



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Les mesures correctives des émissions aériennes de gaz à effet de serre :
contribution à l'étude des interactions entre les ordres juridiques en
droit international public**

Leclerc, T.P.A.

Citation

Leclerc, T. P. A. (2017, November 16). *Les mesures correctives des émissions aériennes de gaz à effet de serre : contribution à l'étude des interactions entre les ordres juridiques en droit international public*. Meijers-reeks. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/55329>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/55329>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/55329> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Leclerc, T.P.A.

Title: Les mesures correctives des émissions aériennes de gaz à effet de serre : contribution à l'étude des interactions entre les ordres juridiques en droit international public

Issue Date: 2017-11-16

Chapitre préliminaire

Une compétence transférée à l'Union européenne dans le domaine des émissions aériennes

399. L'Union européenne, organisation régionale aux aspirations "souveraines"¹ ou simple organisation internationale aux caractéristiques intégratives largement exploitées, est devenu un acteur incontournable des relations juridiques internationales.

Face à la directive 2008/101/CE de l'Union européenne, partie intégrante d'une législation ayant pour objet la lutte contre les changements climatiques et présentant la spécificité de s'appliquer au domaine de l'aviation civile internationale, il apparaît donc légitime de s'interroger sur la compétence de l'Union dans ces divers domaines. Il ne s'agit néanmoins pas de procéder à l'analyse approfondie de cette question. D'autres s'y sont en effet penchés afin notamment de démontrer, en prenant pour exemple la problématique de la place et du rôle de l'Union européenne au sein de l'ordre international de l'aviation civile, la complexité du processus d'intégration de l'Union au sein d'un ordre juridique n'étant pas initialement construit pour accueillir les organisations dites d'intégration². Il est néanmoins important de revenir sur les principaux éléments justifiant la compétence de l'Union face à la problématique des émissions de GES en provenance de l'aviation civile internationale.

-
- 1 De telles aspirations trouvent pour principal fondement les deux célèbres arrêts de la Cour de justice rendus dans les affaires *van Gend & Loos* et *Costa c. Enel*. V. CJCE, 5 février 1963, Aff. 26-62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise, *Rec.* 1963, p. 00003 ; CJCE, 15 juillet 1964, Aff. 6/64, Flaminio Costa contre E.N.E.L., *Rec.* 1964, p. 01141. Dans cette dernière, les juges de la Cour de justice n'hésitent en effet pas à affirmer qu'"en instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou de transfert d'attribution des États à la Communauté, ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains". V. CJCE, 15 juillet 1964, Aff. 6/64, préc., p. 1159.
 - 2 Pour une analyse détaillée de la place de l'Union européenne au sein de l'ordre international de l'aviation civile, et des "rapports de droit" entretenus entre cette Union et le droit international de l'aviation civile, v., notamment, CORREIA (V.), 2014, *L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile*, *op. cit.* Cette thèse fait d'ailleurs suite à une analyse largement prospective effectuée vingt ans auparavant dans le cadre de la thèse de son propre directeur de recherche, le Prof. L. GRARD V., notamment, la troisième partie de cette thèse intitulée "Vers l'achèvement de l'espace aérien communautaire : l'adjonction d'une dimension externe au marché unique". V. GRARD (L.), 1992, *Du marché unique des transports aériens à l'espace aérien communautaire. Contribution à l'étude du droit positif et prospective juridique*, Université de Bordeaux I, Thèse soutenue sous la direction du Prof. J.-C. GAUTRON, 1030 p.

400. A ce titre, et dans le cadre du droit international de l'aviation civile, l'Union européenne est progressivement devenue un acteur clef dans certains domaines relevant traditionnellement de la compétence souveraine des États membres de l'OACI. La conclusion ne peut ainsi être aujourd'hui que celle d'un acteur unifié au sein de l'ordre international de l'aviation civile, et ce malgré la persistance de problématiques spécifiques, telles que celle de l'inapplicabilité de la convention de Chicago aux décisions normatives prises par cet acteur. L'implication progressive du droit communautaire dans le domaine environnemental est ensuite évidente. Cette implication a d'ailleurs été juridiquement consolidée par l'inscription de l'environnement en tant que domaine d'une compétence partagée entre l'Union et ses États membres³. En ce sens, la compétence de l'Union européenne dans le domaine des changements climatiques apparaît comme la prolongation de la compétence de cette organisation dans le domaine de la protection de l'environnement.

401. Ce chapitre préliminaire permet ainsi de revenir sur les grandes étapes de l'intégration des problématiques aériennes (1) et environnementales (2) au sein des domaines de compétence de l'Union afin non seulement de justifier le fondement interne de l'initiative unilatérale de 2008, mais également de comprendre la place que cette organisation régionale occupe aujourd'hui sur la scène internationale.

1. UN RENFORCEMENT PROGRESSIF DE LA POSITION DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LA SCÈNE AÉRIENNE INTERNATIONALE

402. L'organisation régionale aujourd'hui connue sous le nom d'Union européenne s'est intéressée assez tardivement à la problématique d'une application de son droit aux questions aériennes. Cela ne la néanmoins pas empêché de consolider progressivement son titre de compétence en matière de relations aériennes intra-européennes et extra-européennes (1.1), ni de faire accepter son statut d'acteur unifié au sein de l'ordre international de l'aviation civile (1.2). Revenir sur ces deux étapes de l'interaction entre le droit de l'Union européenne et le domaine de l'aviation civile apparaît alors essentiel puisque l'initiative unilatérale de 2008 n'aurait jamais vu le jour si l'Union européenne ne s'était pas estimée compétente pour appliquer son droit dérivé au domaine spécifique des services aériens internationaux et influencer ainsi la politique de l'OACI dans le domaine des émissions de GES.

3 V. *infra*, n°414.

1.1. L'Union européenne : une organisation régionale compétente dans le domaine de l'aviation civile

403. Dans le cadre des relations intra-européennes, il faut attendre le début des années 70 pour qu'un véritable débat sur l'applicabilité des dispositions générales du traité en matière de transport aérien, et donc sur les compétences de l'Union dans ce domaine spécifique, s'ouvre. Alimentant un tel débat, une lecture *a contrario* du premier paragraphe de l'article 84 du traité de Rome⁴, devenu aujourd'hui l'article 100 du TFUE, permettait en effet de conclure à l'inapplicabilité des dispositions du Titre IV, intitulé "Les transports" et devenu aujourd'hui le Titre VI du TFUE, au domaine spécifique du transport aérien. Ce paragraphe affirme en effet toujours aujourd'hui que les dispositions du titre VI "s'appliquent aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable"⁵.

Cela n'a cependant pas empêché la CJCE, s'appuyant quant à elle sur le second paragraphe du même article 84⁶, d'affirmer l'applicabilité des règles générales du traité à ce domaine :

si, en vertu de l'article 84, paragraphe 2, les transports maritimes et aériens sont, tant que le Conseil n'en a pas décidé autrement, soustraits aux règles du titre IV de la deuxième partie du traité, relatives à la politique commune des transports, ils restent, au même titre que les autres modes de transports, soumis aux règles générales du traité⁷.

Il a donc fallu attendre le 4 avril 1974 pour que la rencontre du droit européen et du droit aérien soit officialisée. La Cour de justice a ensuite, dans un arrêt du 30 avril 1986 rendu sur renvoi préjudiciel d'un tribunal français et connu sous l'appellation *Nouvelles frontières*, confirmé que les règles de concurrence du traité de Rome s'appliquent aux transports aériens⁸. Depuis cette date,

4 "Les dispositions du présent titre s'appliquent aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable". Traité de Rome, 1957, préc., Art.84 (1).

5 TFUE, 2010, préc., Art. 100 (1).

6 "Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir les dispositions appropriées pour la navigation maritime et aérienne. Ils statuent après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions". Traité de Rome, 1957, préc., Art.84 (2).

7 CJCE, 4 avril 1974, Aff. 167-73, Commission des Communautés européennes contre République française, *Rec.* 1974, p. 359, pt. 32. A ce titre, et comme le précise P. MENDES DE LEON, "air transport is specifically mentioned only once in Article 100(2) TFEU to specify that measures on air transport policy are to be taken as and when the Council so decided. Hence, the Council has discretionary powers in this respect. Yet, the Court held that 'general rules' apply to air transport". V. MENDES DE LEON (P.), 2017, *Introduction to Air Law*, op. cit., p. 97.

8 "Les transports aériens restent, au même titre que les autres modes de transport, soumis aux règles générales du traité, y compris celles en matière de concurrence". CJCE, 30 avril 1986, Affs. jointes 209 à 213/84, Ministère public contre Lucas Asjes et autres, Andrew Gray et autres, Andrew Gray et autres, Jacques Maillot et autres et Léo Ludwig et autres, *Rec.* 1986 p. 1425 (Affaire

il n'est donc plus contesté que les règles générales du traité s'appliquent non seulement au domaine du transport, mais également et plus spécifiquement en matière de transport aérien et maritime⁹.

