Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

20 janvier 2022 *

[Texte rectifié par ordonnance du 2 mars 2022]

« Renvoi préjudiciel – Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre – Directive 2003/87/CE – Article 3 sexies – Intégration des activités aériennes – Directive 2008/101/CE – Octroi et délivrance à titre gratuit de quotas aux exploitants d'aéronefs – Cessation, par un tel exploitant, de ses activités pour cause d'insolvabilité – Décision de l'autorité nationale compétente portant refus de délivrer des quotas à l'administrateur judiciaire de la société en liquidation »

Dans l'affaire C-165/20,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin, Allemagne), par décision du 30 mars 2020, parvenue à la Cour le 16 avril 2020, dans la procédure

ET, en qualité d'administrateur judiciaire d'Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG,

contre

Bundesrepublik Deutschland,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. E. Regan, président de chambre, M. K. Lenaerts, président de la Cour, faisant fonction de juge de la cinquième chambre, M. C. Lycourgos (rapporteur), président de la quatrième chambre, MM. I. Jarukaitis et M. Ilešič, juges,

avocat général : M. G. Hogan,

greffier : M^me^ M. Krausenböck, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 10 juin 2021,

considérant les observations présentées :

– pour ET, en qualité d'administrateur judiciaire d'Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG, par M^es^ B. Schröder et H. Krüger, Rechtsanwälte,

* Langue de procédure : l'allemand.

– [Tel que rectifié par ordonnance du 2 mars 2022] pour la Bundesrepublik Deutschland, par M. A. Wendl-Damerius, en qualité d'agent, assisté de Me G. Buchholz, Rechtsanwalt,

– pour le gouvernement allemand, initialement par MM. J. Möller et P.-L. Krüger ainsi que par Mme S. Heimerl, puis par MM. J. Möller et P.-L. Krüger, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par MM. B. De Meester, C. Hermes et G. Wils, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 23 septembre 2021,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de 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 (JO 2003, L 275, p. 32), telle que modifiée par le règlement (UE) 2017/2392 du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2017 (JO 2017, L 350, p. 7) (ci-après la « directive 2003/87 »), ainsi que sur la validité de l'article 10, paragraphe 5, de l'article 29, de l'article 55, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 3, et de l'article 56 du règlement (UE) no 389/2013 de la Commission, du 2 mai 2013, établissant un registre de l'Union conformément à la directive 2003/87 et aux décisions no 280/2004/CE et no 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements (UE) no 920/2010 et (UE) no 1193/2011 de la Commission (JO 2013, L 122, p. 1).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant ET, en qualité d'administrateur judiciaire d'Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG (ci-après « Air Berlin »), à la Bundesrepublik Deutschland (République fédérale d'Allemagne), représentée par l'Umweltbundesamt (Office fédéral de l'environnement), au sujet d'une décision portant cessation de la délivrance à titre gratuit de quotas d'émission de gaz à effet de serre précédemment alloués.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2003/87

3 Aux termes de l'article 1er, premier alinéa, de la directive 2003/87, intitulé « Objet » :

« La présente directive établit un système [...] d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre [...] afin de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes. »

4 L'article 2 de cette directive, intitulé « Champ d'application », dispose, à son paragraphe 1 :

« La présente directive s'applique aux émissions résultant des activités indiquées à l'annexe I et aux gaz à effet de serre énumérés à l'annexe II. »

5 L'article 3 de ladite directive, intitulé « Définitions », énonce :

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

[...]

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 ;

[...] »

6 L'article 3 quater de la même directive, intitulé « Quantité totale de quotas pour l'aviation », dispose :

« 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 [...] débutant au 1er janvier 2013 [...] correspond à 95 % des émissions historiques du secteur de l'aviation, multipliées par le nombre d'années de la période.

[...]

3 bis. Toute allocation de quotas pour des activités aériennes à destination et en provenance d'aérodromes situés dans des pays en dehors de l'Espace économique européen (EEE) après le 31 décembre 2023 fait l'objet du réexamen visé à l'article 28 ter.

[...] »

7 L'article 3 quinquies de la directive 2003/87, intitulé « Méthode d'allocation des quotas pour l'aviation par mise aux enchères », prévoit :

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

2. À compter du 1er janvier 2013, 15 % des quotas sont mis aux enchères. [...]

[...] »

8 Aux termes de l'article 3 sexies de cette directive, intitulé « Octroi et délivrance de quotas aux exploitants d'aéronefs » :

« 1. Pour chacune des périodes visées à l'article 3 quater, chaque exploitant d'aéronef peut solliciter l'allocation de quotas, qui sont délivrés à titre gratuit. Une demande peut être introduite

en soumettant à l'autorité compétente de l'État membre responsable les données relatives aux tonnes-kilomètres vérifiées pour les activités aériennes visées à l'annexe I menées par l'exploitant d'aéronef pendant l'année de surveillance. [...] Toute demande est introduite au moins vingt et un mois avant le début de la période à laquelle elle se rapporte [...]

2. Dix-huit mois au moins avant le début de la période à laquelle la demande se rapporte [...], les États membres soumettent à la Commission les demandes reçues au titre du paragraphe 1.

