

# Affaire C-366/10

**Air Transport Association of America e.a.**

**contre**

**Secretary of State for Energy and Climate Change**

[demande de décision préjudicielle,  
introduite par la High Court of Justice (England & Wales),  
Queen's Bench Division (Administrative Court)]

«Demande de décision préjudicielle — Directive 2003/87/CE — Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre — Directive 2008/101/CE — Intégration des activités aériennes dans ce système — Validité — Convention de Chicago — Protocole de Kyoto — Accord de transport aérien UE/États-Unis — Principes du droit international coutumier — Effets juridiques — Invocabilité — Extraterritorialité du droit de l'Union — Notions de 'redevance' et de 'taxe'»

Conclusions de l'avocat général M<sup>me</sup> J. Kokott, présentées le 6 octobre 2011 I - 13765

Arrêt de la Cour (grande chambre) du 21 décembre 2011 . . . . . I - 13833

## Sommaire de l'arrêt

1. *Accords internationaux — Accords de l'Union — Effets d'un accord dans l'Union en l'absence de disposition expresse de celui-ci les prévoyant (Art. 216, § 2, TFUE et 267 TFUE)*

2. *Questions préjudicielles — Compétence de la Cour — Examen de la validité d'une directive au regard d'une convention internationale — Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale — Convention ne liant pas l'Union — Exclusion*  
(Art. 267 TFUE et 351 TFUE; directive du Parlement européen et du Conseil 2008/101)
  
3. *Questions préjudicielles — Compétence de la Cour — Examen de la validité d'une directive au regard d'une convention internationale — Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques — Protocole liant l'Union — Dispositions ne revêtant pas un caractère inconditionnel et suffisamment précis — Exclusion*  
(Art. 267 TFUE; directive du Parlement européen et du Conseil 2008/101 ; décisions du Conseil 94/69 et 2002/358)
  
4. *Questions préjudicielles — Compétence de la Cour — Examen de la validité d'une directive au regard d'une convention internationale — Accord sur le transport aérien conclu entre la Communauté européenne et ses États membres et les États-Unis d'Amérique — Règles destinées à s'appliquer directement et immédiatement aux transporteurs aériens — Inclusion*  
(Art. 267 TFUE; directive du Parlement européen et du Conseil 2008/101; décisions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres 2007/339 et 2010/465)
  
5. *Questions préjudicielles — Compétence de la Cour — Examen de la validité d'une directive au regard du droit international coutumier — Principes de souveraineté des États sur leur propre espace aérien, de non-soumission de la haute mer à la souveraineté des États et de liberté de survol de la haute mer — Inclusion — Conditions et limites*  
(Art. 3, § 5, TUE; art. 267 TFUE; directive du Parlement européen et du Conseil 2008/101)
  
6. *Droit international public — Principes — Principes du droit international coutumier — Soumission exclusive d'un navire se trouvant en haute mer à la loi de son pavillon — Application par analogie aux aéronefs survolant la haute mer — Exclusion*

7. *Environnement — Pollution atmosphérique — Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre — Intégration des activités aériennes dans ce système — Compétence de l'Union pour procéder à cette intégration au regard des principes du droit international coutumier de souveraineté des États sur leur propre espace aérien, de non-soumission de la haute mer à la souveraineté des États et de liberté de survol de la haute mer*  
(Art. 191, § 2, TFUE; directive du Parlement européen et du Conseil 2008/101)
8. *Environnement — Pollution atmosphérique — Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre — Intégration des activités aériennes dans ce système — Compétence de l'Union pour procéder à cette intégration au regard de la règle de l'accord «ciel ouvert» imposant le respect des dispositions législatives et réglementaires de chaque partie contractante*  
(Directive du Parlement européen et du Conseil 2008/101)
9. *Environnement — Pollution atmosphérique — Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre — Intégration des activités aériennes dans ce système — Compétence de l'Union pour procéder à cette intégration au regard des dispositions de l'accord «ciel ouvert» concernant les droits de douane et les taxes*  
(Directive du Parlement européen et du Conseil 2008/101)
10. *Environnement — Pollution atmosphérique — Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre — Intégration des activités aériennes dans ce système — Compétence de l'Union pour procéder à cette intégration au regard des dispositions de l'accord «ciel ouvert» concernant l'environnement*  
(Directive du Parlement européen et du Conseil 2008/101)

1. Conformément aux principes du droit international, les institutions de l'Union, qui sont compétentes pour négocier et conclure un accord international, peuvent convenir avec les États tiers concernés des effets que les dispositions de cet accord doivent produire dans l'ordre interne des parties contractantes.