404. Le transport aérien ayant intégré le domaine des compétences partagées de l'Union¹⁰, une législation communautaire commerciale en matière d'aviation civile s'est ainsi progressivement dessinée par l'action combinée d'une volonté politique confortée par le soutien des juges de la Cour de justice. L'AUE, substituant la règle de la majorité qualifiée à la règle de l'unanimité pour les prises de décisions dans certains domaines stratégiques progressivement élargis au domaine du transport aérien, a ensuite ouvert la voie à la création d'un véritable marché intérieur de l'aviation civile¹¹. Cette législation strictement commerciale n'a alors pas manqué d'être complétée, sous les nécessités de l'intégration et de l'harmonisation, par une législation allant au-delà des simples aspects commerciaux¹². Le livre blanc de la Commission européenne de 2001 sur la politique européenne des transports l'illustre en évoquant la maîtrise de la croissance du transport aérien¹³. Il évoque en ce sens certaines problématiques liées à la libéralisation de ce mode de transport : la saturation du ciel européen, la capacité aéroportuaire, le niveau de sécurité et l'impact

Nouvelle frontière), pt. 45.

- 9 A l'exception notable de la libre prestation de service puisque l'article 61 du Traité de Rome précisait que cette libre prestation de service s'appliquait dans tous les domaines à l'exception du domaine des transports. V. Traité de Rome, 1957, préc., Art. 61 (1).
- 10 V. TFUE, 2010, préc., Art. 4 (g).
- 11 La législation commerciale, visant le transport aérien communautaire, a plus précisément pris la forme de trois paquets successifs. Le premier a été adopté en 1987, le second en 1990 et le troisième en 1992. Et ce n'est qu'en 1997, lorsque le droit de cabotage a été reconnu au transporteur d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre, que l'existence du marché intérieur de l'aviation civile peut être réellement constatée. Ce troisième paquet a depuis été remplacé par l'adoption du règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté. V. Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (refonte), *JO*, L 293/3, 31 octobre 2008, pp. 3-20. V. CORREIA décrit ce processus comme une "émancipation des principes structurels de l'ordre international de l'aviation civile". V. CORREIA (V.), 2014, *L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile*, *op. cit.*, p. 89.
- 12 Revenant à la théorie des compétences ascendantes, L. GRARD explique ainsi qu'"au-delà du marché intérieur et de l'intégration européenne de l'aviation commerciale, le droit communautaire évolue pour désormais traiter plus largement de l'aviation civile (...). Le marché unique ne peut devenir une réalité pérenne si demeurent en son sein trop de disparités quant aux règles de protection de la sécurité, de l'environnement, ou du travail". V. GRARD (L.), 2003, "L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile", préc., p. 494. A ce sujet, v., également, DUPONT-ELLERAY (M.), 2002, "La politique communautaire de l'aviation civile, de la libéralisation du transport aérien au ciel unique européen", *RFDAS*, vol. 224, n°4, p. 351 et s.
- 13 UE, Livre blanc de la Commission de 2001, "La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix", préc.

de cette libéralisation sur l'environnement. Ces problématiques sont à l'origine d'une série de réglementations spécifiques des Communautés, puis de l'Union, dans le domaine de l'aviation civile. La réglementation entourant l'objectif d'un "Ciel unique européen" visant l'harmonisation des règles du contrôle aérien¹⁴ en offre un très bel exemple, tout comme la législation adoptée en 2008, et objet de la présente analyse, face à la problématique spécifique des émissions aériennes de GES.

L'apparition, la consolidation, puis l'expansion d'une législation communautaire dans le domaine de l'aviation civile a en outre entraîné une évolution de la structure institutionnelle en charge de ces questions. Il faut à ce titre noter le rapprochement progressif, et aujourd'hui officialisé, entre les organes de l'Union européenne et l'organisation régionale européenne connue sous le nom d'EUROCONTROL¹⁵ ; ainsi que la naissance de l'EASA, une agence européenne opérationnelle depuis 2003 chargée d'assurer un haut niveau de sécurité aérienne et se trouvant également en charge des questions relatives à la protection de l'environnement dans le domaine de l'aviation civile¹⁶.

405. La question de l'émergence progressive puis de la consolidation d'une compétence aérienne de l'Union européenne ne se limite néanmoins pas au domaine des relations intra-européennes. Les grandes étapes du volet extérieur d'une telle compétence¹⁷ méritent également d'être soulignées. A ce titre, la

14 Cet objectif se trouvait déjà énoncé dans le livre blanc de 2001. V. UE, Livre blanc de la Commission de 2001, "La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix", préc., p. 40. Sur ce sujet, v., notamment, FOX (S.), 2016, "Single European Skies: Functional Airspace Blocks – Delays and Responses", *A&SL*, vol. 41, n°3, p. 201 et s. ; VAN DAM (R.), 2015, "The Long and Winding Road: Air Traffic Management Reform in Europe", *A&SL*, vol. 40, n°1, p. 43 et s. ; MASUTTI (A.), 2011, "Single European Sky: A Possible Regulatory Framework for System Wide Information Management (SWIM)", *A&SL*, vol. 36, n°4/5, p. 275 et s. ; CALLEJA CRESPO (D.), FENOULHET (T.), 2011, "The Single European Sky (SES): 'Building Europe in the Sky'", In *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, op. cit., p. 3 et s. ; FRANKLIN (M.), 2007, "Sovereignty and Functional Airspace Blocks", préc. ; SCHUBERT (F.), 2010, "Legal Aspects of Cross-Border Service Provision in the Single European Sky", *A&SL*, vol. 35, n°2, p. 113 et s. ; SCHUBERT (F.), 2003, "The Single European Sky – Controversial Aspects of Cross-Border Service Provision", *A&SL*, vol. 28, n°1 p. 32 et s. ; VAN ANTWERPEN (N.), 2002, "The Single European Sky", *A&SL*, vol. 27, n°1, p. 3 et s.

15 Sur cette question, v., notamment, MENDES DE LEON (P.), 2008, "The Relationship between Eurocontrol and the E.C.: Living Apart Together", préc.

16 Sur ce sujet, v., notamment, SULOCCI (T.), CARTIER (A.), 2003, "Continuing Airworthiness in the Framework of the Transition from the Joint Aviation Authorities to the European Aviation Safety Agency", *A&SL*, vol. 28, n°3, p. 311 et s. ; MANUHUTU (F.), 2000, "Aviation Safety Regulation in Europe", *A&SL*, vol. 25, n°6, p. 264 et s.

17 Les brefs développements qui seront effectués quant à la compétence externe de l'Union dans le domaine du transport aérien ne sont pas nécessaires à l'examen de la licéité de la mesure unilatérale européenne analysée dans le prochain titre. Il s'agit en effet d'une directive européenne et donc d'un acte de droit dérivé de l'Union européenne. Ces précisions sur la compétence externe de l'Union, trouvant naturellement leur place à la suite

Commission européenne a, dès le début des années 90, souhaité la reconnaissance d'une compétence exclusive de l'Union dans la conduite de ses relations extérieures en matière de transport aérien. La Commission a tout d'abord cherché cette reconnaissance auprès de la Cour de justice en profitant d'une demande concernant la violation, par les ASAs préexistants entre les États membres de l'Union et les États tiers, des dispositions du Traité de Rome relatives à la liberté d'établissement. Dans une série d'arrêts rendus en Novembre 2002 et connue sous l'appellation *Open Skies*¹⁸, et bien que reconnaissant l'existence de telles violations¹⁹, les juges de la Cour de justice ont cependant refusé de reconnaître à l'Union une compétence exclusive générale en matière de relations aériennes extra-européennes. Sur la base de sa jurisprudence *ATER*²⁰, et de la dénommée théorie des compétences externes implicites²¹, la Cour a néanmoins déclaré dans cette série d'arrêts que l'Union européenne avait acquis une compétence externe en droit du transport aérien du fait de l'exercice de sa compétence interne, et plus précisément "*lorsque les engagements internationaux relèvent du domaine d'application des règles communes*" ou "*en tout cas d'un domaine déjà couvert en grande partie par de telles règles*"²². La Cour a ainsi identifié trois domaines spécifiques de compétence exclusive de la Com-

de l'examen des compétences internes de cette organisation régionale, révéleront néanmoins leur importance lorsque seront abordées les options juridiques de l'Union européenne si cette dernière décide de recourir à l'instrument de l'accord international. V. *infra*, n°456.

