une distinction entre les nouveaux entrants "de premier rang", qui bénéficient de la réserve initiale de 1.750.277 quotas/an en raison de la date de délivrance de leur permis d'environnement, en application de la règle "premier arrivé, premier servi", et les nouveaux entrants "de second rang", telle l'installation du HF6 de la partie requérante, qui ne peuvent prétendre à l'application des règles d'allocation de quotas de la réserve initiale figurant aux pages 38 et 39 du PWA et dont l'allocation dépend de l'alimentation de la réserve du fait de la fermeture d'installations existantes ou de l'achat de quotas supplémentaires par la Région; qu'elle expose que le PWA prévoit ainsi expressément que ces installations "seront allouées au fur et à mesure de l'alimentation de la réserve"; que, selon la partie adverse, les "nouveaux entrants de premier rang" sont les suivants :

Installation	Allocations 2008-2012	Allocations cumulées
Raffinerie tirlémontoise - Wanze	620.901	620.901
Electrabel - TGV Amercoeur	3.703.742	4.324.643
Renogen (phase 1)	48.070	4.372.713
IBV - Vielsalm	68.080	4.439.793
SPE - TGV Moncin	633.276	5.073.069
Duferco - TGV Marcinelle	2.420.020	7.493.089
Carsid - HF4 Marcinelle	2.202.379	9.695.468

qu'elle soutient qu'ils épuisent à eux seuls la réserve initiale de 8.751.385 quotas pour la période 2008-2012, sous réserve de leur mise en service effective, de sorte que le HF6 ne bénéficiait en principe d'aucune allocation, sauf en cas de réalimentation de la réserve; qu'elle estime que ces principes sont conformes à la communication de la Commission européenne du 29 novembre 2006, laquelle aurait par ailleurs jugé, dans une communication du 22 décembre 2005, qu'"imposer aux nouveaux entrants d'acheter des quotas sur le marché ou aux enchères est conforme au principe d'égalité de traitement"; qu'elle se réfère également à cet égard aux travaux préparatoires du décret du 10 novembre 2004; qu'elle ajoute que, conformément à la jurisprudence des juridictions de l'Union européenne, par application de l'article 11, § 2, de la directive, le PNA ne confère aux exploitants aucun droit à l'allocation de quotas ou à une quantité déterminée de quotas, les quantités mentionnées dans le PNA qu'un Etat membre envisage d'allouer à certaines installations n'ayant qu'un caractère indicatif; qu'elle souligne encore que la partie requérante n'a pas contesté les arrêtés du 11 septembre 2008 et du 29 janvier 2009, qui font application de ces principes;

qu'elle en conclut que l'acte attaqué, qui statue sur un recours administratif dont l'objet est l'absence de décision d'allocation pour l'ensemble de la période 2008-2012, n'affecte pas l'allocation de 700.000 quotas à la partie requérante par les arrêtés du 29 janvier 2009 - non contestée et définitive -, et que ni le PWA, ni le décret du 10 novembre 2004, ni aucune décision du Gouvernement wallon n'impose à ce dernier l'allocation ou l'attribution de quotas au HF6 pour les années 2009 à 2012; que, partant, elle estime que l'acte attaqué est adéquatement motivé; qu'à son avis, l'exigence de la partie requérante de bénéficier d'une allocation supplémentaire aux 700.000 quotas alloués par les arrêtés du 29 janvier 2009 serait d'ailleurs contraire à l'interprétation donnée par le tribunal de première instance de l'Union européenne dans l'arrêt du 1^{er} février 2012 annulant la décision de la Commission du 27 mars 2009, lequel considère que les 700.000 quotas doivent être interprétés

comme étant la quantité maximale disponible pour le HF6 pour l'ensemble de la période d'allocation 2008-2012 et non pour la seule année 2008;