3. Quinze mois au moins avant le début de chacune des périodes visées à l'article 3 quater, paragraphe 2, [...], la Commission calcule et adopte une décision indiquant :

a) la quantité totale de quotas à allouer pour cette période conformément à l'article 3 quater ;

b) le nombre de quotas à mettre aux enchères pour cette période conformément à l'article 3 quinquies ;

c) le nombre de quotas à prévoir au titre de la réserve spéciale pour les exploitants d'aéronefs pour cette période conformément à l'article 3 septies, paragraphe 1 ;

d) le nombre de quotas à délivrer gratuitement pour cette période obtenu en soustrayant le nombre de quotas visé aux points b) et c) de la quantité totale de quotas déterminée en application du point a) ; et

e) le référentiel à utiliser pour allouer à titre gratuit des quotas aux exploitants d'aéronefs dont les demandes ont été soumises à la Commission conformément au paragraphe 2.

[...]

4. Dans les trois mois suivant l'adoption, par la Commission, d'une décision au titre du paragraphe 3, chaque État membre responsable calcule et publie :

a) le total des quotas alloués pour la période concernée à chaque exploitant d'aéronef dont la demande est soumise à la Commission conformément au paragraphe 2, calculé en multipliant les tonnes-kilomètres consignées dans la demande par le référentiel visé au paragraphe 3, point e) ; et

b) les quotas alloués à chaque exploitant d'aéronef pour chaque année, ce chiffre étant déterminé en divisant le total des quotas pour la période en question, calculé conformément au point a), par le nombre d'années dans la période pour laquelle cet exploitant d'aéronef réalise une des activités aériennes visées à l'annexe I.

5. Au plus tard le 28 février 2012 et le 28 février de chaque année suivante, l'autorité compétente de l'État membre responsable délivre à chaque exploitant d'aéronef le nombre de quotas alloué à cet exploitant pour l'année en question en application du présent article ou de l'article 3 septies. »

9 L'article 3 septies de ladite directive, intitulé « Réserve spéciale pour certains exploitants d'aéronefs », dispose :

« 1. Pour chaque période visée à l'article 3 quater, paragraphe 2, 3 % de la quantité totale des quotas à allouer sont versés dans une réserve spéciale constituée pour les exploitants d'aéronefs :

a) qui commencent à exercer une activité aérienne relevant de l'annexe I après l'année de surveillance pour laquelle les données relatives aux tonnes-kilomètres ont été communiquées conformément à l'article 3 sexies, paragraphe 1, pour une période visée à l'article 3 quater, paragraphe 2 ; ou

b) dont les données relatives aux tonnes-kilomètres traduisent une augmentation annuelle moyenne supérieure à 18 % entre l'année de surveillance pour laquelle les données relatives aux tonnes-kilomètres ont été communiquées conformément à l'article 3 sexies, paragraphe 1, pour une période visée à l'article 3 quater, paragraphe 2, et la deuxième année civile de cette période ;

et dont les activités visées au point a), ou le surcroît d'activités visé au point b), ne s'inscrivent pas, pour partie ou dans leur intégralité, dans le cadre de la poursuite d'une activité aérienne exercée auparavant par un autre exploitant d'aéronef.

2. Un exploitant d'aéronef remplissant les conditions définies au paragraphe 1 peut demander qu'on lui alloue à titre gratuit des quotas provenant de la réserve spéciale ; à cette fin, il adresse une demande à l'autorité compétente de l'État membre responsable. Cette demande doit être introduite au plus tard le 30 juin de la troisième année de la période visée à l'article 3 quater, paragraphe 2, à laquelle elle se rapporte.

[...] »

10 L'article 12 de la même directive, intitulé « Transfert, restitution et annulation de quotas », prévoit, à son paragraphe 2 bis :

« Les États membres responsables s'assurent que, au plus tard le 30 avril de chaque année, chaque exploitant d'aéronef restitue 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 États membres veillent à ce que les quotas restitués conformément au présent paragraphe soient ensuite annulés. »

11 Aux termes de l'article 28 bis de la directive 2003/87, intitulé « Dérogations applicables par anticipation de la mise en œuvre du mécanisme de marché mondial de l'[Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)] » :

« 1. Par dérogation à l'article 12, paragraphe 2 bis [...], les États membres considèrent que les exigences énoncées dans lesdites dispositions sont satisfaites et ne prennent aucune mesure à l'encontre des exploitants d'aéronefs en ce qui concerne :

a) toutes les émissions de vols à destination et en provenance d'aérodromes situés dans des pays en dehors de l'EEE pour chaque année civile du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2023, sous réserve du réexamen visé à l'article 28 ter ;

b) toutes les émissions de vols reliant un aérodrome situé dans une région ultrapériphérique au sens de l'article 349 [TFUE] et un aérodrome situé dans une autre région de l'EEE, pour chaque année civile du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2023, sous réserve du réexamen visé à l'article 28 ter.

[...]

2. Par dérogation aux articles 3 sexies et 3 septies, les exploitants d'aéronefs qui bénéficient des dérogations prévues au paragraphe 1, points a) et b), du présent article, reçoivent chaque année, à titre gratuit, un nombre de quotas réduit en proportion de la réduction de l'obligation de restitution prévue auxdits points.