- 18 CJCE, 5 novembre 2002, Commission c. Royaume-Uni, Aff. C-466/98, Rec. 2002, p. I-09427 ; CJCE, 5 novembre 2002, Commission c. Danemark, Aff. C-467/98, Rec. 2002, p. I-09519 ; CJCE, 5 novembre 2002, Commission c. Suède, Aff. C-468/98, Rec. 2002, p. I-09575 ; CJCE, 5 novembre 2002, Commission c. Finlande, Aff. C-469/98, Rec. 2002, p. I-09627 ; CJCE, 5 novembre 2002, Commission c. Belgique, aff. C-471/98, Rec. 2002, p. I-09681 ; CJCE, 5 novembre 2002, Commission c. Luxembourg, Aff. C-472/98, Rec. 2002, p. I-09741 ; CJCE, 5 novembre 2002, Commission c. Autriche, Aff. C-475/98, Rec. 2002, p. I-09797 ; CJCE, 5 novembre 2002, Commission c. Allemagne, Aff. C-476/98, Rec. 2002, p. I-09855 ; V., également, CJCE, 24 avril 2007, Commission c. Royaume des Pays Bas, Aff. C-523/04, Rec. 2007, p. I-3267.
- 19 Dans ces arrêts, les juges reconnaissent en effet que les clauses de nationalité présentes au sein de ces ASAs sont en violation des dispositions du Traité de Rome relatives à la liberté d'établissement, et plus précisément de l'actuel article 49 du TFUE, puisqu'elles impliquent une discrimination sur la base de la nationalité. Pour une analyse de ces arrêts, v., à titre d'exemples, RUDGER JAN TOE LAER (H.), 2006, "The ECJ Decisions: 'Blessing in Disguise'?", *A&SL*, vol. 31, n°1, p. 19 et s. ; SORENSEN (F.), et al., 2003, "ECJ Ruling On Open Skies Agreements v. Future International Air Transport", *A&SL*, vol. 28, n°1, p. 3 et s. ; WASSENBERGH (H.), 2003, "The Decision of the ECJ of 5 November 2002 in the 'Open Skies' Agreements Cases", *A&SL*, vol. 28, n°1, p. 19 et s.
- 20 La théorie des compétences implicites a en effet été consacrée par la Cour de justice dans son arrêt *ATER* relatif à la négociation et à la conclusion de l'accord européen sur le travail des équipages de véhicules effectuant des transports internationaux par route. V. CJCE, 31 mars 1971, Aff. 22/77, préc.
- 21 Sur ce sujet, v., notamment, NEFRAMI (E.), 2010, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, op. cit., p. 58 et s.
- 22 V., à titre d'exemple, CJCE, 5 novembre 2002, Aff. C-476/98, préc., pt. 108.

munauté : les créneaux horaires dans les aéroports, les systèmes informatisés de réservation, et les tarifs intracommunautaires²³.

En opérant une redistribution des compétences entre l'Union et ses États membres, les arrêts *Open Skies* ont ainsi initié une véritable révolution en marquant les débuts de l'action extérieure de l'Union dans le domaine de l'aviation civile²⁴. Et bien que l'analyse des conditions d'exercice des compétences externes implicites de l'Union dépasse le cadre de ce travail de recherche²⁵, il est donc essentiel de comprendre que les États membres de l'Union européenne ne sont plus aujourd'hui en mesure d'agir de manière isolée dans le domaine de l'aviation civile internationale²⁶ et que le partage des compétences externes à nécessairement conduit à l'utilisation d'accords mixtes obligeant l'Union et ses États membres à coopérer lors de la négociation, de la conclusion et de l'application de l'accord en question²⁷. Les arrêts *Open Skies* ne seront certainement pas la dernière étape de la construction du volet extérieur de la compétence aérienne de l'Union européenne. Un avis 2/15 du 16 mai 2017²⁸ a d'ailleurs donné à l'assemblée plénière de la CJUE une nouvelle

23 V., à ce sujet, VAUGEOIS (M.), 2011, "Les accords « ciel-ouvert » et l'Union européenne : de la compétence étatique à la compétence communautaire", AASL, vol. 36, p. 551 et s.

24 Comme l'indique V. CORREIA, ces arrêts ont en effet permis de "projeter l'Union européenne (...) dans un ordre juridique dont l'essentiel des règles s'articule autour du principe de souveraineté aérienne", et ceux par la "remise en cause [du] nationalisme aérien et [de] l'exclusivité étatique prévalant jusqu'alors dans les relations entretenues en matière d'aviation civile". V. CORREIA (V.), 2014, *L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile*, op. cit., p. 29 et 30.

25 Sur ce sujet, v., notamment, NEFRAMI (E.), 2010, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, op. cit., p. 58 et s.

26 Suite aux arrêts *Open Skies*, il est en effet devenu évident que les "EU Member States could no longer act in isolation when negotiating international air services agreements. International air services negotiations are now carried out in close cooperation and coordination between the European Commission and EU Member States". V. Site web de la Commission européenne, disponible à http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/external_aviation_policy/index_en.htm (consulté le 19 août 2016). Concernant la négociation et la mise en œuvre d'accords relatifs à des services aériens entre les États membres et les pays tiers, v., notamment, Règlement (CE) n° 847/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la négociation et la mise en œuvre d'accords relatifs à des services aériens entre les États membres et les pays tiers, JO L 157, 30 avril 2004 (rectifié au JO L 195 du 2.6.2004 ; rectifié au JO L 204 du 4.8.2007), pp. 7-17. V., également et à ce sujet, WASSENBERGH (H.A.), 2003, "A Mandate to the European Commission to Negotiate Air Agreements with Non-EU States, International Law versus EU Law", *A&SL*, Vol. 28, p. 139 et s.

27 V. Règlement (CE) n° 847/2004, préc. Comme l'explique d'ailleurs E. NEFRAMI, il s'agit "de distinguer l'exercice de la compétence externe de l'Union qui conduit à son exclusivité de l'exercice conjoint qui signifie que l'Union conclut l'accord mixte dans la mesure de sa compétence". V. NEFRAMI (E.), 2010, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, op. cit., p. 77. Au sujet de ces accords mixtes, v., notamment, CORREIA (V.), 2014, *L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile*, op. cit., p. 219 et s.

28 CJUE, 16 mai 2017, Avis 2/15, Rec. 2016, p. 880. V., également, Conclusions de l'avocat général E. SHARPSTON, présentées le 21 décembre 2016, dans la procédure d'avis 2/15, préc.

occasion de se prononcer sur la compétence de l'Union en vue de la signature d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Singapour dont certains des engagements portent sur les services dans le domaine des transports. Bien que les services de transport aérien ne soient pas, selon la CJUE, visés par cet accord²⁹, la lecture de cet avis ne manquera certainement pas d'ouvrir quelques débats liés à la question de l'étendu des compétences exclusives de l'Union dans le domaine des relations aériennes extra-européennes.

406. Ce demi-échec, ou demi-succès, des arrêts *Open Skies* a quoi qu'il en soit donné non seulement la justification – de par la reconnaissance par la Cour de justice d'une compétence partagée dans le domaine de l'aviation civile internationale – mais également l'argument juridique – de par la reconnaissance d'une violation par les ASAs existant du droit de l'Union – que la Commission européenne attendait. Elle a ainsi pu obtenir de ses États membres les mandats – plus adéquatement qualifiables d'autorisations – nécessaires à l'enclenchement d'une vague de renégociation des très nombreux ASAs qui encadraient à l'époque les services aériens entre les États membres de l'Union et les États tiers. Trois séries d'accords renouvelés, reflétant aujourd'hui les trois piliers à l'action extérieure de l'Union dans le domaine de l'aviation civile, sont ainsi le résultat de cette "européanisation" progressive des relations aériennes entre États tiers et États membres de l'Union européenne : les accords dits "de voisinage", les accords dits "horizontaux" et les accords dits "verticaux". L'analyse qui sera effectuée de ces trois séries d'accords³⁰ consolidera d'ailleurs l'hypothèse d'un recours aux ASAs en tant que support éventuel des mesures fondées sur le marché concurrentes à la solution CORSIA dont la mise en œuvre est actuellement négociée sous l'égide de l'OACI.

407. *Conclusion.* Dans le domaine des relations intra-européennes comme dans le domaine des relations extra-européennes, le ton a donc été donné par la CJUE. Comme le précise V. CORREIA, "de la même manière que le marché intérieur du transport aérien n'aurait pu être réalisé sans l'arrêt *Nouvelles Frontières*, les arrêts *Open Skies* ont marqué le point de départ d'une action internationale ambitieuse pour l'Union"³¹. Les trois piliers concrétisant cette action internationale ambitieuse dissimulent néanmoins, à l'heure actuelle, une réussite variable de l'Union européenne malgré les efforts continus de ses organes aujourd'hui

29 CJUE, 16 mai 2017, Avis 2/15, préc., pt. 62.

30 V. *infra*, n°449 et 450.

31 CORREIA (V.), 2014, *L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile*, op. cit., p. 31 et 32.

responsables, en grande partie, de l'avenir de l'aviation civile européenne³². L'étendue de la politique extérieure de l'Union européenne dans le domaine de l'aviation civile n'en reste pas néanmoins impressionnante.

Afin de compléter cette présentation de la position de l'Union européenne sur la scène aérienne internationale, il ne reste qu'à se centrer sur le qualificatif "international", ce qui exige de définir la place de l'Union européenne au sein de l'ordre international de l'aviation civile. Cette seconde étape est néanmoins loin d'être un exercice aisé.

