

Numéro du rôle : 4831
Arrêt n° 33/2011 du 2 mars 2011

A R R E T

En cause : le recours en annulation du décret de la Région flamande du 8 mai 2009 « modifiant le décret REG du 2 avril 2004, en ce qui concerne l'extension relative aux activités aéronautiques », et, en ordre subsidiaire, de l'article 4 du décret du 8 mai 2009 précité, en ce qu'il insère un article *20bis* dans le décret REG du 2 avril 2004, introduit par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, et, conformément à l'article *60bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Melchior, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 décembre 2009 et parvenue au greffe le 10 décembre 2009, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a introduit un recours en annulation du décret de la Région flamande du 8 mai 2009 « modifiant le décret REG du 2 avril 2004, en ce qui concerne l'extension relative aux activités aéronautiques » (publié au *Moniteur belge* du 9 juin 2009, deuxième édition) et, en ordre subsidiaire, de l'article 4 du décret du 8 mai 2009 précité, en ce qu'il insère un article *20bis* dans le décret REG du 2 avril 2004.

Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont introduit chacun un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 16 septembre 2010, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 13 octobre 2010, après avoir invité les parties à prendre position, à l'audience, sur l'avis du Conseil d'Etat n° 47.860/VR/4 du 23 mars 2010.

A l'audience publique du 13 octobre 2010 :

- ont comparu :

. Me F. Tulkens et Me H. Bortels *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me J. Sautois, *loco* Me D. Gérard, et Me M. Martens, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

. Me E. Maes *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant au premier moyen

A.1. Dans le premier moyen, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que le décret attaqué viole les articles 5, 33, 35, 39, 134 et 143 de la Constitution et les articles 2 et 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.1.2.1.1. Dans la première branche de ce moyen, la partie requérante expose que seul l'Etat fédéral est compétent pour prendre des mesures concernant les activités ayant lieu dans l'espace aérien. Elle souligne que les activités qui sont soumises à la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 « modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre » ont lieu dans l'espace aérien. Selon cette partie, l'espace aérien ne relève toutefois pas de la compétence territoriale des régions. Elle en déduit que les régions ne peuvent prendre aucune disposition qui soit applicable ou qui ait des répercussions sur une activité ayant lieu dans l'espace aérien.

A.1.2.1.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale reconnaît qu'il découle de la jurisprudence de la Cour de cassation et de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat que les régions sont compétentes pour fixer des limitations d'immissions de bruit pour les nuisances sonores causées par les avions. Selon cette partie, cette jurisprudence n'est toutefois pas applicable en l'espèce. Elle estime qu'il y a lieu de faire une distinction entre, d'une part, les nuisances perçues au sol et, d'autre part, les nuisances causées dans l'espace aérien ou pendant le vol. Elle souligne également que les gaz à effet de serre, contrairement aux immissions sonores d'avions, ne peuvent pas être localisés.

A.1.2.2. Dans la seconde branche du premier moyen, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que les régions ne sont pas compétentes pour régler le trafic aérien. Selon cette partie, la compétence des régions en matière de transport (article 6, § 1er, X, de la loi spéciale du 8 août 1980) ne concernerait pas le trafic aérien. Selon elle, ce constat est implicitement confirmé par l'article 6, § 3, 6°, de la même loi spéciale, lequel oblige l'autorité fédérale à se concerter avec les régions en ce qui concerne le trafic aérien sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics.

A.1.3.1. Le Gouvernement flamand souligne qu'en vertu de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions sont compétentes pour la protection de l'environnement, notamment celle de l'air. Il estime que les mesures prises par le décret attaqué, tendant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, relèvent de la compétence régionale en matière de protection de l'environnement. Selon cette partie, cette compétence est générale et exclusive.

A.1.3.2. Selon le Gouvernement flamand, la compétence des régions pour mettre en œuvre l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ne dépend pas de l'activité de l'entreprise qui émet les gaz à effet de serre, ni du lieu où l'émission est produite (dans l'espace aérien ou non). Il souligne que la directive 2008/101/CE précitée n'utilise pas le lieu d'émission comme critère de localisation pour délimiter la compétence territoriale des différents Etats membres, mais l'emplacement de l'aéroport à partir duquel décolle ou sur lequel atterrit l'appareil concerné.

A.1.3.3. Le Gouvernement flamand ajoute que la compétence de l'Etat fédéral relative à la mise en œuvre de l'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre se limite à l'élaboration, en concertation avec les régions, d'un plan national d'allocation des quotas. Cette mission restreinte n'existe, selon lui, que parce que l'Union européenne n'autorise qu'un seul plan d'allocation des quotas et qu'un seul registre national d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre par Etat membre. Toujours selon cette partie, pour respecter cette condition, l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ont conclu l'accord de coopération du 14 novembre 2002 « relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto », qui fixe les règles relatives à l'établissement, à l'exécution et au suivi d'un Plan national Climat.

A.1.3.4. Le Gouvernement flamand souligne que personne ne conteste la compétence régionale en matière de prévention et de limitation des gaz à effet de serre, ainsi que l'obligation imposée par l'Union européenne, qui y est liée, de mettre en œuvre le régime d'échange des quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Il ajoute que les régions, y compris la Région de Bruxelles-Capitale, ont transposé, chacune pour leur territoire, la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 « établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil ». Selon lui, les autorités fédérales et la section de législation du Conseil d'Etat considéreraient également que les régions sont compétentes en l'espèce.