[...]

En ce qui concerne l'activité au cours de la période allant du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2023, les États membres publient avant le 1er septembre 2018 le nombre de quotas d'aviation alloués à chaque exploitant d'aéronefs.

[...] »

12 L'article 28 ter de cette directive, intitulé « Rapport et réexamen de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre du mécanisme de marché mondial de l'OACI », dispose :

« 1. Avant le 1er janvier 2019 et régulièrement par la suite, la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'état d'avancement des négociations menées au sein de l'OACI pour mettre en œuvre le mécanisme de marché mondial qui s'appliquera aux émissions à partir de 2021 [...]

[...]

2. Dans les douze mois suivant l'adoption par l'OACI des instruments pertinents et avant que le mécanisme de marché mondial ne devienne opérationnel, la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil dans lequel elle examine les moyens de mettre ces instruments en œuvre dans le droit de l'Union par le biais d'une révision de la présente directive. [...]

[...] »

13 L'annexe I de ladite directive, intitulée « Catégories d'activités auxquelles s'applique la présente directive », comporte une rubrique « Aviation », qui couvre, moyennant certaines exceptions, les « vols au départ ou à l'arrivée d'un aérodrome situé sur le territoire d'un État membre soumis aux dispositions du traité ».

La directive 2008/101/CE

14 Aux termes du considérant 20 de la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, modifiant la directive 2003/87 afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (JO 2009, L 8, p. 3) :

« Afin d'éviter les distorsions de concurrence, il convient de définir une méthode d'allocation harmonisée pour déterminer la quantité totale de quotas à allouer et pour distribuer les quotas aux exploitants d'aéronefs. Il convient d'attribuer un certain pourcentage des quotas par mise aux enchères, suivant des règles qui seront définies par la Commission. Il convient qu'une réserve spéciale de quotas soit constituée afin de garantir l'accès au marché des nouveaux exploitants d'aéronefs et d'aider les exploitants d'aéronefs qui augmentent fortement le nombre de tonnes-kilomètres qu'ils effectuent. Il convient que les exploitants d'aéronefs qui cessent leurs activités continuent de recevoir des quotas jusqu'à la fin de la période pour laquelle des quotas ont déjà été attribués à titre gratuit. »

Le règlement nº 389/2013

15 L'article 10 du règlement nº 389/2013, intitulé « État des comptes », dispose :

« 1. Les comptes se trouvent dans l'un des états suivants : ouvert, bloqué, exclu ou clôturé.

[...]

5. Lorsqu'il est informé par l'autorité compétente que les vols d'un exploitant d'aéronef ne sont plus inclus dans le système de l'Union conformément à l'annexe I de la directive [2003/87] pour une année donnée, l'administrateur national fait passer le compte de dépôt d'exploitant d'aéronef correspondant à l'état de compte exclu, après en avoir informé l'exploitant d'aéronef concerné et jusqu'à ce que l'autorité compétente l'informe que les vols de l'exploitant d'aéronef sont à nouveau inclus dans le système de l'Union.

[...] »

16 Aux termes de l'article 29 de ce règlement, intitulé « Clôture de comptes de dépôt d'exploitant d'aéronef » :

« L'administrateur national ne clôture des comptes de dépôt d'exploitant d'aéronef que si l'autorité compétente lui en a donné l'instruction parce qu'elle a découvert, soit par une notification du titulaire du compte, soit au vu d'autres éléments probants, que l'exploitant d'aéronef a été absorbé par un autre exploitant d'aéronef ou qu'il a cessé toutes ses activités relevant de l'annexe I de la directive [2003/87]. »

17 L'article 55 dudit règlement, intitulé « Modifications des tableaux nationaux d'allocation de quotas aviation », prévoit :

« 1. L'administrateur national apporte des modifications au tableau national d'allocation de quotas aviation [...] dans les cas suivants :

a) un exploitant d'aéronef a cessé d'exercer toutes ses activités relevant de l'annexe I de la directive [2003/87] ;

[...]

3. La Commission donne instruction à l'administrateur central d'apporter les modifications correspondantes au tableau national d'allocation de quotas aviation [...] si elle estime que ces modifications sont conformes à la directive [2003/87] [...]

[...] »

18 L'article 56 du même règlement, intitulé « Allocation gratuite de quotas aviation », énonce :

« 1. L'administrateur national indique dans le tableau national d'allocation de quotas aviation, pour chaque exploitant d'aéronef et pour chaque année, s'il y a lieu ou non d'allouer des quotas à l'exploitant d'aéronef pour l'année en question.

2. À compter du 1er février 2013, l'administrateur central veille à ce que le registre de l'Union transfère automatiquement des quotas aviation du compte Allocation aviation UE sur le compte de dépôt d'exploitant d'aéronef ouvert ou bloqué concerné, conformément au tableau national d'allocation [...]