1.2. L'Union européenne : un acteur régional unifié au sein de l'ordre international de l'aviation civile

408. Face aux deux extrêmes d'une assimilation de l'Union européenne à un État ou le refus de sa participation à l'ordre international de l'aviation civile dû au défaut de son caractère étatique, l'Union cherche en effet "à faire admettre par les tiers sa spécificité pour participer aux relations aériennes internationales"³³. A titre d'exemple particulièrement illustratif, bien que possédant la personnalité juridique internationale, l'Union européenne n'a pas d'"espace aérien" au sens des articles 1 et 2 de la convention de Chicago. Dans sa décision sur l'affaire *ATAA*, la Cour de justice utilise ainsi l'expression d'"espace aérien des États membres" afin de symboliser l'espace aérien européen n'existant pas, à proprement parlé, aujourd'hui³⁴.

Face à la question spécifique de la reconnaissance des compétences de l'Union au sein de l'ordre international de l'aviation civile, l'OACI n'est néanmoins qu'un "club d'États" dans le sens que l'adhésion reste aujourd'hui réservée aux États³⁵ et que les organisations régionales, même fortement intégrées, ne peuvent donc devenir membre de l'OACI³⁶. Bien que la Commission milite à l'ouverture des négociations sur les conditions et les modalités

32 Pour une explication de la stratégie actuelle de l'Union européenne en matière de relation extra-européenne, v. UE, Communication de la Commission du 7 décembre 2015, "Une stratégie de l'aviation pour l'Europe", COM (2015) 598 final, 18 p.

33 CORREIA (V.), 2014, *L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile*, op. cit., p. 204.

34 V. CJUE, 21 décembre 2011, Aff. C-366/10, préc.

35 "La présente Convention est ouverte à l'adhésion des États membres des Nations Unies, des États associés à ceux-ci et des États demeurés neutres pendant le présent conflit mondial". Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 92 (a) (souligné par nous).

36 V. Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 91 à 93. Pour permettre l'adhésion d'une organisation régionale comme l'Union européenne, il faudrait passer par l'amendement à la convention de Chicago – supposant l'approbation des deux tiers des États membres – afin de modifier les statuts de l'OACI et de permettre ainsi l'adhésion d'une organisation régionale. V. Convention de Chicago, 1944, préc., Art. 94.

d'adhésion de la Communauté européenne à l'OACI³⁷, l'Union européenne doit donc se contenter aujourd'hui d'un statut d'observateur³⁸. Ce statut a néanmoins été consolidé depuis l'adoption du protocole de coopération renforcée³⁹ entré en vigueur le 29 mars 2012⁴⁰. L'Union assiste aux travaux de l'OACI, elle peut être amenée à s'exprimer au sein des différentes instances de l'organisation onusienne, mais en aucun cas elle ne prend part aux décisions et au processus d'adoption normatif du Conseil. Un problème se pose alors lorsque l'on observe que l'OACI statue aujourd'hui dans des domaines où les États membres de l'Union ne sont plus compétents. L'adoption du protocole de coopération renforcée présage d'ailleurs un bel avenir à cette difficulté puisqu'avec un tel accord, comme l'indique L. GRARD, "*les deux organisations glissent de la coopération vers la coopération renforcée*"⁴¹ sans que cela ne prépare l'adhésion prochaine de l'Union européenne à l'OACI lorsque que l'on interprète un tel accord comme "*l'aveu d'une cohabitation durable sur la base de solutions juridiques hybrides*"⁴². Cette difficulté a néanmoins été contournée par une application de la théorie du mandat⁴³, elle-même associée aux implications

37 V. UE, Recommandation de la Commission de 2002 au Conseil visant à autoriser la Commission à ouvrir et à conduire des négociations avec l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sur les conditions et les modalités d'adhésion de la Communauté européenne, préc.

38 V. supra, n°352.

39 Décision 2012/243/UE, préc.

40 Protocole de coopération entre l'Union européenne et l'Organisation de l'aviation civile internationale fournissant un cadre de coopération renforcée, 2011, préc. Sur ce sujet, v., notamment, V. CORREIA (V.), 2014, *L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile*, op. cit., p. 290.

41 GRARD (L.), 2011, "Les nouveaux outils de coopération entre l'Union européenne et l'Organisation de l'aviation civile internationale", *Revue de droit des transports*, n°11, comm. 187.

42 Ibid.

43 L'application d'une telle théorie permet en effet de contourner la difficulté en obligeant l'ensemble des États membres de l'Union européenne à exprimer collectivement la position de cette dernière dans les enceintes onusiennes. En ce sens, l'Union ne prend pas directement part aux décisions relevant pourtant de son champ de compétence exclusif mais se voit assurer que sa position se trouvera refléter par la position commune de ses États membres. En pratique, les positions de l'Union européenne sur les différentes questions appréhendées sous l'égide de l'OACI apparaissent d'ailleurs au sein de documents uniques. Il est d'ailleurs particulièrement révélateur de remarquer que ces documents englobent également et le plus souvent, les positions de l'ensemble des États membres de la Conférence européenne de l'aviation civile, illustrant par là-même le degré élevé d'intégration des questions aériennes en Europe. V., pour un exemple récent, OACI, Note de travail du 18 juillet 2016 présentée par la Slovaquie au nom de l'Union européenne, de ses États membres¹ et des autres États membres de la Conférence européenne de l'aviation civile à l'occasion de la 39^{ème} Assemblée générale s'étant déroulée à Montréal du 27 septembre au 7 octobre, "Approche européenne globale de la protection de l'environnement", A39-WP/91.

du principe de cohérence et de coopération loyale en tant qu'outils d'unité de l'action extérieure de l'Union européenne⁴⁴.

L'objectif n'est quoi qu'il en soit pas ici de plonger dans les détails de ces passionnants débats, mais de se contenter d'adopter comme postulat de départ l'existence d'une Union européenne en tant qu'acteur unifié au sein de l'ordre international de l'aviation civile⁴⁵. L'utilisation de ce postulat ne diminue cependant pas l'intérêt porté à la question d'une adhésion future de l'Union européenne à l'OACI⁴⁶, bien qu'une telle adhésion continue d'être confrontée à des obstacles de taille afin d'ouvrir l'adhésion aux organisations régionales⁴⁷. Il convient d'ailleurs de préciser ici qu'une modification en ce sens de la convention de Chicago pourrait être l'une des opportunités ouvertes par la refonte globale d'une telle convention suite à la remise en cause de la distinction entre le droit de la navigation aérienne et le droit du transport aérien international⁴⁸.

409. Afin de glisser vers la problématique centrale de ce travail de recherche, cette place spécifique de l'Union au sein de l'ordre international de l'aviation civile explique alors, et selon certains, le recours par cette dernière à l'unilatéralisme dans l'exercice de ses titres de compétence :

puisque l'Union européenne n'est pas un État souverain au sens de la convention de Chicago ni d'ailleurs au sens de la Charte des Nations Unies, elle est handicapée pour promouvoir ses propres objectifs (...). L'Union a ainsi tendance à avoir recours à des mesures unilatérales (...) ayant un effet extraterritorial si elle ou ses États membres n'ont pas préalablement réussi à convaincre leurs partenaires aéronautiques par le biais d'un accord international⁴⁹.

La situation pour le moins spécifique de l'Union européenne au sein de l'ordre international de l'aviation civile lui procure pourtant, en adoptant une perspec-

44 Pour plus de précision à ce sujet, v., notamment, NEFRAMI (E.), 2012, "Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, Fasc. n° 556, p. 197 et s.

45 Pour la démonstration d'un tel postulat, v., notamment, CORREIA (V.), 2014, *L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile*, *op. cit.*

46 V., à ce sujet, GRARD (L.), 2003, "L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile", *préc.*, p. 513 e et s. L'auteur y explique le paradoxe entre le simple statut d'observateur non permanent de l'Union européenne et les développements de sa législation dans des domaines de compétence de l'OACI.