Considérant, sur la seconde branche du moyen, que la partie adverse estime que l'acte attaqué expose clairement les motifs pour lesquels son auteur s'est écarté de l'avis de la commission d'avis sur recours concernant l'absence de décision du Gouvernement wallon de procéder à "l'allocation, l'attribution et la délivrance de quotas au HF6 pour la période 2008-2012"; qu'elle soutient par ailleurs n'avoir ni confirmé, ni infirmé les constatations de l'avis quant à l'attribution de 700.000 quotas alloués, cette question ne relevant pas de sa compétence; qu'à cet égard, elle affirme que ni le décret du 10 novembre 2004, ni la directive 2003/87/CE n'impose l'adoption d'une décision spécifique pour l'attribution de quotas dont l'allocation a été préalablement décidée et que cette dernière étape du processus d'allocation serait exécutée par le biais d'une instruction donnée par l'AWAC à l'administrateur du registre national, qui vérifierait que les conditions prévues par la réglementation nationale et européenne sont réunies et, le cas échéant, créditerait les comptes des exploitants; que, selon elle, le non-respect du délai prévu par le décret pour cette attribution ("au plus tard, le 28 février de chaque année de la période de référence") ne serait d'ailleurs pas assorti d'effet juridique; qu'elle considère, dès lors, que le recours administratif visé par l'article 6 du décret du 10 novembre 2004, qui fait courir le délai de recours à dater "de la réception de la décision" ou du jour suivant "le délai qui est imparti à l'autorité compétente pour envoyer sa décision", ne peut viser la décision ou l'absence de décision de délivrer des quotas alloués, puisque cette attribution ne nécessite aucune décision particulière qui devrait être envoyée; qu'à son estime, les travaux préparatoires du décret confirment cette lecture;

Considérant que, sous un titre "irrecevabilité partielle de la requête", la partie adverse considère que, s'agissant de l'exécution des arrêtés d'allocation du 29 janvier 2009, qui créent un droit subjectif à l'attribution des 700.000 quotas alloués au bénéfice de la partie requérante, l'absence d'attribution de ces quotas sur le compte d'exploitant de la partie requérante ne constitue pas un acte administratif susceptible de recours administratif devant le Gouvernement ou d'un recours devant le Conseil d'Etat; qu'elle fait valoir que les litiges portant sur l'exécution d'actes administratifs qui créent un droit subjectif dans le chef du requérant relèvent de la compétence exclusive des cours et tribunaux; qu'elle estime dès lors que le recours est irrecevable dans la mesure où la partie requérante souhaite l'annulation et la réformation de l'acte attaqué au regard d'un grief qu'elle n'a pas formulé dans son recours administratif, à propos duquel le recours administratif prévu à l'article 6 du décret du 10 novembre 2004 n'est pas ouvert, et où le recours tend à la simple

exécution d'arrêtés d'allocation définitifs relatif à un droit subjectif que n'affecte pas l'acte attaqué;

Considérant qu'en réplique, la partie requérante estime que l'exception d'irrecevabilité partielle soulevée par la partie adverse manque en fait, dès lors que le recours ne vise pas à obtenir les 700.000 quotas mentionnés dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2009 mais l'annulation de la décision qui déclare son recours irrecevable, afin d'avoir l'opportunité de voir son recours réexaminé dans le respect des dispositions et principes légaux applicables;

Considérant que, quant à la première branche du moyen, la partie requérante fait valoir qu'il n'appartient pas au Ministre de motiver a posteriori la décision du Gouvernement, laquelle ne se réfère nullement à la note litigieuse; qu'elle maintient que les motifs repris dans cette note reposent sur des éléments de fait et de droit incorrects; qu'elle souligne ainsi que l'article 6 du décret précité prévoit un droit de recours contre les décisions mais également contre l'absence des décisions visées aux articles 4 et 5 du décret, qui visent expressément les décisions d'allocation pour la période et les décisions d'attribution annuelle; que, selon elle, dès lors que les quotas doivent être délivrés pour le 28 février au plus tard, le 28 février 2012 était la dernière date possible pour pareille délivrance s'agissant de la période 2008-2012, de sorte que son recours est recevable; qu'elle rappelle également que l'arrêté d'allocation du 29 janvier 2009 pris sur la base du PWA pour toute la période existe, qu'il constitue bien une décision au sens de l'article 11, § 2, de la directive et qu'il a non seulement fait naître la certitude d'une attribution de 700.000 tonnes de quotas mais prévoit également une attribution pour les années suivantes par l'emploi des termes "to be allocated next years"; qu'elle affirme en outre que ni la législation applicable - notamment les arrêtés du Gouvernement wallon du 11 septembre 2008 et du 29 janvier 2009 - ni le PWA n'opère de distinction entre nouveaux entrants "de premier rang" et "de second rang", cette interprétation, contraire au principe de non discrimination, ne figurant d'ailleurs pas dans la note au Gouvernement; qu'à son estime, l'astérisque repris dans la dernière version du plan n'a pas pour effet de créer une catégorie spécifique mais uniquement de préciser que la totalité des quotas mentionnés au PWA ne pourront pas être attribués aux installations concernées sur la base de la réserve initiale limitée à 1.750.000 quotas par an, ce qu'elle conteste au demeurant, une partie des quotas issus de cette réserve pouvant et devant, selon elle, lui être allouée; qu'elle ajoute que la partie adverse a bien trouvé des quotas en 2010 et 2013 pour des nouveaux entrants non repris dans les annexes Va ou Vb du PWA, qui, selon la thèse de la partie adverse, n'étaient pas des nouveaux entrants "de premier rang" et qui dès lors, vu leur place dans la liste des nouveaux entrants, ne pouvaient prétendre à une allocation de quotas issus de la réserve initiale;