[...] »

Le droit allemand

19 L'article 2, intitulé « Champ d'application », du Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (loi relative aux échanges de droits d'émission de gaz à effet de serre), du 21 juillet 2011 (BGBl. 2011 I, p. 1475), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le « TEHG »), dispose, à son paragraphe 6 :

« S'agissant des activités aériennes, le champ d'application de la présente loi s'étend à toutes les émissions provenant d'un aéronef qui résultent de la consommation de carburant. [...] La présente loi s'applique uniquement aux activités aériennes exercées :

1. par les exploitants d'aéronefs qui sont titulaires d'une licence d'exploitation allemande [...] en cours de validité ; ou

2. par les exploitants d'aéronefs qui se sont vu attribuer l'Allemagne en tant qu'État membre responsable [...] et qui ne sont pas titulaires d'une licence d'exploitation en cours de validité délivrée par un autre État [de l'EEE].

[...] »

20 L'article 9 du TEHG, intitulé « Allocation de quotas d'émission à titre gratuit aux exploitants d'installations », énonce, à son paragraphe 6 :

« La décision d'allocation est retirée lorsqu'en raison d'un acte juridique de l'Union européenne elle doit faire l'objet d'une modification a posteriori. [...] »

21 Aux termes de l'article 11 du TEHG, intitulé « Allocation générale de quotas à titre gratuit aux exploitants d'aéronefs » :

« (1) L'exploitant d'aéronef se voit allouer, pour une période d'échanges, un nombre de quotas aviation à titre gratuit qui correspond au produit des performances de transport au cours de l'année de référence [...] et du référentiel qui se calcule conformément à [...] la directive 2003/87.

[...]

(6) L'autorité compétente alloue les quotas à titre gratuit dans les trois mois suivant la date de la publication, par la Commission [...], du référentiel en application de l'article 3 sexies, paragraphe 3, de la directive 2003/87. [...] »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

22 Par décision du 12 décembre 2011, la Deutsche Emissionshandelsstelle (service allemand d'échange de quotas d'émission, ci-après la « DEHSt ») a, en vertu de l'article 11 du TEHG, alloué à Air Berlin un total de 28 759 739 quotas d'émission de gaz à effet de serre à titre gratuit (ci-après les « quotas aviation »), dont 3 360 363 ont été alloués pour l'année 2012 et 3 174 922 annuellement pour la période allant du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2020.

23 Par décision du 15 janvier 2015, la DEHSt a procédé au retrait de 9 980 071 quotas aviation, en raison de l'introduction, par un acte de l'Union, d'une exemption temporaire, au titre des années 2013 à 2016, de l'obligation d'échange de quotas pour certains vols internationaux. Ce retrait est devenu définitif et le nombre de quotas aviation alloués à Air Berlin pour l'ensemble des années 2012 à 2020 a ainsi diminué à 18 779 668 unités.

24 Le 15 août 2017, Air Berlin a demandé l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité à son égard. Le même jour, l'Amtsgericht Charlottenburg (tribunal de district de Charlottenbourg, Allemagne) a ouvert la procédure provisoire d'insolvabilité sans dessaisissement et a désigné le requérant au principal en tant qu'administrateur provisoire des biens.

25 Le 28 octobre 2017, Air Berlin a officiellement cessé ses activités aériennes.

26 Par ordonnance du 1er novembre 2017, l'Amtsgericht Charlottenburg (tribunal de district de Charlottenbourg) a ouvert la procédure principale d'insolvabilité et a désigné le requérant au principal en tant qu'administrateur des biens. Ensuite, par décision du 16 janvier 2018, cette juridiction a mis fin, à la demande d'Air Berlin, à la procédure d'insolvabilité sans dessaisissement et a désigné le requérant au principal comme administrateur judiciaire.

27 Par décision du 28 février 2018 adressée au requérant au principal, la DEHSt a procédé à un nouveau retrait partiel de quotas aviation, en réévaluant le nombre de ces quotas alloués à Air Berlin pour l'ensemble des années 2013 à 2020 à 12 159 960 unités.

28 La DEHSt a fondé cette décision, d'une part, sur l'extension aux années 2017 à 2020 de l'exemption de l'obligation d'échange de quotas pour certains vols internationaux et, d'autre part, sur le fait que, avant la fin de l'année 2017, Air Berlin avait mis fin à ses activités aériennes. Au regard de cette dernière circonstance, la DEHSt a indiqué qu'il n'y aurait pas lieu de délivrer des quotas aviation pour les années 2018 à 2020. Pour cette même raison, elle a décidé de faire passer le compte de dépôt d'exploitant d'aéronef d'Air Berlin à l'état de « compte exclu », au sens de l'article 10, paragraphe 5, du règlement nº 389/2013.

29 Le requérant au principal a introduit une réclamation contre cette décision pour autant que celle-ci était fondée sur la cessation des activités d'Air Berlin. Il a invoqué, en particulier, le principe de protection de la confiance légitime et le considérant 20, quatrième phrase, de la directive 2008/101.

30 Par décision du 19 juin 2018, la DEHSt a rejeté cette réclamation. Selon elle, le requérant au principal ne saurait utilement se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime, puisqu'il ressort de l'article 10, paragraphe 5, du règlement nº 389/2013 que les quotas aviation ne peuvent plus être délivrés lorsque l'exploitant d'aéronef en cause n'effectue plus de vols soumis à l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Il n'y aurait pas lieu de tenir compte du considérant 20, quatrième phrase, de la directive 2008/101, le contenu de cette phrase n'étant pas reflété dans les dispositions matérielles de la législation de l'Union.