47 Pour une analyse de ces obstacles, v. *supra*, n°379 à 383.

48 Pour une analyse détaillée de cette question, v. *supra*, n°383 à 387.

49 MENDES DE LEON (P.), 2015, "Les efforts de l'Union européenne pour forcer la réduction des émissions de gaz à effet de serre par l'aviation civile – Reculer pour mieux sauter ?", *préc.*, p. 358. V., également, CORREIA (V.), 2014, *L'Union européenne et le droit international de l'aviation civile*, *op. cit.*, p. 763 : "à mesure que l'Union investit des domaines nouveaux de l'activité aérienne, comme dans d'autres secteurs, son action est confrontée à la critique d'un unilatéralisme qui est le plus souvent perçu comme contraire à la légalité internationale".

tive diamétralement opposée, une certaine flexibilité normative que les débats ayant entourés l'adoption de la directive 2008/101/CE n'ont pas manqué d'illustrer. Il faut à ce titre rappeler l'inapplication par la Cour de Justice du principe de "succession fonctionnelle" dans le cas de la convention de Chicago⁵⁰ – et ce malgré le fait que tous les États membres de l'Union soient partie contractante à la convention de Chicago et membre de l'OACI⁵¹ – permettant ainsi d'éviter une confrontation directe entre le droit dérivé adopté par l'Union européenne dans le domaine de l'aviation civile internationale et les dispositions de cette convention adoptées avant même la naissance des Communautés européennes⁵². En ce sens, l'invocabilité devant les juges de

-
- 50 Dans l'affaire ATAA, la Cour de justice rappelle ainsi que "pour pouvoir lier l'Union, encore faut-il que cette dernière ait assumé et que lui ait ainsi été transférée l'intégralité des compétences précédemment exercées par les États membres et relevant de la convention en cause (...). Partant, le fait qu'un ou plusieurs actes du droit de l'Union puissent avoir pour objet ou pour effet d'incorporer dans le droit de l'Union certaines dispositions qui figurent dans un accord international que l'Union n'a pas elle-même approuvé ne suffit pas pour qu'il appartienne à la Cour de contrôler la légalité de cet acte ou de ces actes du droit de l'Union au regard dudit accord". V. CJUE, 21 décembre 2011, Aff. C-366/10, préc., pt. 63. Appliquant cela au cadre du droit international de l'aviation civile, les juges indiquent ainsi que "si l'Union a certes acquis par ailleurs 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". V. CJUE, 21 décembre 2011, Aff. C-366/10, préc., pt. 69. Cela leur permet de conclure "que, 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". V. CJUE, 21 décembre 2011, Aff. C-366/10, préc., pt. 71. Dans le même sens, v., notamment CJCE, 3 juin 2008, Aff. C-308/06, *The Queen*, à la demande de International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) et autres contre Secretary of State for Transport, *Rec.* 2008, p. I-04057, pt. 50 ; CJCE, 22 octobre 2009, Aff. C-301/08, Irène Bogiatzi, épouse Ventouras contre Deutscher Luftpool et autres, *Rec.* 2009, p. I-10185, pt. 33.
- 51 Le considérant n°9 de la directive 2008/101/CE souligne elle-même cet apparent paradoxe : "quoique la Communauté ne soit pas une partie contractante de la convention de Chicago de 1944 relative à l'aviation civile internationale (la convention de Chicago), tous les États membres sont parties contractantes à cette convention et membres de l'OACI". V. Directive 2008/101/CE, préc., Considérant n°9. Pourtant, comme l'avait souligné cette même Cour de justice dans l'affaire *Intertanko*, dans le cas cette fois-ci de la convention MARPOL : "il est vrai que tous les États membres de la Communauté sont parties contractantes à la convention Marpol 73/78. Cependant, en l'absence d'un transfert intégral des compétences précédemment exercées par les États membres à la Communauté, cette dernière ne saurait, en raison du seul fait que tous ces États sont parties contractantes à la convention Marpol 73/78, être liée par les règles figurant dans celle-ci, qu'elle n'a pas elle-même approuvées". V. CJCE, 3 juin 2008, Aff. C-308/06, préc., pt. 49.
- 52 Problématiques liées à l'application de l'article 351 TFUE. V. TFUE, 2010, préc., Art. 351. La position de la CJUE à ce sujet apparaît clairement dans l'arrêt ATAA : "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 1er janvier 1958, telle que la convention de Chicago, force est cependant de rappeler que cette obligation des

la Cour de justice des dispositions de la convention de Chicago afin de contester la validité d'un acte de droit dérivé de l'Union reste aujourd'hui voué à l'échec⁵³, ce que ne manque pas de critiquer certains auteurs : *"on its face, the position that the EU is not bound by the Chicago Convention is legally defensible (...). However, the practical consequences for international aviation law are potentially dramatic"*⁵⁴.

410. *Conclusion.* En se limitant à l'essentiel, l'Union européenne apparaît donc aujourd'hui compétente dans le domaine des relations aériennes intra-européennes et extra-européennes et ne peut qu'être appréhendée sous les traits d'un acteur unique au sein de l'ordre international de l'aviation civile. Ce postulat justifie d'ailleurs certaines expressions, telles que l'"unilatéralisme de l'Union européenne", fréquemment employées dans la suite de ce travail de recherche. L'Union européenne ne s'est néanmoins pas contentée de trouver sa place sur la scène aérienne internationale, elle a également choisi d'assumer la responsabilité, parfois délicate, de *"leader"* face à un enjeu international aujourd'hui prioritaire lié aux perturbations anthropiques du climat mondial.

2. UN RENFORCEMENT PROGRESSIF DE LA POSITION DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LA SCÈNE CLIMATIQUE INTERNATIONALE

411. Comprendre la position de l'Union européenne sur la scène climatique internationale expliquant son initiative unilatérale de 2008 implique de comprendre l'importance et le fondement, au sein du corpus législatif de l'Union, du mécanisme d'échange de quotas d'émission de GES. Il convient alors de procéder en deux étapes. La première étape consiste à observer la consolidation progressive de la compétence de l'Union, aussi bien interne qu'externe, dans le domaine de la protection de l'environnement (2.1). La seconde vise à observer l'extension d'une telle compétence au défi des changements clima-

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". V. CJUE, 21 décembre 2011, Aff. C-366/10, préc., pt. 61.

53 *"The CJEU in Air Transport considered at some length whether the EU was bound by the Chicago Convention and decided that it was not, because the powers previously exercised by member states had not been assumed in their entirety by the EU"*. Secretary of State for Energy and Climate Change, 2015, Appeal of Jet Airways (India) limited, préc., p. 9. A ce sujet, v., notamment, SIMON (D.), 2012, "Droit international conventionnel et coutumier : l'invocabilité au cœur de la lecture juridictionnelle des rapports de système (à propos de l'arrêt Air Transport)", *Europe*, n°3. ; GEHRING (M.W.), 2012, "ATAA v. Energy Secretary: Clarifying Direct Effect and Providing Guidance for Future Instrument Design for a Green Economy in the EU", *RECIEL*, vol. 21, n°2, p. 149 et s.

54 HAVEL (B.F.), MULLIGAN (J.Q.), 2012, "The Triumph of Politics: Reflections on the Judgment of the Court of Justice of the European Union Validating the Inclusion of Non-EU Airlines in the Emissions Trading Scheme", préc., p. 10.

tiques, ce qui permettra *in fine* de justifier l'apparition d'une mesure *corrective* spécifique, puisque prenant la forme d'un mécanisme d'échange de quotas d'émission de GES, parmi l'arsenal juridique de l'Union européenne (2.2).

2.1. L'Union européenne : une organisation régionale compétente dans le domaine de la protection de l'environnement

412. A l'instar de l'aviation civile, et dans le domaine des politiques internes, les Communautés européennes ne se préoccupaient pas, à l'origine, de la protection de l'environnement. Comme l'explique R. ROMI, une telle politique a néanmoins vu le jour par une "approche anthropocentrique du droit économique" aboutissant nécessairement "à l'émergence de limites à l'économie qui anticipent un tant soit peu sur la "promotion" déclarée d'un développement durable dont à l'époque l'Europe ne se réclamait pas encore..."⁵⁵. En ce sens, l'harmonisation européenne progressive des dispositions nationales dans les divers domaines de l'économie, afin de supprimer progressivement toute distorsion de concurrence, a permis une prise en compte accrue de la donnée environnementale.

413. Les initiatives environnementales européennes ont alors trouvé pour fondement initial l'article 100 du Traité de Rome disposant que

le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun⁵⁶.

Il faut néanmoins attendre la révision des traités par l'AUE afin que les mesures européennes en matière environnementale bénéficient d'une base juridique solide et certaine. Le Titre VII, entièrement consacré à la question environnementale, est à ce titre fondateur de ce qu'il est convenu de nommer aujourd'hui le droit européen de l'environnement⁵⁷. L'apparition d'un titre s'intéressant spécifiquement à la question environnementale au sein des traités n'a cependant pas directement fait obstacle à la création de normes à finalité environne-

55 ROMI (R.), et al., 2013, Droit international et européen de l'environnement, *op. cit.*, p. 32.

56 Traité de Rome, 1957, préc., Art. 100. L'article 2 du Traité CEE a également justifié une action de la Communauté dans le domaine de l'environnement. V. Traité de Rome, 1957, préc., Art. 2.

57 L'article 130 R assignait comme objectif à ce droit le soin de "préserver, protéger, améliorer la qualité de l'environnement (...); contribuer à la protection de la santé des personnes (...); d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles" tout en encadrant cette fonction par des principes précis et en précisant que cet objectif doit irradier toutes les politiques. V. Acte unique européen, 1986, préc., Art. 130 R.

mentale sur le fondement de l'article 100 du traité de Rome devenu l'article 115 du TFUE. Comme l'indique R. ROMI,

il se dégageait (...) dès cette époque deux manières de faire du droit européen de l'environnement : la façon "autonome", traitant de l'environnement de manière spécifique, et une manière plus "intégrée" qui traitait de l'environnement à travers le prisme du rapprochement des législations à des fins de réalisation du marché intérieur⁵⁸.