Considérant que, sur la seconde branche du moyen, la partie requérante réplique que la note au Gouvernement se limite à résumer la position de la commission d'avis sans indiquer pourquoi elle s'en écarte;

Considérant que l'acte attaqué statue sur un recours administratif introduit par la requérante auprès du Gouvernement wallon; que, dès lors, pour apprécier la portée de l'acte attaqué, il y a lieu d'examiner l'objet du recours administratif;

Considérant que le point intitulé "objet du recours" de la note jointe au recours administratif est rédigé en ces termes :

" [...] L'année 2012 étant la dernière période 2008-2012 et une décision d'attribution présupposant une décision d'allocation, nous avons l'honneur de vous soumettre le présent recours contre l'absence de décision du Gouvernement wallon de procéder à l'allocation, l'attribution et la délivrance de quotas au HF6 pour la période 2008-2012. A cet égard, le complément minimum nécessaire tel qu'estimé par l'AWAC (annexe 2) pour couvrir les émissions réelles du Primary de Liège de la période s'élève à 1.352.000 en cas d'activité d'un haut-fourneau en 2012";

Considérant que, dans le "rappel sommaire des faits et antécédents", la requérante écrit ce qui suit :

" [...] A ce jour, il apparaît que la Région wallonne d'une part, n'a pas inscrit au compte d'ARCELOORMITTAL BELGIUM les 700.000 t visés à son arrêté d'attribution du 29 janvier 2009 pour l'année 2008, ni n'a adopté d'arrêté d'allocation plus précis concernant les années 2009 à 2012 ou d'attribution concernant ces années, ce qu'elle aurait pu et dû faire suite au jugement du 1^{er} février 2012.";

Considérant que, au-delà de la confusion entre le HF6 de Seraing et le "Primary" à laquelle elle procède, la formulation de ce recours administratif ne permet pas de déterminer si l'absence de décision d'attribution/allocation/délivrance, au HF6, pour la période 2008-2012, d'un "complément" de nature à couvrir l'intégralité des émissions réelles du "Primary" englobe, dans l'esprit de l'auteur du recours, l'absence de délivrance des 700.000 quotas déjà alloués au HF6 pour 2008;

Considérant que, dans une note du 4 avril 2012 à la commission d'avis sur recours, sous l'intitulé "objet du recours", la partie requérante écrit ce qui suit :

" [...] Vu ces textes, l'année 2012 étant la dernière année de la période 2008-2012 qu'AMB Liège a soumis, par son courrier recommandé du 19 mars 2012, un recours contre l'absence de décision du Gouvernement wallon de procéder à l'allocation, l'attribution et la délivrance de quotas au HF6 pour la période 2008-2012.

Le recours vise à obtenir au minimum le complément égal à celui évalué et estimé nécessaire par l'AWAC (Doct 4) pour couvrir les émissions réelles du

Primary de Liège de la période 2008-2012, à savoir un complément de 1.352.000 quotas (estimation) en cas d'absence d'activité d'un haut-fourneau en 2012, ce qui est la situation apparaissant malheureusement la plus probable qu'il y ait eu ou non introduction de la procédure Renault le 14.10.2011.";