Ce n'est que si cette question n'a pas été réglée par l'accord qu'il incombe aux juridictions compétentes, et en particulier à la Cour, de trancher cette question au même titre que toute autre question d'interprétation relative à l'application de l'accord dans l'Union.

Or, en vertu de l'article 216, paragraphe 2, TFUE, lorsque des accords internationaux sont conclus par l'Union, les institutions de l'Union sont liées par de tels accords et, par conséquent, ceux-ci priment sur les actes de l'Union. Il s'ensuit que la validité d'un acte de l'Union peut être affectée par l'incompatibilité de cet acte avec de telles règles du droit international. Lorsque cette invalidité est invoquée devant une juridiction nationale, la Cour vérifie, si certaines conditions sont remplies dans le cadre de l'affaire dont elle est saisie afin de déterminer si, en application de l'article 267 TFUE, la validité de l'acte du droit de l'Union concerné au regard des règles du droit international invoquées peut être appréciée. En effet, l'Union doit tout d'abord être liée par ces règles. Ensuite, la Cour ne peut procéder à l'examen de la validité d'un acte du droit de l'Union au regard d'un traité international que lorsque la nature et l'économie de celui-ci ne s'y opposent pas. Enfin, lorsque la nature et l'économie du traité dont il s'agit permettent un contrôle de la validité de l'acte du droit de l'Union au regard des dispositions de ce traité, encore faut-il que les dispositions de ce traité invoquées aux fins de l'examen de la validité de l'acte du droit de l'Union apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises.

2. Bien que l'article 351, premier alinéa, TFUE, implique l'obligation pour les institutions de l'Union de ne pas entraver l'exécution des engagements des États membres découlant d'une convention antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 1958, telle que la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, cette obligation des institutions vise à permettre aux États membres concernés d'observer les engagements qui leur incombent en vertu d'une convention antérieure, sans pour autant lier l'Union à l'égard des États tiers parties à cette convention. Par conséquent, ce n'est que si et dans la mesure où, en vertu des traités UE et FUE, l'Union a assumé les compétences précédemment exercées par les États membres de l'Union dans le domaine d'application de cette convention internationale que les dispositions de ladite convention auraient pour effet de lier l'Union.

Or, si l'Union a certes acquis certaines compétences exclusives pour contracter avec les États tiers des engagements relevant du champ d'application de la réglementation de l'Union en matière de transport aérien international et, par conséquent, du domaine d'application de la convention de Chicago, cela ne signifie pas pour autant qu'elle détient une compétence exclusive dans l'intégralité du domaine de l'aviation civile internationale tel que couvert par cette convention.

(cf. points 49-54)

Par conséquent, dans la mesure où les compétences précédemment exercées par les États membres dans le domaine d'application de la convention de Chicago ne sont pas à ce jour assumées dans leur intégralité par l'Union, cette dernière n'est pas liée par cette convention. Il s'ensuit que la Cour ne saurait examiner la validité de la directive 2008/101, modifiant la directive 2003/87 afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, au regard de la convention de Chicago en tant que telle dans le cadre d'un renvoi préjudiciel.

(cf. points 61-62, 69, 71-72)

3. Il ressort des décisions 94/69, concernant la conclusion de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, et 2002/358, 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, que l'Union a approuvé le protocole de Kyoto. Par conséquent, les dispositions de cet accord forment partie intégrante, à partir de l'entrée en vigueur de celui-ci, de l'ordre juridique de l'Union.

