

Les normes sur les émissions de l'aviation au titre du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE)

Par Anuradha R.V. */**

Depuis janvier 2012, le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) s'applique au secteur de l'aviation. Au titre des modalités du SCEQE relatives à l'aviation, les compagnies aériennes doivent acheter un quota d'émission par tonne de dioxyde de carbone émis pendant les vols à destination ou en provenance (et à l'intérieur) de l'Union européenne (UE). Ce système couvre les vols transportant des passagers ou des marchandises et les vols non commerciaux, peu importe où se situe le siège de la compagnie aérienne. Chaque compagnie devrait respecter un référentiel calculé par l'UE sur la base des émissions annuelles moyennes de ses vols à destination et en provenance de l'UE. L'un des aspects les plus controversés de cette mesure est que les émissions d'une compagnie aérienne sont comptées à partir du décollage. Cela signifie que les émissions d'un vol de New Dehli à Londres, qui ne survole l'UE que pendant quelques heures, seraient comptabilisées à partir de New Dehli. Évidemment, l'UE a décidé de mettre en place ce système dans le but d'éviter que ses propres compagnies ne se trouvent dans une situation de concurrence défavorable.

Ce que les mesures de l'UE impliquent pour le cadre réglementaire relatif aux changements climatiques

La réglementation du SCEQE relative à l'aviation peut être définie comme le premier système d'échange de quotas d'émission qui touche les compagnies aériennes à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. Les incidences économiques du SCEQE sur l'ensemble des compagnies aériennes ont été estimées à 1,5 milliard de dollars, d'après une étude effectuée par Thomson Reuters Point Carbon. Pour les plus grandes compagnies aériennes indiennes, les conséquences financières ont été estimées entre 40 et 50 millions de dollars. Au titre du système de l'UE, les compagnies aériennes se voient attribuer un certain nombre de quotas gratuits et doivent acheter le reste aux enchères de l'UE. Si une compagnie aérienne dépasse le plafond qui lui a été attribué, elle peut acheter des crédits carbone sur le marché. Les revenus générés par les enchères des quotas d'émission de l'aviation devraient rapporter à l'UE près de 334 millions de dollars en 2012. Le SCEQE ne détaille pas les modalités de l'usage de cette somme. Les États membres de l'UE seraient libres d'utiliser cet argent comme ils le souhaitent.

*Anuradha R.V. est associée chez Clarus Law Associates à New Delhi. Elle est spécialisée en droit et en politique du commerce international et des changements climatiques.

**Traduit de l'anglais par Emeraude Antille

Les compagnies aériennes répercuteraient simplement sur les consommateurs les coûts supplémentaires occasionnés par l'application du SCEQE. On pourrait estimer que faire payer aux passagers de vols internationaux le prix de leur empreinte carbone n'est pas une mauvaise idée. Toutefois, du point de vue des processus de négociations et de réglementation multilatérales, l'UE, par cette initiative, a montré en substance qu'elle prenait ses propres mesures pour lutter contre les changements climatiques, au mépris des processus multilatéraux. Ces mesures ont des conséquences à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. Cette initiative unilatérale pourrait en effet prendre d'autres formes. Il pourrait être question, par exemple, d'imposer des taxes ou d'autres charges sur les importations, ou de fixer d'autres obligations réglementaires non tarifaires, dont l'incidence sur les biens et les services en provenance de pays tels que l'Inde pourrait être plus lourde. Le SCEQE comporte en réalité déjà une disposition au titre de laquelle, selon l'issue des négociations multilatérales en cours, l'UE envisagerait d'adopter un système de « péréquation pour le carbone ». Ces mesures pourraient s'appliquer aux importations en provenance de pays dont les normes de réduction des émissions ne sont pas comparables. Le raisonnement principal que l'UE semble suivre est que si les négociations multilatérales ne prenaient pas la direction qu'elle souhaite, elle imposerait des mesures unilatérales.