A.1.3.5. Toujours selon le Gouvernement flamand, il ne peut être prétendu que l'exécution de la directive 2008/101/CE précitée exigerait, pour des raisons pratiques, une coopération des régions, avec les autorités fédérales ou non, comme cela avait été le cas à l'époque pour l'exécution de la directive 2003/87/CE. Il fait observer que la directive 2008/101/CE n'impose aucune nouvelle obligation aux Etats membres d'établir un plan national d'allocation ou un registre des activités aéronautiques. Il estime qu'une coopération entre les régions, avec l'Etat fédéral ou non, pour établir un tel plan n'est dès lors pas nécessaire.

A.1.4.1.1. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déclare que, pour la transposition des directives 2003/87/CE et 2008/101/CE, le lieu où se produit le fait générateur des nuisances est pris en considération comme critère pertinent permettant de déterminer l'autorité compétente pour transposer la directive concernée. Il observe que le champ d'application de la directive 2003/87/CE était limité aux installations fixes qui peuvent être localisées sur le territoire des régions. Selon lui, ce n'est pas le cas de la directive 2008/101/CE, qui concerne des activités génératrices de nuisances qui ont lieu dans l'espace aérien. Il conclut que seule l'autorité qui a l'espace aérien dans ses attributions, à savoir l'Etat fédéral, est compétente pour transposer la directive 2008/101/CE en droit interne. La compétence des régions en matière de protection de l'air contre la pollution ne peut, selon lui, être interprétée de manière tellement large qu'elle engloberait également la compétence de prendre des mesures relatives aux activités qui ont lieu dans l'espace aérien.

A.1.4.1.2. Le Gouvernement flamand répond que le critère de répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions est de nature matérielle et non pas de nature territoriale. Selon lui, le critère territorial n'est pertinent que pour la répartition des compétences entre des autorités ayant une compétence matérielle identique, à savoir entre les régions entre elles. Il estime que c'est aussi le cas pour la compétence relative à l'environnement : le lieu de l'activité génératrice des nuisances n'est pas pertinent; ce qui l'est par contre, c'est qu'il s'agit de nuisances environnementales. Il souligne que pour déterminer quelle est l'autorité responsable parmi les trois régions, le décret attaqué a employé le même critère de localisation que celui utilisé par la directive 2008/101/CE pour déterminer l'Etat membre qui est l'autorité responsable.

A.1.4.2.1. En ce qui concerne la comparaison avec les nuisances sonores, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que la jurisprudence en la matière concernait les restrictions d'immissions et non les restrictions d'émissions. Etant donné que les restrictions d'immissions concernent le bruit perçu au sol, il y a un critère de rattachement avec le territoire des régions. Il estime que tel n'est pas le cas en l'espèce.

A.1.4.2.2. Le Gouvernement flamand répond que des mesures relatives à la lutte contre la pollution de l'air concernent généralement les émissions et non pas les immissions. Selon lui, il résulterait du raisonnement du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale que les régions ne sont jamais compétentes pour prendre des mesures limitant les émissions en Belgique. Toujours selon cette partie, un tel raisonnement viderait de sa substance la compétence des régions en matière de lutte contre la pollution de l'air.

A.1.4.3.1. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, la compétence de l'Etat fédéral d'édicter des mesures destinées à transposer la directive 2008/101/CE découle également de l'article 5 de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, qui dispose que toutes les prescriptions réglementaires intéressant la navigation aérienne, et en particulier les droits réglementaires, sont édictées par arrêté royal. Il souligne que l'autorité fédérale a déjà rédigé un projet d'arrêté royal en ce qui concerne la surveillance des émissions et l'enregistrement des quotas dans le registre national des gaz à effet de serre.

A.1.4.3.2. Le Gouvernement flamand répond que le décret attaqué ne réglemente pas le trafic aérien mais la lutte contre la pollution de l'air. La rédaction d'un arrêté royal ne peut, selon lui, trancher la présente question de compétence.

A.1.5.1. Selon le Conseil des ministres, la thèse de la Région flamande semble trouver un écho dans les arrêts de la Cour n° 3/2006 du 11 janvier 2006, n° 92/2006 du 7 juin 2006 et n° 2/2009 du 15 janvier 2009. Le Conseil des ministres partage toutefois le point de vue du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale selon lequel il serait inacceptable que les régions prennent des mesures qui sont applicables ou qui ont des répercussions sur une activité qui a lieu dans l'espace aérien, même si ces mesures sont prises pour protéger l'environnement. Le Conseil des ministres insiste également sur le fait que les nuisances causées par les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas aisément localisables et que les normes d'immissions, compte tenu du caractère essentiellement diffus des émissions de gaz à effet de serre proprement dits, ainsi que de l'effet concret des émissions sur l'atmosphère, sont difficilement réalisables. Il souligne que même s'il était techniquement possible de localiser l'effet des émissions de gaz à effet de serre, la localisation des émissions de gaz à effet de serre est totalement étrangère à la directive 2008/101/CE. Il s'en remet, pour le surplus, à la sagesse de la Cour.

A.1.5.2. Le Gouvernement flamand est d'accord avec le constat du Conseil des ministres selon lequel des mesures qui restreignent les immissions sont concrètement difficilement réalisables en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre et que la directive 2008/101/CE n'utilise pas les émissions de gaz à effet de serre comme critère. Selon lui, ces constats étayent sa thèse selon laquelle ce n'est pas le lieu de la nuisance mais bien la nuisance proprement dite qui détermine la compétence des régions ou de l'autorité fédérale.

Quant au deuxième moyen

A.2.1. Dans le deuxième moyen, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que le décret attaqué viole les articles 33, 35, 39, 134 et 143 de la Constitution, l'article 6, § 1er, II, 1°, combiné avec l'article 6, § 1er, X, 7°, *in fine*, et l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce qu'il rendrait impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence fédérale en matière d'équipement et d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National.