Toutefois, même si le protocole de Kyoto prévoit des engagements chiffrés en

termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre au regard de la période d'engagement 2008-2012, les parties à ce protocole peuvent s'acquitter de leurs obligations selon les modalités et la célérité dont elles conviennent. Une disposition telle que l'article 2, paragraphe 2, du protocole de Kyoto, qui prévoit que les parties à celui-ci cherchent à limiter ou à réduire les émissions de certains gaz à effet de serre provenant des combustibles de soute utilisés dans les transports aériens en passant par l'intermédiaire de l'Organisation de l'aviation civile internationale, ne saurait, quant à son contenu, être considérée comme revêtant un caractère inconditionnel et suffisamment précis de manière à engendrer pour le justiciable le droit de s'en prévaloir en justice en vue de contester la validité de la directive 2008/101, modifiant la directive 2003/87 afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Par conséquent, le protocole de Kyoto ne saurait être invoqué dans le cadre d'un renvoi préjudiciel aux fins d'apprécier la validité de cette directive.

(cf. points 73, 76-78)

4. L'accord sur le transport aérien conclu entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part, (accord

«ciel ouvert») a été approuvé au nom de l'Union par les décisions n° 2007/339 et n° 2010/465, concernant la signature et l'application provisoire respectivement de l'accord et du protocole modifiant cet accord. Par conséquent, les dispositions de cet accord forment partie intégrante, à partir de l'entrée en vigueur de celui-ci, de l'ordre juridique de l'Union.

d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, au regard des dispositions d'un tel accord.

(cf. points 79, 82-84)

Les transporteurs aériens établis sur le territoire des parties à l'accord «ciel ouvert» sont spécifiquement visés par celui-ci. Certaines dispositions de cet accord tendent à conférer directement des droits à ces transporteurs, tandis que d'autres tendent à leur imposer des obligations.

5. Ainsi qu'il ressort de l'article 3, paragraphe 5, TUE, l'Union contribue au strict respect et au développement du droit international. Par conséquent, lorsqu'elle adopte un acte, elle est tenue de respecter le droit international dans son ensemble, y compris le droit international coutumier qui lie les institutions de l'Union.

Le fait que les parties à l'accord «ciel ouvert» ont créé un cadre institutionnel particulier pour les consultations et négociations entre elles relatives à l'exécution de cet accord ne suffit pas pour exclure toute application juridictionnelle de celui-ci. Partant, dès lors que ledit accord met en place certaines règles destinées à s'appliquer directement et immédiatement aux transporteurs aériens et à leur conférer ainsi des droits ou des libertés, susceptibles d'être invoqués à l'encontre des parties à cet accord, et que la nature et l'économie de cet accord ne s'y opposent pas, la Cour peut apprécier la validité d'un acte du droit de l'Union, tel que la directive 2008/101, modifiant la directive 2003/87 afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire

À cet égard, les principes de droit international coutumier, tels que le principe selon lequel chaque État dispose d'une souveraineté complète et exclusive sur son propre espace aérien, le principe aux termes duquel aucun État ne peut légitimement prétendre soumettre une partie quelconque de la haute mer à sa souveraineté et le principe de liberté de survol de la haute mer, peuvent être invoqués par un justiciable aux fins de l'examen par la Cour de la validité d'un acte de l'Union dans la mesure où, d'une part, ces principes sont susceptibles de mettre en cause la compétence de l'Union pour adopter ledit acte et, d'autre part, l'acte en

cause est susceptible d'affecter des droits que le justiciable tire du droit de l'Union ou de créer dans son chef des obligations au regard de ce droit.

manifestes d'appréciation quant aux conditions d'application de ces principes.

(cf. points 101, 103, 107-110)

Lorsque ces principes sont invoqués afin que la Cour apprécie, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, si l'Union était compétente pour adopter la directive 2008/101, en ce que celle-ci étend l'application de la directive 2003/87 aux exploitants d'aéronefs d'États tiers dont les vols à l'arrivée et au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre de l'Union sont en partie réalisés au-dessus de la haute mer et au-dessus du territoire de ces derniers, même si lesdits principes apparaissent n'avoir pour portée que de créer des obligations entre États, il ne saurait pour autant être exclu, dans des circonstances où la directive 2008/101 est susceptible de créer des obligations au regard du droit de l'Union dans le chef de compagnies aériennes, requérantes au principal, que ces dernières puissent invoquer lesdits principes et que la Cour puisse ainsi examiner la validité de cette directive au regard de tels principes. Cependant, dès lors qu'un principe du droit international coutumier ne revêt pas le même degré de précision qu'une disposition d'un accord international, le contrôle juridictionnel doit nécessairement se limiter au point de savoir si les institutions de l'Union, en adoptant l'acte en cause, ont commis des erreurs

6. Il n'existe pas d'éléments suffisants pour établir que le principe du droit international coutumier, reconnu en tant que tel, selon lequel un navire qui se trouve en haute mer est en principe soumis exclusivement à la loi de son pavillon s'appliquerait par analogie aux aéronefs survolant la haute mer.