Considérant qu'interpellé spécifiquement par le président de la commission d'avis sur recours quant à l'objet du recours introduit, le représentant de la partie requérante n'a apporté aucune autre précision nouvelle, se limitant à indiquer que le recours concernait le HF6 et portait uniquement sur les émissions effectives des installations d'ARCELORMITTAL BELGIUM, soit sur "une allocation de 1.350 kt de CO₂ estimée en septembre 2011", puis, à la suite d'une seconde interpellation, à réaffirmer la formule selon laquelle il s'agissait d'"un recours contre l'absence de décision du Gouvernement wallon de procéder à l'allocation, l'attribution et la délivrance de quotas pour le HF6 pour la période 2008-2012";

Considérant dès lors, et contrairement à ce que soutient la partie requérante dans son dernier mémoire que, eu égard à la note précitée du 4 avril 2012 déposée devant la commission d'avis sur recours, il y a lieu de considérer que le recours administratif portait sur l'absence de décision d'allocation - et ensuite de la délivrance - d'un complément de quotas pour la période de 2008-2012; qu'il s'ensuit que le Ministre n'avait pas à se prononcer spécifiquement sur la délivrance des 700.000 quotas pour 2008; qu'au demeurant, il ne conteste pas l'avis de la commission de recours sur ce point; que la seconde branche n'est pas fondée;

Considérant, au sujet de la première branche, qu'au jour de l'introduction du recours administratif, soit le 19 mars 2012, l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er} du décret précité du 10 novembre 2004 disposait notamment comme suit :

" § 1^{er}. Un recours contre les décisions visées à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, et à l'article 5 est ouvert à l'exploitant.

Le recours contre la décision visée à l'article 5, alinéa 2, est suspensif de la décision querellée.

En outre, le Gouvernement peut ouvrir un recours contre les autres décisions prises en application du présent décret.

§ 2. Sous peine d'irrecevabilité, le recours est adressé à la commission d'avis, telle que définie au § 3, par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception ou remis contre récépissé, dans un délai de 20 jours à dater du jour de la réception de la décision ou, en l'absence de décision, du jour suivant le délai qui est imparti à l'autorité compétente pour envoyer sa décision [...]"

Considérant qu'à la même date, les articles 4 et 5 du décret du 10 novembre 2004 se lisaient comme suit :

" Art. 4. Le Gouvernement arrête, au moins douze mois avant le début de la période de référence considérée et sur la base du plan d'allocation, la quantité totale de quotas qu'il alloue pour cette période, ainsi que la répartition des quotas attribués initialement à titre gratuit entre les exploitants des établissements dans lesquels interviennent une ou des installations ou activités émettant des gaz à effet de serre spécifiés visées par le plan.

En suite de l'adoption du plan d'allocation, le Gouvernement arrête l'attribution initiale des quotas à l'exploitant de chaque établissement dans lequel interviennent une ou des installations ou activités émettant des gaz à effet de serre spécifiés suivant la procédure qu'il détermine.

Si la Commission européenne n'a pas accepté le plan régional d'allocation, pour une période de référence donnée, le Gouvernement détermine un délai adapté pour prendre l'arrêté visé à l'alinéa premier.

Art. 5. Pour chaque année de la période de référence, le Gouvernement arrête la partie de la quantité totale de quotas destinée à être allouée initialement aux exploitants des établissements. Ces quotas leur sont délivrés au plus tard le 28 février 2008 de chaque année de la période de référence.

Le Gouvernement peut retirer ou modifier la décision de délivrance à titre gratuit des quotas par tranche d'un an, en ce qui concerne la ou les années qui restent à courir dans la période de référence considérée, en cas de :

- 1° cessation définitive de l'exploitation d'un établissement;
- 2° arrêt de l'exploitation pour une durée d'au moins deux ans d'une installation ou d'une activité;
- 3° modification notable conduisant une installation ou une activité à ne plus être visée par le système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre spécifiés;
- 4° caducité du permis d'environnement.

Les quotas non délivrés en vertu de l'alinéa précédent sont versés dans la réserve de quotas destinée à être allouée aux nouveaux entrants.