31 Le 23 juillet 2018, le requérant au principal a sollicité l'aide judiciaire pour introduire un recours. Par ordonnance du 16 décembre 2019, l'Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (tribunal administratif supérieur de Berlin-Brandenbourg, Allemagne) a accordé une telle aide, en considérant qu'il pourrait découler de la directive 2008/101 que la cessation des activités aériennes ne justifie pas le retrait de quotas aviation.

32 Le 2 janvier 2020, le requérant au principal a introduit, devant le Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin, Allemagne), un recours contre la décision du 28 février 2018. Il observe que le TEHG ne prévoyait pas la possibilité de retirer des quotas aviation en cas de cessation des activités aériennes. Il découlerait sans ambiguïté du considérant 20, quatrième phrase, de la directive 2008/101 que le législateur de l'Union a voulu que les quotas aviation alloués soient encore délivrés dans un tel cas.

33 Le requérant au principal expose que, quelques mois avant la cessation de ses activités aériennes, Air Berlin a vendu la majorité des quotas aviation qui lui avaient été alloués pour l'année 2017. Elle aurait fait cela en estimant, en pleine confiance légitime, que les quotas aviation alloués pour les années 2018 à 2020 continueraient à lui être délivrés et qu'elle serait donc en mesure de remplir, au titre de l'année 2018, ses obligations de restitution de quotas pour les émissions résultant de ses vols effectués au cours de l'année 2017.

34 Le droit d'un exploitant d'aéronef au maintien des quotas aviation qui lui ont été alloués ne serait soumis à aucune condition particulière et ne dépendrait pas non plus du point de savoir si, après la cessation des activités de cet exploitant, celles-ci sont poursuivies, au sens de l'article 3 septies, paragraphe 1, de la directive 2003/87, par d'autres opérateurs. Le requérant au principal précise néanmoins que, à la suite de la cessation des activités d'Air Berlin, les créneaux horaires *(slots)* de celle-ci ont été vendus à d'autres compagnies aériennes.

35 Selon la défenderesse au principal, la décision initiale d'allocation reposait sur la présomption qu'Air Berlin exercerait, pendant toute la période d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ci-après la « période d'échanges ») en cause, des activités aériennes soumises à l'obligation d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Or, depuis sa cessation d'activités, Air Berlin ne serait plus soumise au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ci-après le « SEQE ») prévu par la directive 2003/87, de sorte que, conformément à l'article 10, paragraphe 5, du règlement n° 389/2013, son compte de dépôt d'exploitant d'aéronef a été exclu de ce système. Par ailleurs, avec l'expiration, le 1er février 2018, de sa licence d'exploitation, Air Berlin n'aurait même plus le statut d'exploitant d'aéronef, au sens de l'article 2, paragraphe 6, du TEHG.

36 S'agissant du considérant 20, quatrième phrase, de la directive 2008/101, la défenderesse au principal fait valoir que cette phrase est en contradiction avec le SEQE et ne saurait, par conséquent, être prise en compte. Elle estime, au demeurant, que le requérant au principal ne saurait se prévaloir d'une quelconque confiance légitime d'Air Berlin, cette société n'ayant pas raisonnablement pu supposer qu'elle continuerait à recevoir des quotas aviation après la cessation de ses activités.

37 La juridiction de renvoi constate que la légalité du retrait des quotas aviation pour les années 2018 à 2020 dépend dans une large mesure des effets juridiques de la cessation, par Air Berlin, de ses activités aériennes. À cet égard, elle s'interroge notamment sur la portée du considérant 20, quatrième phrase, de la directive 2008/101. En l'absence d'une disposition matérielle qui corrobore cette phrase, le point de savoir si les quotas aviation doivent être maintenus ou retirés en cas de cessation des activités devrait être clarifié par la Cour.

38 Il conviendrait également d'interpréter la notion de « poursuite », par d'autres opérateurs, des activités aériennes, au sens de l'article 3 septies, paragraphe 1, de la directive 2003/87, et de préciser si le maintien des quotas aviation dépend d'une telle poursuite.

39 Si la Cour devait juger que le droit de l'Union s'oppose au retrait de quotas aviation en cas de cessation des activités aériennes, il y aurait encore lieu, d'une part, d'examiner la validité des articles 10, 29, 55 et 56 du règlement n° 389/2013, dans la mesure où ces dispositions prévoient, en cas de cessation de ces activités, l'exclusion ou la clôture du compte de dépôt d'exploitant d'aéronef et, d'autre part, de déterminer si la période d'échanges en cause s'est achevée, pour les exploitants d'aéronefs, le 31 décembre 2020 ou ne s'achèvera, au regard des articles 28 bis et 28 ter de la directive 2003/87, que le 31 décembre 2023. À ce dernier égard, si la Cour devait considérer que cette période s'est achevée le 31 décembre 2020, il conviendrait encore de préciser si des quotas aviation relatifs à ladite période pourront toujours être délivrés après le 31 décembre 2020, en exécution d'une décision juridictionnelle rendue après cette date.