A.2.2.1.1. Dans la première branche, la partie requérante fait valoir que le décret attaqué tend à régionaliser le contrôle administratif des exploitants d'aéronefs et les recettes provenant de la vente d'une partie des quotas d'émission. Elle souligne qu'en vertu de l'article 20bis du décret REG du 2 avril 2004, inséré par l'article 4 du décret attaqué, la Région flamande se voit attribuer, pour tout exploitant d'aéronef, les émissions CO₂ de tous les vols qui décollent d'un terrain d'aviation situé sur le territoire de la Région flamande ou qui y atterrissent, à condition que ces vols ne décollent pas d'un Etat membre de l'Union européenne. Elle estime que cette disposition, dans la mesure où elle englobe les vols qui atterrissent ou décollent de l'aéroport de Bruxelles-National, viole l'article 6, § 1er, X, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.2.2.1.2. A supposer que le législateur décretaal ait fait usage de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime qu'il n'a pas respecté les conditions de cette disposition. Il considère tout d'abord que la réglementation relative aux vols qui partent de l'aéroport de Bruxelles-National ou qui y atterrissent n'est pas nécessaire pour transposer la directive en ce qui concerne les aéroports régionaux et les aérodromes publics en Flandre. En outre, l'effet résultant de la violation de la matière réservée à l'autorité fédérale n'est pas marginal, étant donné que l'exercice de la compétence fédérale est impossible.

A.2.2.2.1. Le Gouvernement flamand reconnaît que la région ne peut pas exercer sa compétence en matière de protection de l'environnement de telle manière qu'il soit impossible ou exagérément difficile pour l'Etat fédéral de régler l'équipement et l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National. Il estime cependant que l'article 20bis précité du décret du 2 avril 2004 n'empêche nullement l'Etat fédéral de régler l'équipement et l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National. Selon lui, cette disposition se limite à fixer la compétence territoriale des régions en ce qui concerne l'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre, et notamment à déterminer l'autorité compétente pour tel exploitant d'aéronef. Il souligne que le décret attaqué a utilisé le même critère que le critère employé par la directive 2008/101/CE pour délimiter la compétence entre les Etats membres de l'Union européenne, à savoir le critère mentionné dans l'article 15 de la directive, selon lequel l'Etat membre pour lequel l'estimation des émissions de l'aviation est la plus élevée est l'Etat membre responsable compétent.

A.2.2.2.2. Le Gouvernement flamand considère également que la région ne doit nullement faire appel à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour instaurer un contrôle administratif sur les exploitants d'aéronefs en matière de quotas d'émission, étant donné qu'elle n'empiète pas sur une matière pour laquelle elle

n'est pas compétente mais qu'elle exerce seulement une compétence propre, la protection de l'environnement. Il souligne que les régions peuvent instaurer, dans le cadre de l'exercice des compétences qui leur ont été attribuées, un système d'autorisation et un contrôle administratif. Selon lui, le contrôle administratif des exploitants d'aéronefs n'est pas une compétence, ni *a fortiori* une compétence fédérale exclusive, mais davantage l'accessoire de toutes les compétences qui peuvent être exercées à l'égard des exploitants d'aéronefs.

A.2.2.2.3. Le Gouvernement flamand nie que la Région flamande prive la Région de Bruxelles-Capitale de revenus. Il souligne que le décret attaqué n'attribue en aucune manière les revenus de la vente des quotas d'émission à l'une ou à l'autre autorité. Selon lui, la décision relative à d'éventuelles implications financières de l'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre doit encore être prise par les autorités compétentes.

A.2.2.3.1.1. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale renvoie aux arrêts n^{os} 158.548 et 158.549 du 9 mai 2006 de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat concernant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la lutte contre le bruit généré par le trafic aérien. Il insiste sur le fait que le Conseil d'Etat a estimé que l'arrêté en question ne violait pas la compétence fédérale en matière d'équipement et d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, étant donné que les dispositions de cet arrêté n'ont aucun lien avec le décollage ou l'atterrissage d'aéronefs sur cet aéroport. Selon cette partie, l'article 20*bis* attaqué du décret du 2 avril 2004 porte, en revanche, expressément sur le décollage ou l'atterrissage d'aéronefs sur l'aéroport de Bruxelles-National et viole dès lors la compétence fédérale en matière d'équipement et d'exploitation de cet aéroport.

A.2.2.3.1.2. Que le décret attaqué a effectivement une influence sur le décollage et l'atterrissage de vols est attesté, selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, par le fait que les émissions de CO₂ doivent être couvertes par un nombre suffisant de quotas d'émission et qu'un exploitant d'aéronef qui ne fournit pas suffisamment de quotas d'émission pour couvrir ses émissions de gaz à effet de serre peut se voir imposer une interdiction d'exploitation.

A.2.2.3.2. Le Gouvernement flamand nie que l'article 20*bis* précité réglemente le décollage et l'atterrissage d'aéronefs. Selon lui, cette disposition contient seulement le critère permettant de déterminer quelle autorité régionale est l'autorité responsable compétente. Il dément également que le décret attaqué ait une influence sur le décollage et l'atterrissage d'aéronefs. Si un exploitant d'aéronef fournit trop peu de quotas d'émission, la Région flamande ne peut, selon le Gouvernement flamand, pas empêcher la poursuite de l'activité de l'exploitant en question : la région peut seulement lui imposer une amende administrative.

A.2.2.4.1. Dans la mesure où le Gouvernement flamand allègue que le décret attaqué a repris le critère de « l'estimation la plus élevée des émissions de l'aviation », le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait observer qu'en vertu de l'article 18*bis*, paragraphe 1, a), de la directive 2003/87/CE, modifiée par l'article 15 de la directive 2008/101/CE, l'Etat membre responsable en ce qui concerne un exploitant d'aéronef disposant d'une licence d'exploitation valable est l'Etat membre qui a délivré la licence en question. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le critère de « l'estimation la plus élevée des émissions de l'aviation » n'est que subsidiaire.