Le Gouvernement peut fixer des modalités d'exécution du présent article";

Considérant que le courrier du 16 mai 2012, par lequel la partie adverse notifie à la requérante le rejet de son recours administratif, évoque une "décision du Gouvernement wallon du 10 mai 2012" dont "copie en annexe"; qu'est jointe à cette correspondance la copie d'une "note au Gouvernement wallon", longuement motivée, sur le contenu de laquelle le Ministre de l'Environnement a marqué son accord le 10 mai 2012 en y apposant sa signature (et dont le courrier de notification du 16 mai 2012 reproduit le passage intitulé "Proposition de décision du Gouvernement wallon");

Considérant que c'est ainsi au regard de l'intégralité de cette note que les griefs formulés par la partie requérante doivent être examinés;

Considérant que, s'agissant de l'argumentation portant sur l'absence d'allocation d'un complément, l'arrêt du tribunal de première instance de l'Union européenne rendu le 1^{er} février 2012 s'est notamment exprimé comme suit :

" 53 S'agissant de la seconde branche du moyen, la Commission relève, en substance, que l'allocation en quotas demandée au profit de l'installation n° 116 est contraire aux méthodes prévues par le PNA belge, qui prévoit que, pour l'ensemble des nouveaux entrants, la délivrance des quotas sera décidée jusqu'à la fin de la période allant de 2008 à 2012. En outre, aux termes dudit PNA, l'installation n° 116 ne bénéficierait pas de l'accès à la réserve, mais se verrait octroyer des quotas seulement «au fur et à mesure de l'alimentation de la réserve». Or, cette méthode d'allocation ne saurait être interprétée comme conférant à l'autorité compétente un pouvoir discrétionnaire pour déterminer chaque année le montant des quotas qu'elle entendrait allouer à l'installation concernée. Au contraire, il conviendrait d'interpréter l'ensemble des méthodes d'allocation prévues par le PNA belge de manière cohérente et «comme imposant à l'autorité compétente d'attribuer à l'installation [n° 116,] pour l'ensemble de la période [allant de] 2008 [à] 2012[,] des quotas dont le montant global et le montant annuel peuvent être inférieurs à ceux prévus par l'annexe Va du PNA belge, en fonction de l'état de la réserve.

54 La Commission considère que cette appréciation est conforme à l'esprit de la directive 2003/87, notamment à son article 9, paragraphe 1, en vertu duquel les PNA doivent respecter les critères de l'annexe III, en particulier les critères n°s 5 et 6 concernant le principe de non-discrimination entre les entreprises et l'obligation d'assurer l'accès des nouveaux entrants au système d'échange. A cet égard, l'argument tiré de la différenciation entre les nouveaux entrants «de premier rang», qui seraient les seuls à se voir appliquer les règles de la section 5 du PNA belge, et ceux «de second rang», qui seraient soumis à une règle d'allocation supplémentaire, à savoir l'allocation «au fur et à mesure de l'alimentation de la réserve», ne saurait prospérer, les règles générales de ladite section devant s'appliquer à l'ensemble des nouveaux entrants, y compris à ceux «de second rang». En effet, selon la Commission, au cas où la réserve ne suffit pas pour permettre l'octroi de quotas aux nouveaux entrants «de second rang» et où cette réserve n'est pas réalimentée, ces nouveaux entrants ne reçoivent aucun quota, et ce en application de la règle «premier arrivé - premier servi». La Commission en conclut que, conformément à la règle d'allocation des quotas pour l'ensemble de la période allant de 2008 à 2012, un nouvel entrant «de second rang», tel que l'installation n° 116, doit se voir octroyer des quotas pour les années 2008 à 2012, et non pour une ou deux années seulement. Le nombre de quotas à octroyer devrait donc être déterminé à l'avance pour l'ensemble de cette période - et non annuellement et discrétionnairement - à hauteur du nombre existant de quotas dans la réserve réalimentée, conformément à la règle d'interdiction de l'utilisation de la réserve pour procéder à des ajustements ex-post de l'allocation initiale reçue par les installations concernées. Ainsi, en l'espèce, seuls 700.000 quotas auraient été disponibles pour l'installation n° 116 pour l'ensemble de ladite période.

[...]

59 Force est de constater [...] que l'annexe Va du PNA belge, intitulée «nouveaux entrants déjà considérés dans le [PNA]» et «nouveaux entrants devant être alloués dès 2008», comporte un tableau dans lequel figure, sous le numéro 11, l'installation d'«Arcelor-Mittal haut fourneau 6». Les parties ont unanimement reconnu, en réponse à des questions écrites du tribunal, que cette installation coïncidait avec celle d'«Arcelor - Cockerill Sambre - HF6 - Seraing» qui était visée, d'une part, sous le même numéro, dans le tableau de l'annexe VI dudit PNA, et, d'autre part, sous le numéro 116 dans la demande de correction litigieuse du tableau «PNA» belge, tel qu'adressée à la Commission par lettre du Royaume de Belgique du 18 février 2009, qui prévoyait une quantité de 700.000 quotas destinée à cette installation tant pour l'année 2008 que pour l'ensemble de la période d'allocation allant de 2008 à 2012 (voir point 23 ci-dessus).