(cf. point 106)

7. Le droit de l'Union et, en particulier, la directive 2008/101, modifiant la directive 2003/87 afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, ne sauraient rendre la directive 2003/87 applicable en tant que telle aux aéronefs immatriculés dans des États tiers et se trouvant en survol de ces derniers ou de la haute mer. En effet, les compétences de l'Union doivent être exercées dans le respect du droit international, de sorte que la directive 2008/101 doit être interprétée, et son champ d'application circonscrit, à la lumière des règles pertinentes du droit international de la mer et du droit international aérien.

À cet égard, en prévoyant un critère d'applicabilité aux exploitants d'aéronefs fondé sur la circonstance que ces aéronefs effectuent un vol au départ ou à l'arrivée d'un aéroport situé sur le territoire de l'un des États membres, la directive 2008/101 ne méconnaît pas le principe de territorialité ni la souveraineté des États tiers, en provenance ou à destination desquels ces vols sont effectués, sur l'espace aérien se trouvant au-dessus de leur territoire, dès lors que lesdits aéronefs se trouvent physiquement sur le territoire de l'un des États membres de l'Union et sont ainsi soumis à ce titre à la pleine juridiction de l'Union. Une telle application du droit de l'Union ne saurait non plus remettre en cause le principe de la liberté de survol de la haute mer puisqu'un aéronef survolant celle-ci n'est pas soumis, en tant qu'il effectue un tel survol, au système d'échange de quotas. En effet, ce n'est que si l'exploitant d'un tel aéronef a fait le choix d'exploiter une ligne aérienne commerciale à l'arrivée ou au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre qu'un tel exploitant, parce que son aéronef se trouve sur le territoire de cet État membre, sera soumis au système d'échange de quotas.

duquel aucun État ne peut légitimement prétendre soumettre une partie quelconque de la haute mer à sa souveraineté et le principe de liberté de survol de la haute mer, à remettre en cause la pleine applicabilité du droit de l'Union sur ledit territoire. En effet, la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement visant à assurer un niveau de protection élevé conformément à l'article 191, paragraphe 2, TFUE, le législateur de l'Union peut en principe faire le choix de n'autoriser l'exercice sur son territoire d'une activité commerciale, en l'occurrence le transport aérien, qu'à la condition que les opérateurs respectent les critères définis par l'Union et tendant à remplir les objectifs qu'elle s'est assignés en matière de protection de l'environnement, notamment lorsque ces objectifs s'inscrivent dans le prolongement d'un accord international auquel l'Union a souscrit, tel que la convention-cadre et le protocole de Kyoto.

(cf. points 122-123, 125-129)

La circonstance que l'exploitant d'un aéronef est tenu de restituer des quotas d'émission calculés au regard de l'ensemble du vol international effectué ou à effectuer n'est pas de nature, au regard des principes du droit international coutumier tels que le principe selon lequel chaque État dispose d'une souveraineté complète et exclusive sur son propre espace aérien, le principe aux termes

8. La directive 2008/101, modifiant la directive 2003/87 afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, prévoit que la directive 2003/87 s'applique aux vols à l'arrivée ou au départ d'un aéroport situé



sur le territoire d'un État membre. Ainsi, dans la mesure où cette réglementation régit sur le territoire des États membres l'entrée et la sortie des aéronefs assurant la navigation aérienne internationale, tant européenne que transatlantique, il ressort expressément de l'article 7, paragraphe 1, de l'accord sur le transport aérien conclu entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part, (accord «ciel ouvert») qu'une telle réglementation s'applique à tout aéronef utilisé par les transporteurs aériens de l'autre partie à cet accord et qu'un tel aéronef est tenu d'observer cette réglementation. Il s'ensuit que l'article 7, paragraphe 1, de l'accord «ciel ouvert» ne s'oppose pas à l'application du système d'échange de quotas institué par la directive 2003/87 à des exploitants d'aéronefs, tels que les transporteurs aériens établis aux États-Unis, lorsque leurs aéronefs assurent des vols à l'arrivée ou au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre.