414. A l'époque de l'AUE, la procédure d'adoption⁵⁹, tout comme l'existence de nombreuses limitations au fond à l'adoption de normes environnementales, restaient néanmoins des obstacles importants à l'épanouissement de cette nouvelle branche du droit européen. Le Traité de Maastricht est venu remédier à de tels obstacles⁶⁰ tout en perfectionnant le contenu des dispositions spécifiquement consacrées à la problématique environnementale et aujourd'hui regroupées dans le Titre XX du TFUE⁶¹. L'adoption de ce Traité confirme en outre la place acquise par ce nouveau domaine en l'inscrivant à la liste des objectifs⁶², des missions⁶³ et des politiques⁶⁴ de l'Union.

Conséquence de cette intégration progressive, la protection de l'environnement occupe aujourd'hui une position centrale au sein des versions consolidées du TUE et du TFUE. Illustration directe de l'importance acquise par cette question, et sans compter le titre lui étant réservé au sein du TFUE⁶⁵, le souci d'une protection de l'environnement garde une place de premier choix au sein non seulement du préambule du TUE⁶⁶ mais également au sein de la liste des buts

58 ROMI (R.), *Droit international et européen de l'environnement*, op. cit., p. 33. L'auteur précise néanmoins que ce manque de clarté a fourni à la Cour de justice "un espace de pouvoir qu'elle a utilisé à plein pour façonner, elle aussi, le droit européen de l'environnement".

59 "Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, décide de l'action à entreprendre par la Communauté. Le Conseil définit, dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, ce qui relève des décisions à prendre à la majorité qualifiée". Acte unique européen, 1986, préc., Art. 130 S.

60 V. Traité de Maastricht, 1992, préc., Art. 130 S.

61 Le titre XVI du Traité de Maastricht a notamment ajouté l'objectif d'"un niveau de protection élevé (...) en tenant compte de la diversité des situations", le principe de précaution et une référence explicite au principe d'intégration. V. Traité de Maastricht, 1992, préc., 130 R (2).

62 Ibid., Préambule (souligné par nous) : "déterminés à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur et du renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement, et à mettre en œuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines".

63 "La Communauté a pour mission (...) une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement". TUE, 1992, préc., Art. 2

64 Ibid., Art. 3 (g) : "l'action de la Communauté comporte (...) une politique dans le domaine de l'environnement".

65 V. TFUE, 2010, préc., Titre XX.

66 "Déterminés à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, compte tenu du principe de développement durable et dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur,

de l'Union⁶⁷ et de ses objectifs en matière de relations extérieures⁶⁸. La protection de l'environnement relève à ce titre du domaine des compétences partagées de l'Union⁶⁹ et bénéficie, à l'exception de certaines dispositions et mesures nécessitant l'unanimité du Conseil⁷⁰, de la procédure législative ordinaire⁷¹. L'article 191 du TFUE rappelle en outre les principes encadrant les actions à finalité environnementale de l'Union⁷² et cet ensemble normatif ne manque pas de souligner l'importance accordée aujourd'hui à la notion de développement durable.

En outre, tel que posées par le TFUE, les exigences environnementales et les mesures de protections envisagées, elles-mêmes basées sur un niveau de protection "élevé"⁷³, se doivent dorénavant d'être "intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable"⁷⁴. Ce principe d'intégration se trouve ainsi exigé par le TFUE lui-même, et se trouve par la suite appliqué au sein du droit secondaire de l'Union européenne à travers les directives concernant "la prévention et la réduction intégrée de la pollution"⁷⁵.

et du renforcement de la cohésion et de la *protection de l'environnement*, et à mettre en œuvre des *politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines*". TUE, 2010, préc., préambule (souligné par nous)

67 *Ibid.*, Art. 3 (souligné par nous) : "l'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le **développement durable** de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un **niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement**. Elle promeut le progrès scientifique et technique". V., également, TFUE, 2010, préc., Art. 191 (1).

68 V. TUE, 2010, préc., Art. 21 (2) (f).

69 *Ibid.*, Art. 4 (e).

70 V. TFUE, 2010, préc., Art. 192 (2).

71 *Ibid.*, Art. 192 (1).

72 *Ibid.*, Art. 191 (2) (souligné par nous) : "la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un **niveau de protection élevé**, en tenant compte de la **diversité des situations** dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les **principes de précaution** et d'action préventive, sur le **principe de la correction, par priorité à la source**, des atteintes à l'environnement et sur le **principe du pollueur-payeur**". Soulignant l'importance acquise, le principe d'intégration bénéficie néanmoins aujourd'hui de son propre article disposant que "les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable". V. TFUE, 2010, préc., Art. 11.

73 *Ibid.*, Arts 114 et 191.

74 *Ibid.*, Art. 11. Au sujet de l'intégration de l'exigence environnementale au sein du droit communautaire, v., notamment, ALVES (C.-M.), 2002, *La protection intégrée de l'environnement en droit communautaire*, op. cit.

75 V., notamment, Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JO, L 257, 10 octobre 1996, pp. 26-40. Cette directive a été modifiée à plusieurs reprises, de façon substantielle, ce qui a poussé à l'adoption d'une nouvelle directive, codifiant l'ensemble de ces modifications. V. Directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JO, L 24, 29 janvier 2008, pp. 8-29.

415. Quant à la problématique de l'action extérieure de l'Union européenne en matière de protection de l'environnement, et donc de sa compétence externe⁷⁶, l'article 21, paragraphe 2, du TUE, intégré au chapitre du traité s'intéressant aux "dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union", apporte un premier élément de réponse :

L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération (...) afin (...) de contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable⁷⁷.

Le domaine de l'environnement a donc clairement intégré le champ des compétences liées à l'action extérieure de l'Union européenne. Mais l'étude d'une compétence environnementale dite "extérieure" de l'Union ne se limite pas à cette seule affirmation, puisqu'une telle compétence recèle quelques incontournables spécificités. Une conclusion hâtive amènerait d'ailleurs à qualifier, à tort, l'action extérieure de l'Union dans ce domaine de compétence d'action extérieure.

416. A la suite d'E. NEFRAMI, il s'agit en effet d'intégrer le domaine de l'environnement dans la catégorie des "compétences externes au sein des politiques internes"⁷⁸ de l'Union européenne. L'auteur explique en effet que "dans certains domaines, la compétence externe nécessaire à la réalisation des objectifs internes est explicitement attribuée à l'Union" puisque dans de tels domaines, "l'action extérieure se présente comme une nécessité pour la réalisation des objectifs internes"⁷⁹. A la différence du domaine de l'aviation civile⁸⁰, il ne s'agit donc ni d'une compétence externe implicite, puisqu'elle se trouve explicitement prévue par les traités⁸¹, ni d'une compétence externe *stricto sensu*⁸², mais d'une compé-

76 V., notamment, NEFRAMI (E.), 2010, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, op. cit., p. 54 et s.

77 TUE, 2010, préc., Art. 21 (2) (f).

78 V. NEFRAMI (E.), 2010, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, op. cit., p. 54.

79 *Ibid.*, p. 54 et 55. L'auteur explique ainsi que "ces compétences externes se rapprochent [des compétences explicites] par leur mode d'attribution – explicite – mais elles s'en distinguent par l'objectif poursuivi, qui n'est pas un objectif d'action extérieure, mais un objectif interne pour la réalisation duquel l'action extérieure est indispensable".

80 V. *supra*, n°405.

81 A la différence du transport aérien, l'action extérieure de l'Union européenne en matière environnementale ne fait donc pas partie de la catégorie des compétences externes implicites.

82 Comme dans le cas de la politique étrangère et de sécurité commune ou des politiques externes "communautaires". On trouve notamment au sein de ces politiques la politique commerciale commune de l'Union européenne, la politique de coopération au développement, la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers et l'aide humanitaire.

tence externe explicite liée à la réalisation d'une politique interne : celle de la protection de l'environnement.

Le domaine de l'environnement présente néanmoins une seconde particularité : celle d'intégrer un objectif explicite, presque autonome, de politique externe. S'il se trouve en effet, et tout d'abord, lié aux objectifs internes⁸³, il constitue également un objectif extérieur spécifique puisque cette même politique se doit également de contribuer à *"la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique"*⁸⁴. Bien que l'étendue de ses objectifs externes dans le domaine de l'environnement reste *"indissociable de la réalisation des objectifs internes"*, liant inexorablement l'action interne et extérieure de l'Union européenne dans ce domaine, cette dernière a ainsi *"pour objectif de devenir un acteur international en matière environnementale"* par une action allant *"au-delà de la nécessité liée à son action interne"*⁸⁵.