60 Il est également constant que le tableau de l'annexe Va du PNA belge prévoit, pour la période allant de 2008 à 2012, une quantité totale de quotas de 12.949.538 destinée à l'installation d'«Arcelor-Mittal haut fourneau 6», avec une ventilation par année, subdivisée en 700.000 pour l'année 2008, 1.000.000 pour l'année 2009 et 3.749.846 pour, respectivement, chacune des années 2010 à 2012 (voir point 16 ci-dessus), ventilation qui ne figure toutefois pas au tableau de l'annexe VI du PNA belge où, dans les cases correspondant aux années 2008 à 2012, apparaît uniquement le terme «[n]ouvel [e]ntrant» (voir point 19 ci-dessus).

61 Ainsi, la quantité de 700.000 quotas destinée à l'installation n° 116 pour l'année 2008, qui fait l'objet de la demande de correction litigieuse du tableau «PNA» belge, correspond manifestement, de manière précise, à celle prévue, en faveur de la même installation, dans le tableau de l'annexe Va du PNA belge. Or, la Commission ne conteste pas cette coïncidence, ni le fait qu'elle n'a pas contesté le contenu de ce PNA dans le cadre de la procédure de contrôle prévue au titre de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87.

62 A cet égard, la Commission s'est limitée à avancer, en substance, que ces 700.000 quotas devraient être considérés comme étant la quantité maximale disponible pour l'installation n° 116 pour l'ensemble de la période d'allocation allant de 2008 à 2012 et non pour la seule année 2008 (voir point 54 in fine ci-dessus). Une telle interprétation est certes corroborée par la lecture de la dernière colonne du tableau «PNA» belge modifié, tel que notifié par le Royaume de Belgique le 18 février 2009, dans laquelle figure, à l'instar de la quantité de quotas prévue dans la première colonne pour 2008, le volume total de 700.000 quotas pour l'ensemble de la période allant de 2008 à 2012. Toutefois, cette circonstance en tant que telle n'est pas susceptible de venir au soutien de l'objection principale de la Commission, selon laquelle la demande de correction litigieuse ne serait pas fondée sur le PNA belge, tel que notifié et non rejeté, au sens de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 2216/2004, mais confirme au contraire que le volume total de quotas destiné à l'installation n° 116, demandé pour cette même période dans son ensemble, était nettement inférieur au plafond de quotas prévu dans le tableau Va du PNA belge. Dès lors, en cours d'instance, la Commission ne saurait faire grief au Royaume de Belgique d'avoir introduit une demande de correction visant à opérer une modification du volume de quotas qui ne serait disponible que pour l'année 2008 et non pour les années suivantes de la période d'allocation concernée.

63 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que la Commission s'est méprise sur l'application de l'article 44, paragraphe 2, du règlement n° 2216/2004 en affirmant, en substance, que la demande de correction litigieuse concernant l'installation n° 116 n'était pas fondée sur le PNA belge, tel que notifié à la Commission et non rejeté par elle. Il n'est dès lors pas besoin de se prononcer sur la question de savoir si cette demande visait un «affinement des données», aspect sur lequel la Commission ne s'est d'ailleurs exprimée ni dans la décision attaquée ni dans ses écritures.

64 Enfin, la Commission ne saurait remettre en cause cette appréciation en faisant valoir que la demande de correction litigieuse était néanmoins incompatible avec le PNA belge du fait que, d'une part, elle ne répondait pas aux méthodes prévues par ledit PNA et que, d'autre part, comme elle l'a surtout développé à l'audience, conformément aux principes généraux régissant le fonctionnement du système d'échange de quotas, le nombre maximal de quotas à allouer à tous les nouveaux entrants devrait être déterminé à l'avance et pour la période d'allocation en cause dans son ensemble.