40 Dans ces conditions, le Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Les directives 2003/87 et 2008/101, lues à la lumière du considérant 20 de la directive 2008/101, doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent au retrait de l'allocation à titre gratuit de quotas aviation à un exploitant d'aéronef pour les années 2018-2020 lorsque les quotas pour les années 2013 à 2020 ont déjà été alloués et que l'exploitant d'aéronef a cessé ses activités en 2017 pour cause d'insolvabilité ?

L'article 3 septies, paragraphe 1, de la directive 2003/87 doit-il être interprété en ce sens que la possibilité de retirer la décision d'allocation à la suite de la cessation des activités aériennes pour cause d'insolvabilité dépend de l'éventuelle poursuite de ces activités par d'autres transporteurs aériens ? L'article 3 septies, paragraphe 1, de la directive 2003/87 doit-il être interprété en ce sens qu'il y a poursuite des activités aériennes lorsque les droits d'atterrissage sur les aéroports dits coordonnés (créneaux horaires) ont, en partie (pour ce qui concerne les activités court-courriers et moyen-courriers de la compagnie aérienne insolvable), été vendus à trois autres transporteurs aériens ?

2) En cas de réponse positive à la première question :

Les règles énoncées à l'article 10, paragraphe 5, à l'article 29, à l'article 55, paragraphe 1, sous a), [et] paragraphe 3, ainsi qu'à l'article 56 du règlement nº 389/2013 sont-elles compatibles avec les directives 2003/87 et 2008/101 et valides, dans la mesure où elles s'opposent à ce que des quotas aviation à titre gratuit qui ont été alloués, mais n'ont pas encore été délivrés, soient délivrés lorsque le transporteur aérien cesse ses activités aériennes pour cause d'insolvabilité ?

3) En cas de réponse négative à la première question :

Les directives 2003/87 et 2008/101 doivent-elles être interprétées en ce sens que le droit de l'Union impose impérativement de procéder au retrait de la décision d'allocation de quotas aviation à titre gratuit ?

4) En cas de réponse positive à la première question et en cas de réponse négative à la troisième question :

L'article quater, paragraphe 3 bis, l'article 28 bis, paragraphes 1 et 2, ainsi que l'article 28 ter, paragraphe 2, de la directive 2003/87 [...] doivent-ils être interprétés en ce sens que, pour les exploitants d'aéronefs, la troisième période d'échanges prend fin non pas à la fin de l'année 2020, mais seulement en 2023 ?

5) En cas de réponse négative à la quatrième question :

Les droits des exploitants d'aéronefs à une allocation à titre gratuit de quotas [aviation] supplémentaires pour la troisième période d'échange de quotas d'émission peuvent-ils être satisfaits après la fin de cette troisième période au moyen de quotas [aviation] de la quatrième période d'échanges, lorsque ce n'est qu'après l'expiration de la troisième période d'échanges que l'existence d'un tel droit d'allocation a été constatée par le juge, ou faut-il considérer que les droits d'allocation non encore satisfaits s'éteignent lorsque la troisième période d'échanges prend fin ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et troisième questions

41 Les première et troisième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, portent sur le point de savoir comment le régime d'octroi de quotas aviation doit être appliqué en cas de cessation, par l'exploitant d'aéronef concerné, de ses activités aériennes.

42 Ce régime est contenu aux articles 3 sexies et 3 septies de la directive 2003/87, qui relèvent du chapitre II de celle-ci, intitulé « Aviation » et inséré dans cette directive par la directive 2008/101.

43 Partant, il y a lieu de considérer que, par ses première et troisième questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 3 sexies et 3 septies de la directive 2003/87 doivent être interprétés en ce sens que le nombre de quotas aviation alloués à un exploitant d'aéronef doit, en cas de cessation des activités aériennes de cet exploitant au cours de la période d'échanges en cause, être diminué en proportion de la partie de cette période pendant laquelle ces activités ne sont plus réalisées.

44 À cet égard, il y a lieu de relever, tout d'abord, que l'article 3 sexies, paragraphes 1 à 3, de la directive 2003/87 permet à chaque exploitant d'aéronef de solliciter l'allocation de quotas aviation, une telle demande devant être introduite au moins vingt et un mois avant le début d'une nouvelle période d'échanges. Il appartient aux États membres de soumettre, dix-huit mois au moins avant le début de cette période, les demandes reçues à la Commission, qui adopte, quinze mois au moins avant le début de ladite période, une décision indiquant, notamment, le nombre de quotas aviation disponibles et le référentiel à utiliser pour leur allocation.

45 L'article 3 sexies, paragraphe 4, de cette directive énonce que, dans les trois mois suivant l'adoption de cette décision, chaque État membre calcule et publie, d'une part, le total des quotas aviation alloués pour la période en cause à chaque exploitant d'aéronef concerné et, d'autre part, « les quotas alloués à chaque exploitant d'aéronef pour chaque année, ce chiffre étant déterminé en divisant le total des quotas pour la période en question [...] par le nombre d'années dans la période pour laquelle cet exploitant d'aéronef réalise une des activités visées à l'annexe I ».