A.2.2.4.2. Le Gouvernement flamand répond que l'article 18*bis* précité de la directive 2003/87/CE règle la répartition des tâches entre les Etats membres de l'Union européenne. Dès lors que l'allocation de quotas d'émission s'inscrit dans la lutte contre la pollution de l'air et est donc une compétence régionale, il y avait lieu, selon lui, de régler la répartition des tâches entre les régions. Etant donné que les régions ne délivrent pas de licences d'exploitation, ce critère ne pouvait pas être utilisé comme critère de répartition des tâches, toujours selon le Gouvernement flamand.

A.2.2.5.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime également qu'il ne peut être sérieusement soutenu que le décret attaqué laisserait intacte l'allocation des recettes de la vente des quotas d'émission. L'allocation de quotas d'émission à la Région flamande ne peut, selon lui, être dissociée de l'attribution de ces quotas aux exploitants d'aéronefs et de la perception du produit de la mise aux enchères des quotas.

A.2.2.5.2. Le Gouvernement flamand rappelle que la décision relative au produit de la mise aux enchères des quotas d'émission doit encore être prise.

A.2.3.1. Dans la seconde branche du deuxième moyen, la partie requérante allègue que l'article 20bis du décret du 2 avril 2004, inséré par l'article 4 du décret attaqué, viole les dispositions mentionnées dans le moyen en ce qu'il organise un contrôle administratif sur les exploitants d'aéronefs, alors que ce contrôle est une compétence fédérale. Selon cette partie, il ressort des travaux préparatoires du décret attaqué que le législateur décrétoal considère que les régions sont compétentes en ce qui concerne le contrôle administratif des exploitants d'aéronefs pour lequel la Belgique a été désigné comme Etat membre responsable. Selon la partie requérante, ce n'est pas le cas : ce contrôle administratif est une compétence exclusivement fédérale. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ajoute qu'il existe un lien direct entre, d'une part, l'exercice de ces contrôles et, d'autre part, la compétence fédérale en matière de trafic aérien et en matière de délivrance de licences d'exploitation aux exploitants d'aéronefs. Cette partie exclut également le recours aux compétences implicites.

A.2.3.2. Le Gouvernement flamand répond que le contrôle administratif des exploitants d'aéronefs n'est pas une compétence exclusive de l'Etat fédéral et que cette compétence ne peut rendre impossible l'instauration, par les régions, d'un contrôle administratif en matière environnementale. En outre, il ne voit pas le lien qui existerait entre, d'une part, l'exercice du contrôle administratif par la Région flamande et, d'autre part, la compétence fédérale en matière de trafic aérien et en matière de délivrance de licences d'exploitation aux exploitants d'aéronefs. Il souligne que la région ne peut pas empêcher un exploitant d'aéronefs qui viole la réglementation en matière de quotas d'émissions de poursuivre ses activités.

A.2.3.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale renvoie une fois encore à l'article 18bis, paragraphe 1, a), de la directive 2003/87/CE, inséré par l'article 15 de la directive 2008/101/CE, qui dispose que l'Etat membre qui délivre la licence d'exploitation est compétent pour exercer le contrôle administratif sur l'exploitant d'aéronef. Il souligne que seul l'Etat fédéral est compétent pour délivrer la licence d'exploitation visée dans la directive. Il en déduit que seul l'Etat fédéral est compétent en ce qui concerne le contrôle administratif des exploitants d'aéronefs. Selon lui, le législateur décrétoal a reconnu ce point dans les travaux préparatoires du décret attaqué (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2184/1, p. 4).

A.2.3.4. Le Gouvernement flamand répond que le contrôle administratif sur les émissions n'implique nullement une compétence en matière de licences d'exploitation et n'a aucun lien avec ces licences.

A.2.4. Le Conseil des ministres se limite à résumer le point de vue du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Gouvernement flamand et s'en remet, pour le surplus, à la sagesse de la Cour.

Quant au troisième moyen

A.3.1.1. Dans le troisième moyen, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que le décret attaqué viole les articles 141 et 143 de la Constitution et l'article 6, § 3, 6°, et § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, combinés avec le principe de proportionnalité et avec le principe de la loyauté fédérale, en ce qu'il a été adopté sans concertation préalable entre l'Etat fédéral et les régions.

A.3.1.2. Selon la partie requérante, en ce qui concerne les matières que règle la directive 2008/101/CE, les compétences fédérales et régionales sont tellement imbriquées les unes dans les autres qu'elles ne peuvent pas être réglées de manière unilatérale. Selon elle, ceci est confirmé par l'existence de divers accords de coopération résultant de l'exécution de la Convention-cadre des Nations Unies et des normes européennes relatives à la lutte contre le réchauffement climatique.

A.3.1.3. Toujours selon cette partie, le décret attaqué a violé la coopération obligatoire fixée par l'article 6, § 3, 6°, et § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Elle insiste sur le fait que la directive 2008/101/CE contient des dispositions qui peuvent être qualifiées de réglementations relatives au transport aérien. Selon elle, une concertation était par conséquent requise pour la transposition de la directive. Cette partie estime qu'on ne peut pas déduire du fait que la Région flamande ait communiqué le projet de décret à la Commission nationale Climat que la concertation a eu lieu.