(cf. points 134-135)

9. À la différence d'un droit, d'une taxe ou d'une redevance frappant la consommation de carburant, le système mis en œuvre par la directive 2003/87, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, telle que modifiée par la directive 2008/101, au-delà du fait qu'il

n'a pas vocation à créer une recette en faveur des autorités publiques, ne permet nullement d'arrêter, sur la base d'une assiette et d'un taux définis a priori, un montant devant être dû par tonne de carburant consommé pour l'ensemble des vols réalisés sur une année civile.

Ainsi, il ne saurait être soutenu que la directive 2008/101 comporte une forme de prélèvement obligatoire en faveur des autorités publiques qui pourrait être considérée comme constituant un droit de douane, une taxe ou une redevance sur le carburant détenu ou consommé par les exploitants d'aéronefs. La circonstance que des exploitants d'aéronefs puissent acquérir des quotas supplémentaires pour couvrir leurs émissions effectives non seulement auprès d'autres exploitants, mais également auprès des autorités publiques dans le cadre de la mise aux enchères de 15 % des quotas totaux, n'est nullement de nature à infirmer cette constatation.

Par conséquent, en étendant l'application de la directive 2003/87 à l'aviation, la directive 2008/101 n'enfreint nullement l'obligation d'exonération applicable au carburant embarqué, telle que prévue à l'article 11, paragraphes 1 et 2, sous c), de l'accord sur le transport aérien conclu entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part, étant donné que le système d'échange de quotas,

en raison des caractéristiques qui lui sont propres, constitue une mesure fondée sur le marché et non pas un droit, une taxe ou une redevance frappant le carburant embarqué.

(cf. points 143, 145-147)

10. L'objectif énoncé à l'article 25 bis de la directive 2003/87, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, telle que modifiée par la directive 2008/101, qui tend à ce qu'une interaction optimale soit assurée entre le système d'échange de quotas de l'Union et les «Market-Based Measures» qui seraient adoptées par des États tiers, de façon à ce qu'il n'y ait pas une double application de ces systèmes aux aéronefs assurant des liaisons internationales, qu'ils soient immatriculés dans un État membre ou dans un État tiers, correspond à celui sous-tendant l'article 15, paragraphe 7, de l'accord sur le transport aérien conclu entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part (accord «ciel ouvert»).

Par ailleurs, l'article 15, paragraphe 3, seconde phrase de l'accord «ciel ouvert», lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 4, de cet accord, n'empêche pas

les parties à celui-ci d'adopter des mesures qui limiteraient le volume du trafic, la fréquence ou la régularité des services ou encore le type d'aéronefs exploités par les transporteurs aériens établis sur le territoire de ces parties, lorsque de telles mesures sont liées à la protection de l'environnement. L'article 3, paragraphe 4, de cet accord prévoit explicitement qu'aucune des deux parties à celui-ci ne saurait procéder à de telles limitations «sauf pour des motifs [...] d'environnement». Ledit article 15, paragraphe 3, lu en combinaison avec les articles 2 et 3, paragraphe 4, du même accord, prévoit en revanche que, lorsque les parties audit accord adoptent de telles mesures de protection de l'environnement, celles-ci doivent être appliquées de manière non discriminatoire aux transporteurs aériens concernés.

Or, ainsi que cela ressort expressément du vingt et unième considérant de la directive 2008/101, l'Union a prévu une application uniforme et non discriminatoire du système d'échange de quotas à l'ensemble des exploitants d'aéronefs assurant des liaisons aériennes au départ ou à l'arrivée d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre. Par conséquent, la directive 2008/101 n'est pas invalide au regard dudit article 15, paragraphe 3, de l'accord «ciel ouvert», lu en combinaison avec les articles 2 et 3, paragraphe 4, de celui-ci.

(cf. points 151-156)