Inutile de dire que toute mesure unilatérale bafouerait les processus multilatéraux. Au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), toute action unilatérale serait contraire au principe selon lequel seuls les pays visés à l'Annexe I (c'est-à-dire les pays

développés) ont des objectifs quantitatifs contraignants en matière de réduction des émissions, tandis que les autres pays n'ont aucun objectif quantitatif contraignant. Les règles du SCEQE violent incontestablement ce principe (aussi appelé principe des responsabilités « communes mais différenciées »), car le système prévoit un traitement similaire pour les pays visés à l'Annexe I et les pays ne figurant pas à l'Annexe I (ou tout au moins leurs compagnies aériennes). Le Protocole de Kyoto à la CCNUCC a fait obligation aux pays visés à l'Annexe I de réduire les émissions de l'aviation en passant par l'intermédiaire de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Les résolutions de l'OACI de 2007 et 2010 ont souligné que les pays devaient entreprendre des mesures fondées sur le marché, concernant les émissions de l'aviation, dans le cadre d'accords multilatéraux ou bilatéraux uniquement. Cette disposition signifie en substance que l'UE ne peut imposer des mesures telles que sa directive sur l'aviation à une compagnie aérienne d'un pays tiers *que* si elle a conclu un accord avec ledit pays. La décision de l'UE au titre du SCEQE ne tient pas compte de ce principe.

Décision de la Cour de justice de l'UE

L'Association américaine du transport aérien (Air Transportation Association of America (ATAA)) a saisi la Haute Cour de justice de Londres pour contester les modalités du SCEQE relatives à l'aviation. La cour britannique a renvoyé l'affaire devant la Cour de justice de l'UE. Le 21 décembre 2011, la Cour de justice de l'UE a rendu sa décision, confirmant la validité des modalités du SCEQE relatives à l'aviation. La Cour de justice européenne devait se prononcer sur un élément clé, à savoir si la législation européenne applicable (la Directive 2003/87/CE, amendée par la Directive 2008/101/CE) violait le droit international, notamment la Convention relative à l'aviation civile internationale

(appelée aussi Convention de Chicago), le Protocole de Kyoto, les accords entre les États-Unis et l'Europe sur le transport aérien (Traité « ciel ouvert ») et le droit international coutumier.

La Cour de justice de l'UE n'a cependant reconnu aucune des violations susmentionnées et a considéré que la Directive de l'UE était conforme avec les obligations internationales de l'UE. Comme l'a expliqué la Cour de justice, l'UE n'est pas signataire de la Convention de Chicago ; seuls ses États membres le sont. Pour cette raison, l'UE n'est pas liée par les dispositions de la Convention. En conséquence, la Cour de justice n'a pas examiné les allégations de violations des principes clés de la Convention de Chicago, telles que l'application extra-territoriale de la Directive de l'UE, ni l'éventuelle violation du principe de souveraineté sur l'espace aérien en raison de ses exigences en matière de déclaration des émissions dans des zones situées hors de son espace aérien.

En ce qui concerne le Protocole de Kyoto, la Cour de justice a reconnu la disposition du Protocole selon laquelle les pays doivent passer par l'intermédiaire de l'OACI pour réduire les émissions dues à l'aviation. Elle a toutefois considéré que les dispositions du Protocole de Kyoto n'étaient ni inconditionnelles ni suffisamment précises pour permettre aux parties de se fonder sur elles dans le cadre de démarches juridiques visant à contester la validité ou la légalité d'une directive du droit européen.

Cette décision signifie, essentiellement, que la Cour de justice confirme la validité d'une mesure unilatérale de l'UE qui s'applique à des compagnies aériennes et des activités de transport aérien à l'extérieur du territoire de l'UE.

Réaction aux mesures de l'UE : œil pour œil, dent pour dent ?

En réaction aux modalités du SCEQE relative à

l'aviation, 23 membres de l'OACI (y compris le Brésil, la Chine, les États-Unis, l'Inde, le Japon et Singapour) se sont réunis à la fin du mois de février 2012 pour dénoncer la décision de l'UE dans une déclaration conjointe où ils soutiennent que la décision unilatérale d'inclure l'aviation civile internationale dans le SCEQE a constitué un obstacle à l'avancée des travaux de l'OACI. Ces pays ont esquissé une série de mesures qu'ils pourraient envisager à l'encontre de l'UE, parmi lesquelles :