A.3.2.1. Le Gouvernement flamand souligne en premier lieu qu'une transposition rapide de la directive 2008/101/CE s'imposait, étant donné qu'un fondement légal devait exister avant le 31 août 2009 pour pouvoir imposer à certains exploitants d'aéronefs déterminés des actions en vue de l'allocation gratuite de quotas d'émission et étant donné que la directive devait être transposée au plus tard le 2 février 2010.

A.3.2.2. Dans la mesure où la partie requérante se prévaut du principe de la loyauté fédérale, le Gouvernement flamand fait valoir que ce principe ne pose pas d'autres conditions que celles du principe de proportionnalité, de sorte que la réfutation de ce moyen coïncide avec celle du deuxième moyen.

A.3.2.3. Toujours selon le Gouvernement flamand, les obligations de concertation prévues dans l'article 6, § 3, 6°, et § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne sont pas applicables, étant donné que la mise en œuvre de l'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre ne concerne pas le trafic aérien et étant donné que la transposition de la directive 2008/101/CE n'intéresse pas l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports.

A.3.3.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale répond que l'urgence alléguée lors de la transposition de la directive 2008/101/CE n'exonère pas le Gouvernement flamand de ses obligations de concertation.

A.3.3.2. Ces obligations de concertation sont, selon cette partie, applicables en l'espèce, étant donné que la transposition de la directive 2008/101/CE a une influence sur le trafic aérien et sur la réglementation relative aux communications et aux transports. Selon elle, le Gouvernement flamand a également admis ce point, en réponse à une question parlementaire concernant l'état d'avancement de la transposition de la directive 2008/101/CE, déclarant qu'en ce qui concerne l'allocation des quotas d'émission relatifs aux vols, une « transposition en bloc » figurerait dans la réglementation régionale en concertation avec les autres régions (*Bulletin questions et réponses*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 7, p. 638).

A.3.4. Selon le Gouvernement flamand, cette réponse ne permet pas de déduire qu'il existerait une obligation de concertation.

A.3.5.1. Selon le Conseil des ministres, la directive 2003/87/CE avait pour objectif d'instaurer un système dans lequel des autorisations d'émettre des gaz à effet de serre sont accordées à des exploitants d'installations fixes qui relèvent du champ d'application de la directive. Il souligne que la directive 2008/101/CE n'impose pas un système de licence ou un plan d'allocations et que les exploitants d'aéronefs qui relèvent du système de la directive ne doivent pas obtenir de licence pour participer au système. Il souligne également que la directive 2003/87/CE, telle qu'elle a été modifiée par la directive 2008/101/CE, fait une distinction claire entre les règles qui sont applicables, d'une part, aux installations fixes et, d'autre part, aux aéronefs.

A.3.5.2. Si le Conseil des ministres suggère par là que la compétence des régions est limitée aux installations fixes, le Gouvernement flamand estime que ce raisonnement renverse la question de la compétence. Selon cette partie, il convient d'abord de déterminer, à la lumière des règles répartitrices de compétence, qui est compétent pour imposer des mesures restrictives d'émission. Étant donné que les mesures restrictives d'émission visent la protection de l'environnement, cette partie estime encore que seules les régions sont compétentes en cette matière. Elle conclut que la manière dont les mesures restrictives d'émission sont prises ne détermine pas la compétence de l'Etat fédéral et des régions.

- B -

Quant au contexte du décret attaqué

B.1.1. La directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 « établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil » vise à réduire les émissions anthropiques de gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto en instaurant un

système d'allocation et d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre au sein de l'Union européenne.

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

Le décret attaqué vise à transposer la directive 2008/101/CE précitée pour la Région flamande (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2184/1, p. 2).

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

« A compter du 1er janvier 2012, tous les vols à l'arrivée ou au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un Etat membre soumis aux dispositions du traité seront couverts ».

B.1.2. Tel qu'il a été modifié par la directive 2008/101/CE, l'article 3 de la directive 2003/87/CE précitée dispose :

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

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

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

[...]

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

[...]

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

r) ‘ émissions de l'aviation attribuées ’, les émissions de tous les vols relevant des activités aériennes visées à l'annexe I au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un Etat membre ou à l'arrivée dans un tel aéroport en provenance d'un pays tiers;

[...] ».

B.1.3. L'allocation par chaque Etat membre de quotas d'émission aux exploitants d'aéronefs a lieu de deux manières. Une grande partie de ceux-ci leur sont attribués gratuitement, tandis que les quotas résiduels sont vendus aux enchères par l'Etat membre responsable.

Tel qu'il a été inséré par la directive 2008/101/CE, l'article 3*quater* de la même directive dispose à cet égard :

« 1. La quantité totale de quotas à allouer aux exploitants d'aéronefs pour la période allant du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2012 correspond à 97 % des émissions historiques du secteur de l'aviation.

2. La quantité totale de quotas à allouer aux exploitants d'aéronefs pour la période visée à l'article 11, paragraphe 2, débutant au 1er janvier 2013, et en l'absence de toute modification à la suite de l'examen prévu à l'article 30, paragraphe 4, pour chaque période ultérieure, correspond à 95 % des émissions historiques du secteur de l'aviation, multipliées par le nombre d'années de la période.

Ce pourcentage peut être révisé dans le cadre du réexamen général de la présente directive.

3. La Commission réexamine la quantité totale de quotas à allouer aux exploitants d'aéronefs en application de l'article 30, paragraphe 4.

4. Avant le 2 août 2009, la Commission détermine les émissions historiques de l'aviation sur la base des meilleures données disponibles, y compris les estimations fondées sur les données relatives au trafic réel. Cette décision est examinée par le comité prévu à l'article 23, paragraphe 1 ».

Tel qu'il a été inséré par la directive 2008/101/CE, l'article *3quinquies* de la même directive dispose également :

« 1. Pendant la période visée à l'article *3quater*, paragraphe 1, 15 % des quotas sont mis aux enchères.