46 Il ressort ainsi de l'article 3 sexies, paragraphe 4, de la directive 2003/87 que la quantité totale de quotas aviation alloués à un exploitant d'aéronef pour une période d'échanges déterminée est calculée ex ante et que, à cette occasion, le nombre de quotas aviation alloués par an est également fixé, en divisant cette quantité totale par le nombre d'années dans cette période pour lesquelles cet exploitant réalise des activités aériennes visées à l'annexe I de cette directive, seules ces activités étant soumises au SEQE.

47 Ensuite, il est précisé, à l'article 3 sexies, paragraphe 5, de ladite directive, que ce nombre annuel de quotas aviation est délivré à l'« exploitant d'aéronef » concerné au plus tard le 28 février de chaque année de ladite période.

48 Il découle de ces éléments que le régime d'octroi de quotas aviation suppose la réalisation, par le bénéficiaire de cet octroi, d'activités aériennes visées à l'annexe I de la directive 2003/87 et que ces quotas sont délivrés en tranches annuelles pourvu que le bénéficiaire soit, également au moment de cette remise effective desdits quotas, un « exploitant d'aéronef », cette notion étant définie, à l'article 3, sous o), de cette directive, comme se référant à « la personne qui exploite un aéronef au moment où il effectue une activité aérienne visée à l'annexe I ».

49 Au regard de ces modalités du régime d'octroi de quotas aviation et, en particulier, du lien expressément établi par le législateur de l'Union entre, d'une part, l'allocation et la délivrance de ces quotas, et, d'autre part, la réalisation d'activités aériennes soumises au SEQE, il y a lieu de considérer que la réalisation de telles activités pendant toute la période d'échanges en cause constitue non pas une simple présomption sur le fondement de laquelle le calcul ex ante des quotas aviation est opéré, mais une condition matérielle pour la délivrance effective des tranches annuelles de ces quotas jusqu'à la fin de cette période.

50 Partant, lorsqu'un exploitant d'aéronef cesse ses activités au cours d'une période d'échanges et perd ainsi sa qualité d'exploitant d'aéronef, au sens de la directive 2003/87, se voyant, en conséquence, privé des quotas aviation alloués pour les années qui s'avèrent désormais dépourvues d'activité aérienne, l'administrateur judiciaire de cet ancien exploitant d'aéronef ne peut utilement invoquer une violation du principe de protection de la confiance légitime.

51 À cet égard, il y a lieu de rappeler que ce principe s'étend à tout justiciable à l'égard duquel une autorité administrative a fait naître des espérances fondées du fait d'assurances précises qu'elle lui aurait fournies (arrêt du 15 avril 2021, Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, C-846/19, EU:C:2021:277, point 90 ainsi que jurisprudence citée). Or, comme M. l'avocat général l'a relevé au point 81 de ses conclusions, il n'y a, dans le dossier dont la Cour dispose, aucune indication que des assurances précises dans le sens d'une délivrance des quotas aviation jusqu'à la fin de la période d'échanges aient, à un quelconque moment de cette période, été fournies à Air Berlin ou, une fois celle-ci devenue insolvable, au requérant au principal. En particulier, ainsi qu'il a été exposé aux points 48 et 49 du présent arrêt, l'allocation de quotas aviation pour une période d'échanges ne saurait être comprise comme garantissant, en toute circonstance, la délivrance de ces quotas jusqu'à la fin de cette période.

52 Cette conclusion n'est pas infirmée par le considérant 20, quatrième phrase, de la directive 2008/101.

53 Certes, lue isolément, cette phrase, qui figure dans le préambule de l'acte par lequel le législateur de l'Union a intégré les activités aériennes dans le SEQE, et aux termes de laquelle « [i]l convient que les exploitants d'aéronefs qui cessent leurs activités continuent de recevoir des quotas jusqu'à la fin de la période pour laquelle des quotas ont déjà été attribués à titre gratuit », donne à penser que le législateur de l'Union a voulu que les tranches annuelles des quotas aviation allouées pour une période d'échanges soient délivrées jusqu'à la fin de cette période, et cela même lorsqu'il y a cessation des activités aériennes.

54 Toutefois, et sans qu'il soit besoin pour la Cour d'examiner les circonstances ayant conduit à ce que ladite phrase figure dans le préambule de la directive 2008/101, force est de constater que ce préambule est contredit par l'article 3 sexies, paragraphes 4 et 5, de la directive 2003/87, dont le libellé même met en exergue le lien indispensable entre, d'une part, l'allocation et la délivrance des quotas aviation, et, d'autre part, l'exercice effectif d'activités aériennes visées à l'annexe I de cette directive.

55 Dès lors, conformément à la jurisprudence de la Cour selon laquelle le préambule d'un acte de l'Union n'a pas de valeur juridique contraignante et ne saurait être invoqué ni pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné ni pour interpréter ces dispositions dans un sens manifestement contraire à leur libellé [voir, notamment, arrêts du 19 juin 2014, Karen Millen Fashions, C-345/13, EU:C:2014:2013, point 31, et du 25 novembre 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Prestations familiales pour les résidents de longue durée), C-303/19, EU:C:2020:958, point 26], il y a lieu d'écarter la possibilité, pour l'administrateur judiciaire d'un ancien exploitant d'aéronef, de se prévaloir du considérant 20, quatrième phrase, de la directive 2008/101 afin de réclamer, au bénéfice des actifs de la société en liquidation, le versement de quotas aviation pour les années sans activité aérienne.