- Déposer une demande de règlement du différend au titre de la Convention de l'OACI ;
- Interdire à leurs compagnies aériennes et exploitants aériens de participer au SCEQE ;
- Soumettre les transporteurs et exploitants aériens de l'UE à des impôts ou des frais supplémentaires en tant que mesure de rétorsion ;
- Revoir les accords bilatéraux sur les services aériens conclus avec des États membres de l'UE à titre individuel, y compris le Traité « ciel ouvert » ;
- Suspendre les discussions et/ou les négociations en cours ou à venir sur l'élargissement des droits d'exploitation des compagnies aériennes ou exploitants aériens de l'UE ;
- Envisager une action au titre des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

À la suite de la déclaration susmentionnée, les gouvernements de la Chine et de l'Inde ont décidé que leurs compagnies aériennes ne se soumettraient pas aux normes de l'UE en matière d'aviation. Selon la directive de l'UE, les compagnies aériennes qui ne respectent pas les normes s'exposent à une pénalité de

100 euros pour chaque quota d'émission qu'elles n'ont pas acquis et risquent également d'être interdites de poursuivre leur activité à l'intérieur de l'UE. La Commission européenne a relevé jusqu'à présent que « dix compagnies aériennes basées en Inde et en Chine ont systématiquement manqué de déclarer les émissions de leurs vols à destination et en provenance de l'UE ». Ces compagnies aériennes ont jusqu'à mi-juin pour soumettre les chiffres exigés. Il reste encore à voir jusqu'où cette impasse se prolongera, et dans quelle mesure l'UE imposera le paiement des pénalités ou suspendra même le droit des compagnies aériennes ne respectant pas ses normes à pénétrer son espace aérien.

Comme l'a montré la Déclaration conjointe des pays s'opposant à l'initiative de l'UE, la mesure unilatérale communautaire pourrait avoir pour seul effet d'engendrer une série de mesures unilatérales d'autres pays. Les deux processus multilatéraux de règlement des différends mentionnés dans la Déclaration conjointe (au titre de l'OACI et au titre de l'OMC) sont des solutions à envisager, mais ne sont peut-être pas parfaites pour autant. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention de Chicago, seuls cinq différends ont été portés devant l'OACI pour un règlement judiciaire formel, mais le Conseil de l'OACI n'a rendu de décision formelle sur le fond pour aucun de ces cas. Il n'existe pas non plus de véritable mécanisme d'application contraignant dans le cadre du processus de l'OACI.

La possibilité d'utiliser les pouvoirs de



Chemin du Champ d'Anier 17
PO Box 228, 1211 Genève 19

Téléphone : (4122) 791 8050
Fax : (4122) 798 8531
E-mail : south@southcentre.org
<http://www.southcentre.org>

contrainte réels de l'OMC pour régler un différend lié à des mesures unilatérales est régulièrement débattue. Toutefois, dans le cas des normes en matière d'aviation au titre du SCEQE, l'OMC ne peut jouer qu'un rôle très limité. Dans le cadre de sa liste d'engagements au titre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC, l'UE n'a pas pris d'engagement pour ce qui est des services de transport de voyageurs et de marchandises, ce qui limite les recours qui auraient pu être possibles au titre de l'AGCS. Tout éventuel argument fondé sur les principes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en matière de commerce de biens devrait être étayé par des données prouvant les effets discriminatoires des règles relatives à l'aviation entre les biens nationaux et les biens similaires importants. Puisqu'il ne s'agit pas de frais ou de taxes quelconques frappant directement les marchandises, les arguments devraient être dûment fondés sur des éléments attestant des conséquences concrètes sur le commerce des biens transportés par voie aérienne.

Où se trouvent donc les véritables solutions ? Le bon sens prévaudra-t-il pour permettre un règlement à l'amiable ? L'OACI aurait soutenu qu'elle pourrait obtenir un accord multilatéral d'ici à 2013. Afin de préserver le caractère sacré des processus multilatéraux, il serait impératif que l'UE s'abstienne d'imposer ses mesures aux compagnies aériennes de pays n'appartenant pas à l'UE jusqu'à ce qu'un accord multilatéral soit conclu, et que tous les pays fassent un effort réel pour parvenir à un consensus au sein de l'OACI. Faute de quoi, la lutte contre les effets des changements climatiques serait l'unique victime des diverses mesures unilatérales – qu'elles soient déjà appliquées ou brandies comme menaces.