L'équilibre semble donc délicat à conserver, et il faut en outre rappeler que l'Union ne dispose que d'une compétence partagée dans le domaine de l'environnement⁸⁶. Ce partage de compétence est d'ailleurs très précisément reflété par l'article 191, para. 4 du TFUE :

dans le cadre de leurs compétences respectives, l'Union et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de l'Union peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées. L'alinéa précédent ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux⁸⁷.

Bien qu'ayant exclu la qualification de la compétence environnementale de l'Union de compétence implicite, son *"exercice sur le plan externe dépendra du dessaisissement des États membres en fonction de l'exercice de la compétence externe, selon des critères établis par la Cour dans le cadre des compétences externes implicites"*⁸⁸. L'analyse de ces critères s'applique ainsi à l'exercice de la compétence extérieure de l'Union dans le domaine de l'environnement, et l'accord mixte sera donc souvent la règle.

83 La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement se doit en effet de contribuer à *"la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement"*, *"la protection de la santé des personnes"* et *"l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles"*. V. TFUE, 2010, préc., Art. 191 (1).

84 TFUE, 2010, préc., Art. 191 (1).

85 NEFRAMI (E.), 2010, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, op. cit., p. 56.

86 V. supra, n°414.

87 TFUE, préc., Art. 191 (4).

88 NEFRAMI (E.), 2010, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, op. cit., p. 56.

417. *Conclusion.* Au-delà de ces spécificités, il existe donc une compétence de l'Union, aussi bien interne qu'externe, dans le domaine de la protection de l'environnement. Afin de s'approcher de la problématique centrale de notre travail, il est néanmoins nécessaire de poursuivre l'analyse en s'intéressant cette fois-ci, et plus spécifiquement, à l'action normative de l'Union européenne dans le domaine des changements climatiques.

2.2. L'Union européenne : un acteur régional impliqué dans la lutte contre le réchauffement climatique

418. Bien que la compétence spécifique de l'Union dans le domaine des changements climatiques s'analyse comme la simple extension de sa compétence en matière de protection de l'environnement, combattre l'impact des changements climatiques a néanmoins rapidement revêtu l'habit de la priorité stratégique exigeant une exemplarité en interne de l'Union et créant au sein des organes de cette organisation la conviction de son rôle moteur sur la scène internationale.

Afin de ne pas brûler des étapes, il est tout d'abord important de rappeler que l'Union n'a pas ménagé ses efforts normatifs, depuis le début des années 90, afin de permettre la transition de ses États membres vers une économie à faible intensité de carbone. La première stratégie en matière d'atténuation du changement climatique a ainsi été adoptée dès 1991⁸⁹. Ce document présentait le premier cadre d'action de l'organisation pour limiter les émissions de GES et améliorer l'efficacité énergétique et ouvrait par là-même la voie à l'adoption de la CCNUCC un an après. En ce sens, l'Union européenne a pris conscience de l'importance de l'enjeu bien avant toute contrainte internationale matérialisée par le protocole d'application à cette CCNUCC adopté à Kyoto en 1997.

419. Aujourd'hui, en combinant un objectif de "*protection élevée*", le respect des principaux principes directeurs du droit international de l'environnement, ainsi qu'une approche privilégiant la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre les changements climatiques, les articles 191 et suivant du TFUE constituent la base juridique indispensable à ces initiatives normatives

89 V. UE, Recommandation de la Commission du 14 octobre 1991, "A community strategy to limit carbon dioxide emissions and to improve energy efficiency", SEC (91) 1744 final. Comme le souligne J. LE CACHEUX et E. LAURENT, "l'engagement de l'UE dans la lutte contre le changement climatique remonte au début des années 1990, lorsque la Commission européenne proposa explicitement de mettre l'intégration économique européenne au service de la responsabilité écologique en créant une taxe énergie-carbone régionale". V. LE CACHEUX (J.), LAURENT (E.), 2009, "L'Union européenne, puissance écologique en devenir", *Regards croisés sur l'économie*, vol. 2, n°6, p. 192.

climatiques de l'Union européenne⁹⁰. Le Conseil européen est ainsi parvenu à un accord le 23 octobre 2014 sur le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030⁹¹. Il est à ce titre remarquable de noter la position commune de l'Union européenne en préparation de la COP21 annonçant un objectif de réduction, d'ici à 2030, de 40% des émissions de GES par rapport au niveau de 1990 : *"the EU and its Member States have submitted their INDC on 6 March 2015, which is a binding target of an at least 40% domestic reduction in greenhouse gas emissions by 2030 compared to 1990"*⁹².

Le cadre, qui expirera en 2020, se base quant à lui sur le Paquet sur l'énergie et le climat à l'horizon 2020. Ce paquet comprend un ensemble de mesures permettant d'atteindre l'objectif des "3 x 20" : réduction de 20% des émissions de GES, amélioration de 20% de l'efficacité énergétique et augmentation de 20% de la part des énergies renouvelables⁹³. Ces trois objectifs – définis en 2007 et partie intégrante de l'engagement unilatéral de l'Union inscrit dans le cadre de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive⁹⁴ – ont été traduits dans un ensemble législatif adopté en 2009. Cet ensemble intègre le mécanisme européen d'échange de quotas d'émission afin que les États membres et l'Union parviennent à remplir conjointement leurs engagements internationaux en vertu de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto. Un nouvel objectif a enfin été fixé par le Conseil européen en février 2011 : une réduction en 2050 de 80% à 95% des émissions européennes de GES par rapport à 1990 et une nouvelle *"feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050"*⁹⁵. En conclusion, et comme l'indiquait déjà R. ROMI en 2013, *"l'Union européenne et ses États membres sont sur*

90 V. TFUE, 2010, préc., Art. 191 et s.

91 V. Conclusions du Conseil européen du 23 et 24 octobre 2014, préc. Comme l'indique le Règlement (UE) n° 2015/757, "dans ses conclusions des 23 et 24 octobre 2014, le Conseil européen a approuvé un objectif contraignant consistant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'Union d'au moins 40% d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990". V. Règlement (UE) 2n° 015/757, préc., Considérant n° 6.

92 UE, Communiqué de presse, 2015, "Preparations for the 21th session of the Conference of the Parties (COP 21) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the 11th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 11), Paris 2015", Communiqué 657/15, disponible à <http://www.euintheus.org/press-media/preparations-for-the-21th-session-of-the-conference-of-the-parties-cop-21-to-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change-unfccc-and-the-11th-session-of-the-meeting-of-the-parties-to/> (consulté le 21 juin 2017).

93 Il peut à ce titre être souligné que les efforts à réaliser pour atteindre le premier objectif de réduction sont répartis entre les secteurs couverts par le système d'échange de quotas (dont l'aviation) et ceux qui ne le sont pas (transport autre que l'aviation par exemple). Les émissions globales de ces derniers doivent être réduites de 10% par rapport à leur niveau de 2005.

94 Cet engagement a été présenté par la Commission en mars 2010 et entériné par l'adoption du dénommé "Paquet énergie climat".

95 UE, Communication de la Commission du 8 mars 2011, "Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050", COM(2011) 112 final, 17 p.

la bonne voie pour remplir leurs engagements, tant au titre du protocole de Kyoto que dans la perspective de 2020⁹⁶.

420. Sur le plan extérieur, il convient de revenir tout d'abord à la lettre de l'article 191, paragraphe 1 du TFUE. Ce dernier impose en effet à l'Union européenne la poursuite d'une politique de "promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement", ces derniers incluant "en particulier la lutte contre le changement climatique"⁹⁷. C'est d'ailleurs le seul endroit du traité où la notion de changement climatique apparaît explicitement, et elle se trouve intégrée à la phrase s'adressant spécifiquement à la politique environnementale de l'Union européenne "sur le plan international". Bien qu'il ne pourrait être déduit de cela une compétence externe exclusive de l'Union dans ce domaine⁹⁸, l'importance de l'action extérieure européenne dans cette branche spécifique de la protection de l'environnement s'en trouve donc néanmoins explicitement soulignée par le TFUE.

421. Forte de cette compétence explicite dans le domaine des changements climatiques, l'Union européenne se présente aujourd'hui en tant qu'acteur unifié aux fréquentes négociations climatiques internationales. La preuve du rôle et de la responsabilité centrale de l'Union dans la lutte internationale contre les émissions de GES se trouve dans les ratifications déjà mentionnées par cette dernière de la CCNUCC le 21 décembre 1993⁹⁹, du protocole de Kyoto le 31 mai 2002¹⁰⁰, et de l'accord de Paris le 5 octobre 2016¹⁰¹. L'Union européenne a joué un rôle de premier plan dans l'action menée pour parvenir à la signature à Paris de cet accord mondial sur le climat.

96 ROMI (R.), et al., 2013, *Droit international et européen de l'environnement*, op. cit., p. 332. V., également, Agence européenne de l'environnement, 2012, *Greenhouse gas emission trends and projection in Europe 2012. Tracking progress towards Kyoto and 2020 target*, disponible à <https://www.eea.europa.eu/publications/ghg-trends-and-projections-2012> (consulté le 21 juin 2017).