56 Il convient d'ajouter que la délivrance, à l'administrateur judiciaire d'un ancien exploitant d'aéronef, de quotas aviation pour les années pendant lesquelles aucune activité aérienne visée à l'annexe I de la directive 2003/87 n'est réalisée serait incompatible non seulement avec le libellé de l'article 3 sexies de cette directive, mais également avec la finalité et l'économie générale du SEQE.

57 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le SEQE, tel qu'établi par la directive 2003/87, a pour objectif final la protection de l'environnement et repose sur une logique économique, laquelle incite tout participant à émettre une quantité de gaz à effet de serre inférieure aux quotas d'émission de gaz à effet de serre qui lui ont été initialement octroyés, afin d'en céder le surplus à un autre participant ayant produit une quantité d'émissions supérieure aux quotas alloués (arrêt du 3 décembre 2020, Ingredion Germany, C-320/19, EU:C:2020:983, points 38 et 39 ainsi que jurisprudence citée). Par l'effet des modifications introduites par la directive 2008/101, cette finalité et cette logique du SEQE ont été étendues au secteur de l'aviation (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, points 138 à 140).

58 L'économie générale de la directive 2003/87 repose ainsi sur une stricte comptabilité des quotas d'émission de gaz à effet de serre délivrés, détenus, transférés et annulés (arrêt du 8 mars 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, point 24 ainsi que jurisprudence citée). À cet égard, cette directive exige notamment, à son article 12, paragraphe 2 bis, que chaque exploitant d'aéronef restitue, 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 ».

59 Ainsi que M. l'avocat général l'a observé au point 95 de ses conclusions, la délivrance de quotas aviation à l'administrateur judiciaire d'un ancien exploitant d'aéronef pour les années pendant lesquelles ce dernier n'a plus réalisé d'activités aériennes serait étrangère tant à cette finalité qu'à cette économie générale du SEQE et ne ferait que créer un avantage imprévu pour les créanciers de cet ancien exploitant d'aéronef.

60 Enfin, dans la mesure où l'interrogation de la juridiction de renvoi porte également sur l'article 3 septies de la directive 2003/87, il y a lieu de relever que cet article prévoit, à son paragraphe 1, la création d'une réserve spéciale pour l'allocation de quotas aviation en cas de réalisation d'activités aériennes nouvelles ou supplémentaires, à la condition que ces activités ne s'inscrivent pas dans le cadre de la poursuite d'une activité aérienne exercée auparavant par un autre exploitant d'aéronef.

61 Il s'avère ainsi que cette disposition vise non pas l'hypothèse où un exploitant d'aéronef cesse ses activités, mais celle où un tel exploitant réalise des activités aériennes nouvelles ou supplémentaires. La réserve spéciale prévue par ladite disposition ne saurait donc concerner ni Air Berlin ni le requérant au principal.

62 En outre, à supposer que les activités aériennes d'Air Berlin aient été poursuivies par d'autres opérateurs, il découle du libellé même dudit article 3 septies, paragraphe 1, que de telles activités nouvelles ou supplémentaires réalisées par ces opérateurs dans le cadre de la poursuite d'activités aériennes exercées auparavant par Air Berlin seraient exclues du champ d'application de cette disposition.

63 Il s'ensuit que l'article 3 septies de la directive 2003/87 est dépourvu de pertinence pour répondre aux première et troisième questions.

64 S'agissant du point de savoir si les opérateurs ayant, le cas échéant, poursuivi les activités aériennes d'Air Berlin pourraient, indépendamment de l'article 3 septies de cette directive, faire valoir un droit au transfert, sur leurs comptes de dépôt d'exploitant d'aéronef, des quotas initialement alloués à Air Berlin puis retirés en raison de la cessation des activités aériennes de celle-ci, il y a lieu de relever qu'aucun élément dans la décision de renvoi ou dans les observations déposées devant la Cour n'indique qu'un tel droit soit invoqué dans le litige au principal. La question d'un tel transfert ne saurait, par conséquent, être examinée dans le cadre du présent renvoi préjudiciel.

65 Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux première et troisième questions que l'article 3 sexies de la directive 2003/87 doit être interprété en ce sens que le nombre de quotas aviation alloués à un exploitant d'aéronef doit, en cas de cessation des activités aériennes de cet exploitant au cours de la période d'échanges en cause, être diminué en proportion de la partie de cette période pendant laquelle ces activités ne sont plus réalisées.

Sur les deuxième, quatrième et cinquième questions

66 Au regard de la réponse apportée aux première et troisième questions, il n'y a pas lieu d'examiner les deuxième, quatrième et cinquième questions.

Sur les dépens

67 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit :

L'article 3 sexies de 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, telle que modifiée par le règlement (UE) 2017/2392 du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2017, doit être interprété en ce sens que le nombre de quotas d'émission de gaz à effet de serre alloués à titre gratuit à un exploitant d'aéronef doit, en cas de cessation des activités aériennes de cet exploitant au cours de la période d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre en cause, être diminué en proportion de la partie de cette période pendant laquelle ces activités ne sont plus réalisées.

Signatures