2. A compter du 1er janvier 2013, 15 % des quotas sont mis aux enchères. Ce pourcentage peut être accru dans le cadre de la révision générale de la présente directive.

3. Un règlement est adopté, qui contient des dispositions détaillées en vue de la mise aux enchères, par les Etats membres, des quotas qui ne doivent pas obligatoirement être délivrés à titre gratuit conformément aux paragraphes 1 et 2 du présent article ou à l'article *3septies*, paragraphe 8. Le nombre de quotas que chaque Etat membre met aux enchères pendant chaque période est proportionnel à la part de cet Etat membre dans le total des émissions de l'aviation attribuées pour tous les Etats membres pour l'année de référence, déclarées conformément à l'article 14, paragraphe 3, et vérifiées conformément à l'article 15. Pour la période visée à l'article *3quater*, paragraphe 1, l'année de référence est 2010, et pour chaque période ultérieure visée à l'article *3quater*, l'année de référence est l'année civile se terminant vingt-quatre mois avant le début de la période à laquelle se rapporte la mise aux enchères.

Ce règlement, destiné à modifier des éléments non essentiels de la présente directive en la complétant, est arrêté en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 23, paragraphe 3.

4. Il appartient aux Etats membres de décider de l'usage qui est fait du produit de la mise aux enchères des quotas. Ces recettes devraient servir à faire face au changement climatique dans l'Union européenne et dans les pays tiers, notamment les mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, à faciliter l'adaptation aux incidences du changement climatique dans l'Union européenne et dans les pays tiers, particulièrement les pays en développement, à financer des travaux de recherche et développement pour la limitation et de l'adaptation, notamment dans l'aéronautique et le transport aérien, à réduire les émissions au moyen du transport à faibles émissions et à couvrir les coûts de gestion du système communautaire. Il convient que le produit de la mise aux enchères serve aussi à financer les contributions au Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, ainsi que des mesures visant à éviter le déboisement.

Les Etats membres informent la Commission des actions qu'ils engagent en application du présent paragraphe.

5. L'information fournie à la Commission en vertu de la présente directive n'exonère pas les Etats membres de leur obligation de notification telle que définie à l'article 88, paragraphe 3, du traité ».

B.1.4. Il ressort par ailleurs de l'article 12, paragraphe *2bis*, de la directive 2003/87/CE, tel qu'il a été modifié par l'article 10, b), de la directive 2008/101/CE, que chaque exploitant d'aéronef restitue, au plus tard le 30 avril de chaque année, un nombre de quotas égal au total des émissions de l'année civile précédente résultant des activités aériennes visées à l'annexe I

pour lesquelles il est considéré comme l'exploitant de l'aéronef. Les Etats membres veillent à ce que les quotas restitués soient ensuite annulés.

B.1.5. Pour limiter les charges administratives des exploitants d'aéronefs, la directive 2008/101/CE dispose qu'il ne peut y avoir qu'un seul Etat membre responsable pour chaque exploitant d'aéronefs. L'article 18*bis* de la directive 2003/87/CE, tel qu'il a été inséré par la directive 2008/101/CE, dispose à cet égard :

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

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

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

[...] ».

B.1.6. L'annexe au règlement (CE) n° 748/2009 de la Commission du 5 août 2009 « concernant la liste des exploitants d'aéronefs ayant exercé une activité aérienne visée à l'annexe I de la directive 2003/87/CE à compter du 1er janvier 2006 et précisant l'Etat membre responsable de chaque exploitant d'aéronefs » fixe la liste des exploitants d'aéronefs pour lesquels la Belgique est l'Etat membre responsable. Il s'agit d'une cinquantaine d'exploitants d'aéronefs, dont une dizaine ayant la Belgique pour Etat de l'exploitant et une trentaine ayant pour Etat de l'exploitant un Etat qui n'est pas membre de l'Union européenne.

B.2.1. L'article 20*bis* du décret du 2 avril 2004 « portant réduction des émissions de gaz à effet de serre en Région flamande par la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et l'application des mécanismes de flexibilité prévus par le Protocole de Kyoto » (ci-après : « le décret REG du 2 avril 2004 »), tel qu'il a été inséré par l'article 4 du décret attaqué, règle l'attribution du contrôle administratif sur les différents exploitants d'aéronefs dont la Belgique est l'Etat responsable en vertu de l'article 18*bis* précité de la directive 2003/87/CE. Cette disposition est rédigée comme suit :

« Pour l'année 2012 et la période de 2013-2020, le contrôle administratif de l'exploitant d'aéronefs relevant de la compétence administrative de la Belgique, est assuré par la Région à laquelle sont allouées le plus d'émissions CO₂, émises par l'exploitant d'aéronefs pendant l'année de référence.

Seront allouées pour chaque exploitant d'aéronefs à la Région flamande, les émissions CO₂ de tous les vols ayant trait à une activité aéronautique qui sera définie par le Gouvernement flamand, et qui :

a) ont leur départ à partir des aérodromes situés sur le territoire de la Région flamande;

b) arrivent à des aérodromes situés sur le territoire de la Région flamande à condition que ces vols n'ont pas leur départ dans un pays membre de l'Union européenne ».

B.2.2. L'article 20*ter*, §§ 6 à 8, du décret REG du 2 avril 2004, inséré par l'article 4 du décret du 8 mai 2009, impose aux exploitants d'aéronefs une triple obligation : (1) à partir de l'année 2010, disposer annuellement, au plus tard le 1er janvier, d'un plan de suivi approuvé des émissions de CO₂; (2) à partir de l'année 2011, introduire annuellement, au plus tard le 31 mars, un rapport satisfaisant vérifié des émissions de CO₂; (3) à partir de l'année 2013, restituer annuellement, au plus tard le 30 avril, les quotas d'émission permettant de couvrir les émissions de CO₂ de l'année précédente.