65 S'agissant du premier argument, il y a lieu de constater que, ainsi que le reconnaît la Commission elle-même, le tableau de l'annexe Va du PNA belge comprend une disposition figurant en note en bas de page, dans laquelle il est précisé que les installations énumérées dans ce tableau «seront allouées au fur et

à mesure de l'alimentation de la réserve». Or, la Commission n'a soulevé aucune objection à cet égard au cours de la procédure de contrôle du PNA belge au titre de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87, ni contesté, en cours d'instance, que cette disposition visait une «méthode d'allocation» particulière de quotas en faveur des nouveaux entrants «de second rang» (voir point 53 ci-dessus). En effet, selon les explications de la Région wallonne, non remises en cause en tant que telles par la Commission, cette disposition autorise les autorités belges à allouer aux installations concernées des quotas à concurrence de la quantité annuelle maximale prévue dans ledit tableau uniquement dans la mesure où la réserve est suffisamment alimentée à cet effet. Dès lors, dans la mesure où la demande de correction relative à l'installation n° 116 est effectivement fondée sur cette méthode d'allocation, la Commission ne saurait faire valoir son incompatibilité avec le PNA belge (voir, notamment, considérant 3 de la décision attaquée). Par ailleurs, à cet égard, est inopérant l'argument de la Commission selon lequel cette méthode d'allocation ne pourrait pas être interprétée comme conférant à l'autorité compétente un pouvoir discrétionnaire pour déterminer chaque année le montant des quotas qu'elle entend allouer à l'installation concernée, puisque la demande de correction litigieuse se limite précisément à demander l'inscription, dans le tableau «PNA» belge, de la même quantité de quotas destinée à l'installation n° 116 pour l'année 2008 que celle prévue par le tableau de l'annexe Va du PNA belge ainsi qu'une quantité de quotas nettement inférieure au plafond prévu dans ledit tableau pour l'ensemble de la période allant de 2008 à 2012.

66 S'agissant du second argument, tiré du non-respect des principes généraux régissant le fonctionnement du système d'échange de quotas exigeant que l'Etat membre fixe au préalable la quantité maximale de quotas disponibles pour les installations concernées durant l'ensemble de la période d'allocation, force est de relever que cet argument ne trouve aucun appui dans la décision attaquée. En outre, ainsi qu'il ressort déjà du point 62 ci-dessus, la Commission n'a pas démontré que, en l'espèce, l'octroi de 700.000 quotas à l'installation n° 116, tant pour la seule année 2008, tel que prévu par la première colonne du tableau de l'annexe Va du PNA belge, que pour l'ensemble de la période allant de 2008 à 2012, tel que prévu par la dernière colonne du même tableau, serait contraire à ces principes généraux. Certes, eu égard à la règle générale exigeant, en vertu de l'article 11, paragraphe 2, lu conjointement avec les critères d'allocation visés à l'annexe III de la directive 2003/87, de fixer au préalable la quantité totale des quotas disponibles au cours de la période d'allocation concernée, les critères cumulatifs de «correction» et d'«affinement des données» doivent recevoir, en tant qu'exceptions, une interprétation restrictive, afin de préserver l'effet utile de la procédure de notification conformément à l'article 44, paragraphe 2, quatrième alinéa, du règlement n° 2216/2004, lu conjointement avec l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87. En effet, seule une interprétation restrictive est de nature à garantir un contrôle préalable complet, au regard desdits critères d'allocation, des modifications postérieures demandées par l'Etat membre. Or, conformément à ce qui est exposé au point 62 ci-dessus, il en résulte uniquement que la demande de correction litigieuse doit être interprétée comme couvrant l'ensemble de la période allant de 2008 à 2012";

Considérant que l'arrêt précité n'exclut pas la possibilité d'une nouvelle correction du tableau de l'annexe Va du PNA belge;

Considérant que la partie requérante semble d'avis qu'une seconde demande de correction du tableau pourrait être introduite auprès de la Commission européenne en cas d'allocation d'un complément au HF6; que, toutefois, une telle demande, introduite bien après la fin de la période de référence et nécessitant de

surcroît un réapprovisionnement a posteriori de la réserve 2008-2012, n'emporte pas l'obligation pour l'autorité d'y répondre positivement; que, dès lors, la motivation de la décision attaquée figurant sous le point A5 de la note au Gouvernement y annexée répond adéquatement au recours administratif;

Considérant que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix décembre deux mille quatorze par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

C. MOREL.

M. HANOTIAU.