



Les problèmes juridiques latents dans le Plan National d'Allocation des Quotas

Sommaire

1. La consécration par le gouvernement d'un droit de propriété au profit des industriels
2. Le gonflement de la réserve «nouveaux entrants» comme déguisement aux aides d'Etat ?

1. La consécration par le gouvernement d'un droit de propriété au profit des industriels

1.1. Une interprétation erronée par la France de la nature juridique des quotas d'émissions

Deux éléments sont à distinguer dans le cadre du marché européen de quotas d'émission :

- **l'autorisation d'émettre** qui est décernée à titre individuel par l'Etat membre à l'exploitant. Dès lors, son bénéficiaire ne peut la transférer à un autre exploitant.
- **les quotas d'émissions** que l'Etat membre attribue gratuitement à l'exploitant. Les quotas sont cessibles entre les entreprises selon certaines modalités.

La question de droit était de savoir quelle nature juridique conférer à ces quotas d'émission, la directive européenne restant silencieuse sur ce point. Plusieurs solutions étaient envisageables. Le quota pouvait être de nature:

- administrative (« **permis** d'émission » au sens d'autorisation)
- civile (« **droits** d'émission»)

Le gouvernement français a tranché en faveur d'une qualification de droit civil, ce qui est contestable. Le statut juridique du quota est précisé dans l'Avis du 23 mars 2004 CU CNC n°2004-C¹ : il est assimilé à un bien meuble, auquel est associé un droit de propriété. L'article L229-15 du Code de l'Environnement va dans le même sens : il consacre l'expression « transfert de *propriété* des quotas ». Un véritable droit de propriété est ainsi conféré aux exploitants des installations. D'un point de vue juridico-politique, cette interprétation est critiquable.

Le gouvernement français fait du quota d'émission un droit réel mobilier². Pourtant, le titulaire de ce droit ne devrait pas en avoir la propriété. En effet, le droit porte sur des biens communs de l'humanité (atmosphère et climat) qui ne sont pas susceptibles d'une appropriation individuelle.

Par ailleurs, en donnant aux quotas une qualification de droit privé, l'Etat se désengage en tant qu'autorité responsable d'une politique publique de protection de l'environnement, alors qu'il est par nature le régulateur dudit système et qu'il en aura de fait la pleine responsabilité, tant à l'échelle internationale qu'europpéenne³.

Enfin, la qualification française du quota d'émission est non conforme au droit européen et international. La directive européenne 2003/87/CE définit le quota comme celui « *autorisant* » à émettre une tonne équivalent

¹ Relatif à la comptabilisation des quotas d'émission de gaz à effet de serre dans les comptes individuels et consolidés. Pour plus d'informations, consulter le Bulletin comptable et Fiscal d'août septembre 2004.

² Le droit réel porte directement sur la chose. En l'espèce, ce droit réel ne peut être immobilier c'est-à-dire porter sur un immeuble, une chose qui ne peut être déplacée.

³ « Note sur le statut juridique des quotas », Raphaëlle GAUTHIER, Réseau Action Climat-France.

CO2. Les Accords de Marrakech, adoptés par les Parties au protocole de Kyoto, disposent que les quotas «ne créent aucun droit ou titre autorisant les Parties à produire des émissions».

La Commission devrait dès lors profiter de la révision de la directive-quota, prévue pour 2006, pour harmoniser le statut juridique du quota d'émission et garantir sa nature « publique ».

Nous allons à présent mettre en exergue les conséquences concrètes qu'une telle interprétation est susceptible d'entraîner.

1.2. Les conséquences juridiques et politiques découlant d'une telle qualification

Le quota d'émission conférant à son titulaire un droit de propriété, l'Etat pourrait se trouver, en tant que débiteur de cette créance, dans l'une ou l'autre de ces situations :

- l'Etat ne respecte pas son engagement « Kyoto » de réduction d'émission d'ici 2012. Par contre, des entreprises sur son territoire sont propriétaires d'un surplus de quotas. L'Etat, pour éviter de voir sa responsabilité internationale engagée, devra racheter des quotas aux entreprises, alors que ces dernières les ont obtenus gratuitement par ce même Etat !
- Le PNAQ français, à la différence des autres plans européens, permet aux industriels d'épargner les quotas non utilisés d'une période sur l'autre (2005-2007, 2008-2012), pratique dite du « *banking* ». Plus clairement, si un exploitant dispose de quotas excédentaires à la fin de la première période (2007), ces derniers seront réaffectés en plus de l'allocation versée au titre du second PNAQ pour la période 2008-2012. Le gouvernement s'est cependant réservé la possibilité de limiter le montant épargnable de quotas pour la période suivante (2008-2012). Or, le quota d'émission étant qualifié de droit de propriété, toute atteinte à ce droit par l'Etat entraînera une indemnisation au profit des exploitants des installations.

Conclusion : Dans ces deux hypothèses les contribuables paieront la facture de la qualification erronée du quota par le gouvernement. Le second problème juridique latent dans le PNAQ français a trait à la possibilité que s'est réservée l'Etat d'augmenter le volume de la réserve « nouveaux entrants ».

2. Le gonflement de la réserve « nouveaux entrants » comme déguisement aux aides d'Etat ?

Le plan national d'affectation des quotas permet aux pouvoirs publics d'acheter des quotas sur le marché pour les mettre gratuitement à la disposition des nouveaux entrants si la réserve constituée à cet effet s'avère insuffisante. Cette attribution additionnelle et gratuite pourrait s'apparenter à des aides d'Etat. L'Etat français entend, via cette possibilité, se maintenir comme un pôle d'attraction pour l'investissement des sociétés étrangères. Le plan d'affectation des quotas fait d'ailleurs explicitement référence à « *la volonté de maintenir l'attractivité du territoire français pour les investissements étrangers* ».⁴

Ce renflouement de la réserve « nouveaux entrants » ne met pas l'Etat français à l'abri d'un éventuel recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE).

L'article 88 § 2 du Traité Instituant la Communauté Européenne habilite la Commission à dénoncer toute aide d'Etat incompatible avec le marché commun. Elle peut rendre une décision à l'encontre de l'Etat membre à l'origine d'une telle pratique, aux fins de suppression ou de modification de cette aide. Si celui-ci ne se conforme pas à ladite décision, la Commission peut dès lors saisir la CJCE, qui pourra rendre un arrêt de manquement et fixer des astreintes, c'est-à-dire des sanctions pécuniaires en cas de non respect du premier arrêt.

Une fois encore, le contribuable devra supporter ces frais.

⁴ Page 5 PNAQ (disponible sur : http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=2207).