B.2.3. Pour chaque tonne d'équivalent CO₂ émise et pour laquelle, en violation de l'article 20*ter*, § 8, précité du décret REG du 2 avril 2004, aucun droit d'émission n'a été restitué, l'exploitant d'aéronef se voit infliger une amende administrative de 100 euros (article 26 du décret REG précité, modifié par l'article 5 du décret du 8 mai 2009). L'article 26*bis* du décret REG du 2 avril 2004, inséré par l'article 6 du décret du 8 mai 2009, dispose qu'une amende administrative est infligée à un exploitant d'aéronef qui ne dispose pas d'un plan de suivi approuvé des émissions de CO₂ ou qui n'introduit pas un rapport satisfaisant vérifié sur les émissions de CO₂. Si ces mesures ne suffisent pas, le Gouvernement flamand peut inviter la Commission européenne à infliger une interdiction d'exploitation à un exploitant d'aéronef (article 26*ter* du décret REG, inséré par l'article 7 du décret du 8 mai 2009).

*Quant au fond**Quant au premier moyen*

B.3.1. Dans le premier moyen, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que le décret attaqué viole les articles 5, 33, 35, 39, 134 et 143 de la Constitution et les articles 2 et 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dans la mesure où il réglerait des activités qui ont lieu dans l'espace aérien (première branche) ainsi que le trafic aérien (seconde branche).

B.3.2 Ni l'article 142 de la Constitution, ni l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne confèrent à la Cour le pouvoir de censurer la violation éventuelle de l'article 33 de la Constitution : il ne s'agit en effet ni d'une règle qui est établie par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, ni d'une règle visée à l'article 1er, 2°, de cette loi spéciale.

B.3.3. En l'absence de mesure d'exécution de l'article 35 de la Constitution, la Cour ne peut opérer aucun contrôle au regard de cette disposition.

B.3.4. Dans la mesure où la partie requérante invoque la violation de l'article 143 de la Constitution, le moyen se confond avec le troisième moyen.

B.4.1. L'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

« En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1° La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit;

[...] ».

B.4.2. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

En vertu de l'article 6, § 1er, II, précité, les régions sont compétentes pour prévenir et combattre les différentes formes de pollution de l'environnement; le législateur régional trouve dans le 1° de cette disposition la compétence générale lui permettant de régler ce qui concerne la protection de l'environnement, notamment celle de l'air, contre la pollution et les agressions.

B.4.3. Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 que la compétence attribuée aux régions en matière de protection de l'air porte notamment sur les matières qui étaient réglées par la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 13).

En vertu de l'article 2 de la loi précitée du 28 décembre 1964, on entend par « pollution de l'atmosphère » « toute émission dans l'air, quelle qu'en soit la source, de substances gazeuses, liquides ou solides, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine, de nuire aux animaux et aux plantes ou de causer un dommage aux biens ou aux sites ».

B.4.4. Il résulte de ce qui précède que la compétence des régions en matière de protection de l'air comprend le pouvoir d'adopter des mesures afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre dans l'air. Ce pouvoir ne se limite pas aux installations fixes mais porte sur toutes les émissions de gaz à effet de serre, quelle que soit leur source. Eu égard à l'impact des gaz à effet de serre sur l'environnement, et particulièrement sur le climat, les régions peuvent par conséquent prendre des mesures destinées à faire diminuer les émissions de gaz à effet de serre des aéronefs, pour autant qu'elles n'excèdent toutefois pas leur compétence territoriale.

B.5. Les articles 5, 39 et 134 de la Constitution, combinés avec les articles 2 et 19, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et avec les articles 2, § 1er, et 7

de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, ont déterminé une répartition exclusive des compétences territoriales. Un tel système suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur régional puisse être localisé dans le territoire de sa compétence, de sorte que toute relation ou situation concrète soit réglée par un seul législateur.

B.6.1. Il découle de l'article 18*bis* précité de la directive 2003/87/CE que la Belgique est l'Etat responsable pour, d'une part, les exploitants d'aéronefs auxquels l'autorité belge compétente a, conformément aux dispositions du règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 « concernant les licences des transporteurs aériens », délivré une licence d'exploitation valable et, d'autre part, les autres exploitants d'aéronefs pour lesquels l'estimation des émissions de l'aviation attribuées à l'Etat responsable et liées aux vols effectués par eux pendant l'année de base est la plus élevée.

B.6.2. La compétence d'un Etat membre responsable s'étend à tous les vols des exploitants d'aéronefs concernés au départ ou à l'arrivée d'un aéroport situé sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne.

B.7. Il ressort de l'article 20*bis* du décret REG du 2 avril 2004, tel qu'il a été inséré par l'article 4 du décret du 8 mai 2009, que la Région flamande exerce le contrôle administratif sur les exploitants d'aéronefs qui relèvent de la compétence administrative de la Belgique et dont la majorité des émissions de CO₂ émises durant l'année de référence est attribuée à la Région flamande. Ce contrôle s'étend à tous les vols des exploitants d'aéronefs concernés au départ ou à l'arrivée d'un aéroport situé sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne, y compris les vols qui ne décollent pas d'un aéroport situé sur le territoire de la Région flamande ou qui n'y atterrissent pas.