97 TFUE, 2010, préc., Art. 191, (1).

98 V. *supra*, n°412 à 417.

99 La déclaration de l'Union européenne, effectuée lors de la signature de cette Convention le 13 juin 1991, rappelle à ce titre que "the European Economic Community and its Member States declare that the commitment to limit anthropogenic CO₂ emissions set out in article 4(2) of the Convention will be fulfilled in the Community as a whole through action by the Community and its Member States, within the respective competence of each". V. Site web de la CCNUCC, disponible à https://unfccc.int/essential_background/convention/items/5410txt.php (consulté le 18 mai 2017).

100 V. Décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent, JO, L 130, 15 mai 2002, pp. 1-20. .

101 V. Décision 2016/1841/UE du Conseil du 5 octobre 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de Paris adopté au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, JO, L 282, 19 octobre 2016, p. 1-3.

Ici se trouve donc une différence de taille avec la convention de Chicago. Dans le cas des conventions multilatérales dans le domaine de l'environnement adoptées et mises en œuvre face à la problématique spécifique des changements climatiques, l'Union européenne se trouve ainsi partie à ces conventions au même titre que ses États membres. Pour répondre aux obligations inscrites au sein de telles conventions, l'Union européenne, en tant qu'organisation dotée de la personnalité juridique, s'était d'ailleurs attribuée un objectif de réduction de 8% par rapport au niveau de 1990¹⁰², un objectif s'étant depuis transformé, dans le cadre pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030¹⁰³, en un objectif de réduction de 40% par rapport au niveau de 1990 d'ici 2030 afin de répondre aux ambitions de l'accord de Paris. Afin de répondre à l'objectif final de l'article 2 de la CCNUCC – que l'on rappelle être la stabilisation des "*concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique*"¹⁰⁴ –, l'Union européenne utilise l'option offerte par l'article 4, paragraphe 1, du protocole de Kyoto¹⁰⁵. Cette option permet en effet aux États contractants de s'engager collectivement afin de remplir les obligations quantifiées qui incombent à chacun d'eux. En application d'un tel article, il s'agit donc, pour l'Union européenne, d'une obligation conjointe avec ses États membres ayant fait l'objet d'une redistribution dans le cadre d'un accord dit "de partage".

Dans ce cadre, la directive 2003/87/CE constitue l'une des pièces maîtresses à l'exécution conjointe des engagements de l'Union dans le domaine des émissions de GES. Comme l'indique le considérant n°5 de la directive, cette dernière contribue en effet

à réaliser les engagements de la Communauté européenne et de ses États membres de manière plus efficace, par le biais d'un marché européen performant de quotas

102 "Le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement institué par la décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil fait des changements climatiques un domaine d'action prioritaire (...). Il reconnaît que la Communauté s'est engagée à opérer, de 2008 à 2012, une réduction de 8 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux d'émission de 1990, et qu'à long terme, il conviendra de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'environ 70 % par rapport aux niveaux d'émission de 1990". Directive 2003/87/CE, préc., Considérant n°2. V. Décision 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, JO, L 242, 10 septembre 2002, pp. 1–15.

103 Ce cadre a été adopté au mois d'octobre 2014 et s'inscrit dans le prolongement du paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020.

104 V. CCNUCC, 1992, préc., Art. 2.

105 "Toutes les Parties visées à l'annexe I qui se sont mises d'accord pour remplir conjointement leurs engagements prévus à l'article sont réputées s'être acquittées de ces engagements pour autant que le total cumulé de leurs émissions anthropiques agrégées, exprimées en équivalents-dioxyde de carbone, des gaz à effet de serre indiqués à l'annexe A ne dépasse pas les quantités qui leur sont attribuées". Protocole de Kyoto, 1997, préc., Art. 4, (1).

d'émission de gaz à effet de serre et en nuisant le moins possible au développement économique et à l'emploi¹⁰⁶.

Afin de répondre aux ambitions de l'accord de Paris, le mécanisme d'échange de quotas d'émission de GES a ainsi pour objectif une réduction de 43% des émissions par rapport au niveau de 2005, ce qui impose une réforme de ce mécanisme afin de le renforcer et de pallier à ses défaillances¹⁰⁷.

422. Dans ce contexte, l'Union européenne se retrouve souvent affublée du qualificatif d'"*entrepreneur normatif*"¹⁰⁸. Dans le domaine des changements climatiques, l'Union européenne ne se contente en effet pas du rôle de l'exemple à suivre, elle cherche également à contribuer activement au développement du corpus législatif international dans ce domaine et apparaît ainsi comme un "*leader dans la lutte contre les changements climatiques, animé par l'intention d'encourager l'avancement des politiques appropriées en matière de climat soit au niveau international soit de la part d'autres pays émetteurs*"¹⁰⁹. Sans entrer ici dans une analyse des théories s'intéressant à ce type de stratégie d'un sujet du droit international – théories s'éloignant d'ailleurs assez fréquemment des problématiques juridiques pour se rapprocher des questions liées au domaine des relations internationales et des rapports de force entre les acteurs de la Communauté internationale – il apparaît donc évident que les initiatives de l'Union européenne dans le domaine des émissions aériennes de GES s'inscrivent également dans cette démarche de "*leadership*" international.

CONCLUSION DU CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

423. Forte de ses titres de compétence dans le domaine non seulement de l'activité aérienne, mais également des changements climatiques, l'Union européenne a décidé d'être à la hauteur d'un des nombreux défis qui s'est progressivement présentés. Elle a en effet refusé d'observer, passivement, les conséquences liées aux émissions croissantes de GES en provenance de l'aviation civile internationale. A ce titre, l'absence prolongée de matérialisation juridique d'une solution multilatérale sous l'égide de l'OACI¹¹⁰ ne pouvait qu'allumer

106 Directive 2003/87/CE, préc, Considérant n°5.

107 Pour des indications sur la réforme structurelle du mécanisme, Site web de la Commission européenne, disponible à https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform_fr (consulté le 17 mars 2017).

108 V., à ce sujet, PIERA (A.), 2015, *Greenhouse Gas Emissions from International Aviation. Legal and Policy Challenges*, op. cit., p. 253 et s.

109 ESPA (I.), 2012, "Action pour le climat et mesures commerciales unilatérales : les initiatives les plus récentes de l'Union européenne", *Revue internationale de droit économique*, vol. 3, t. 26, p. 304 et 305.

110 Pour plus de précision à ce sujet, v. supra, n°26.

l'étincelle. Elle a justifié, pour le législateur européen, l'adoption de la directive 2008/101/CE¹¹¹.

L'analyse de la mise en place par l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission applicable au transport aérien international apparaît alors centrale. Bien que ne constituant qu'un acte de droit dérivé de l'Union, les critiques liées à l'unilatéralisme et à l'extraterritorialité d'une telle initiative n'ont en effet pas manqué de propulser l'Union européenne sous le feu des projecteurs internationaux. La présentation de ce mécanisme européen de réduction – dans son application au secteur de l'aviation et au travers notamment de la proposition initiale de l'Union puis des modifications ensuite apportées à ce mécanisme – a été effectuée dans l'introduction générale de ce travail de recherche¹¹², les problématiques juridiques ayant accompagnées la mise en place d'un tel mécanisme – illustrant une partie des obstacles théoriques au développement soutenable du transport aérien international – justifie d'ailleurs l'intérêt de l'objet de ce travail. L'analyse, qu'il convient à présent d'effectuer, de ces problématiques permettra en outre d'appréhender les enjeux que ce mécanisme européen représente dans l'évolution progressive des rapports de puissance au sein de l'ordre international de l'aviation civile.

424. Il ne peut enfin, avant d'entamer les diverses problématiques déclenchées par l'adoption de la directive 2008/1001, être fait abstraction de l'article 21, paragraphe 1, du TUE exigeant de l'Union un effort afin

de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies¹¹³.

Dans un certain sens, ce sont en effet les problématiques liées à la confrontation entre cet article et les implications, sur la scène internationale, de la directive 2008/101/CE qui vont à présent être abordées. Et l'analyse de ces problématiques permet ainsi de poursuivre une réflexion centrée sur la capacité de la structure institutionnelle du droit international de l'aviation civile à répondre de manière adéquate aux nouveaux challenges rencontrés au cours de la croissance continue du transport aérien international.

111 Dans le contexte des objectifs ambitieux de l'Union en matière de changements climatiques, certains n'ont d'ailleurs pas manqué de feindre la surprise lorsque les juges de Luxembourg ont choisi d'apporter une nouvelle pierre à l'édifice à l'occasion de la question de la compatibilité de la directive 2008/101/CE au droit international applicable. Sur cette question, v. *infra*, Partie 2, Titre 2.

112 V. *supra*, n°21 à 27.

113 TUE, 2010, préc., Art. 21 (1).