B.8.1. Bien que le critère inscrit à l'article 20*bis* du décret REG permettant de localiser en Région flamande les émissions de gaz à effet de serre provenant de la navigation aérienne s'inspire fortement du critère employé à l'article 18*bis* de la directive 2003/87/CE pour attribuer à un Etat membre déterminé de l'Union européenne, en vue de l'application de cette

directive, la compétence concernant les exploitants d'aéronefs qui ne disposent pas d'un permis d'exploitation valable d'un Etat membre de l'Union européenne, il y a lieu de vérifier si ce critère respecte la répartition de compétence territoriale exclusive entre les régions et l'Etat fédéral.

Le critère utilisé à l'article 20bis du décret REG a pour effet que la Région flamande vise à exercer une compétence sur des émissions qui ne se produisent que très partiellement dans l'espace aérien de cette Région. En ce qui concerne les vols qui atterrissent sur un aéroport situé en Région flamande ou qui en décollent, ces émissions auront lieu principalement dans l'espace aérien extérieur à cette Région, en raison également de la superficie restreinte de cette Région et d'une navigation aérienne intrarégionale peu développée. Une partie de ces émissions aura lieu dans l'espace aérien des autres régions ou dans l'espace aérien situé au-dessus des zones maritimes belges, qui relèvent territorialement de la compétence de l'autorité fédérale. Une partie plus importante encore desdites émissions se produira dans l'espace aérien d'autres Etats membres de l'Union européenne ou en dehors de celui-ci. Mais même les émissions de vols qui n'affectent aucunement l'espace aérien de la Région flamande sont visées, puisque le principe selon lequel il ne peut y avoir qu'une seule autorité responsable par exploitant d'aéronef a pour conséquence, s'il est combiné avec le critère de l'article 20bis du décret REG, que des émissions de certains vols qui affectent exclusivement d'autres régions ou d'autres Etats membres de l'Union européenne relèvent du champ d'application de la réglementation attaquée, dès qu'ils sont effectués par un exploitant d'aéronef qui relèverait de la compétence de la Région flamande par application du critère visé.

A l'inverse, toutes les émissions qui se produisent dans l'espace aérien de la Région flamande ne sont pas visées. Qui plus est, l'immense majorité desdites émissions échappe au champ d'application de la réglementation attaquée, parce que, bien qu'elles proviennent de vols décollant d'aéroports situés en Région flamande ou qui y atterrissent, les vols en question sont néanmoins effectués par des exploitants d'aéronef pour lesquels interviennent d'autres Etats membres ou régions en tant qu'autorité responsable, ou parce qu'elles proviennent de vols effectués par de tels exploitants d'aéronef sans atterrissage en Région flamande.

B.8.2. Bien que le critère litigieux ressemble fortement au critère subsidiaire qui, pour des raisons de limitation des charges administratives pour les exploitants d'aéronef, est utilisé

par la directive 2003/87/CE afin d'attribuer à un Etat membre déterminé le contrôle des émissions d'exploitants d'aéronef hors UE, il n'est pas approprié de faire relever de la compétence territoriale de la Région flamande les émissions de gaz à effet de serre provenant de la navigation aérienne pour lesquelles la Belgique est compétente en vertu de la directive précitée.

B.9. Le premier moyen en sa première branche est, dans cette mesure, fondé.

Dès lors que toutes les dispositions du décret du 8 mai 2009 « modifiant le décret REG du 2 avril 2004, en ce qui concerne l'extension relative aux activités aéronautiques » sont indissociablement liées, il y a lieu d'annuler le décret dans son intégralité.

Les autres moyens et branches de moyens ne doivent pas être examinés dès lors qu'ils ne pourraient conduire à une annulation plus ample.

B.10.1. Sur la base de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'Etat, les communautés et les régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun. En outre, ils disposent d'autres instruments en vue de donner forme à leur coopération.

B.10.2. En règle, l'absence de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial ne prévoit pas d'obligation à cette fin n'est pas constitutive d'une violation des règles répartitrices de compétence.

Toutefois, en l'espèce, les compétences de l'Etat fédéral et des régions sont devenues à ce point imbriquées, par suite, d'une part, de la nécessité en droit européen de n'avoir qu'une seule autorité responsable par exploitant d'aéronef et, d'autre part, de la nature principalement transrégionale des émissions causées pendant l'intégralité de leur vol par des aéronefs qui atterrissent dans une région ou qui en décollent, qu'elles ne peuvent plus être exercées que dans le cadre d'une coopération. Un accord de coopération entre l'Etat fédéral et les régions

permettra du reste, si nécessaire, à l'exemple de la directive 2003/87/CE (article 18^{ter}), d'associer à l'application du système les autorités aéronautiques fédérales compétentes.

B.11. En vertu de l'article 2 de la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 « modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre », les Etats membres doivent mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive avant le 2 février 2010. Bien que le régime des droits d'émission négociables n'entre en vigueur que le 1er janvier 2012 pour les activités aéronautiques, les exploitants aériens et les autorités des Etats membres doivent adopter une série de mesures préparatoires au cours de la période qui précède cette entrée en vigueur. Dans l'intervalle, la Région wallonne a également transposé la directive précitée, par le décret du 6 octobre 2010 « modifiant le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto » (*Moniteur belge*, 22 novembre 2010).

Afin d'éviter l'insécurité juridique qui résulterait de l'annulation et de permettre à la Belgique de continuer à donner exécution à la directive précitée, les effets des dispositions annulées doivent être maintenus, par application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, ainsi qu'il est indiqué au dispositif.

Par ces motifs,

la Cour

- annule le décret de la Région flamande du 8 mai 2009 « modifiant le décret REG du 2 avril 2004, en ce qui concerne l'extension relative aux activités aéronautiques »;

- maintient les effets des dispositions annulées jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation résultant d'un accord de coopération conclu entre l'Etat fédéral et les régions en vue de la mise en œuvre de la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 « modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre », et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2011.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 2 mars 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt