Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-3804/2013

Arrêt du 18 décembre 2014

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
André Moser, Jürg Steiger, juges,
Déborah D'Aveni, greffière.

Parties

Centrale Thermique de Vouvry SA,
Centrale de Chavalon, 1896 Vouvry,
représentée par Maîtres Ariane Ayer et Thierry Gachet,
avocats, Lex Publica, Avenue de la Gare 2, Case postale 89,
1701 Fribourg,
recourante,

contre

Office fédéral de l'environnement OFEV,
Division droit, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Demande de constatation d'une mesure librement consentie de réduction des émissions CO_2 de la centrale au fuel de Chavalon.

Faits :

A.

A.a La Centrale Thermique de Vouvry SA (ci-après: CTV) est une société anonyme, sise à Vouvry (VS), qui a pour but la construction, l'exploitation d'une centrale thermo-électrique à Vouvry et la fourniture de l'énergie ainsi produite à ses actionnaires-partenaires.

A.b CTV a exploité la centrale thermo-électrique de Chavalon alimentée au fuel dès 1965. Le 29 juin 1999, le Conseil d'administration de CTV a décidé l'arrêt de la centrale et, en date du 28 septembre 1999, l'étude de son démantèlement. L'étude, puis la planification d'une nouvelle centrale alimentée au gaz naturel a également débuté. Bien que CTV ait obtenu le permis de démolir la centrale le 27 juillet 2004, l'essentiel des travaux de démantèlement n'ont eu lieu que dès 2009. Parallèlement, CTV s'est vue délivrer le permis de construire une nouvelle centrale alimentée au gaz le 14 septembre 2009, sur la base de la demande déposée en 2007. Diverses organisations environnementales ainsi que le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) ont recouru contre cette décision d'octroi du permis de construire. La cause est toujours pendante devant le Tribunal cantonal du canton du Valais.

B.

B.a Par lettre du 21 décembre 2012, CTV a demandé à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) la confirmation que les émissions historiques de la centrale pour l'année de référence avaient été comptabilisées dans l'inventaire des émissions de la Suisse en 1990 et que la réduction des émissions induites par l'interruption de la centrale était comprise dans les objectifs de réduction des émissions de la Suisse pour la période 2008-2012. Elle a en outre requis qu'il lui soit attesté qu'elle pouvait se voir attribuer des mesures librement consenties de réduction des émissions de CO_2 pour la période 2008-2012 à hauteur de 170'000 tonnes par an, correspondant aux émissions de référence 1990.

CTV a expliqué qu'en application de la loi à laquelle la centrale alimentée au fuel aurait été incontestablement soumise si elle avait toujours été exploitée, l'interruption de l'exploitation devait être considérée comme une mesure de réduction des émissions de CO_2 librement consentie et, partant, devait donner lieu à une reconnaissance à ce titre. Il est, selon elle, manifeste que la réduction des émissions de CO_2 induite par l'arrêt de l'exploitation est prise en compte dans les objectifs de la Suisse pour la

période 2008-2012. CTV a précisé que cette demande était motivée par la fin de la période de comptabilisation 2008-2012.

B.b L'OFEV a répondu brièvement à CTV par lettre du 18 janvier 2013 rédigée en allemand. Considérant qu'elle ne répondait que partiellement aux questions soulevées et qu'elle n'était pas suffisamment motivée, CTV a requis de l'OFEV, par lettre du 18 février 2013, qu'il rende une décision motivée et sujette à recours.

C.
Par décision en constatation du 31 mai 2013, l'OFEV est entré en matière sur la demande de CTV, mais l'a rejetée.

Dans sa motivation, l'OFEV a retenu que l'arrêt provisoire de la centrale intervenu en 1999 constituait un événement unique qui s'était produit à une date antérieure à l'entrée en vigueur de la loi sur le CO_2, laquelle ne prévoyait pas d'effet anticipé, si bien qu'une mesure librement consentie ne pouvait être reconnue. Une telle reconnaissance en faveur de CTV serait de surcroît revenue à lui accorder un avantage que d'autres administrés se trouvant dans une situation semblable n'avaient pas reçu et aurait constitué, partant, une violation du principe de l'égalité. L'OFEV a, en outre, indiqué que les émissions de CO_2 engendrées par l'exploitation de la centrale étaient comprises dans l'inventaire de 1990 et n'avaient plus été considérées dès l'arrêt provisoire de l'exploitation. Il a expliqué que l'inventaire national se voulait global et présentait une agrégation des émissions de CO_2 et de cinq autres gaz à effet de serre, que CTV faisait partie de la catégorie "Public Electricity and Heat Production", mais que le chiffre avancé par CTV de 170'000 tonnes de CO_2 pour l'année de référence 1990 n'était pas vérifiable.

D.
Par mémoire du 3 juillet 2013, CTV (ci-après: la recourante) a formé recours contre la décision de l'OFEV (ci-après: l'autorité inférieure) devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après aussi: le Tribunal), en concluant à l'annulation de la décision attaquée, ainsi qu'au constat de l'existence d'une mesure librement consentie en réduction des émissions de CO_2 pour la période 2008-2012.

D'un point de vue formel, la recourante relève que la reconnaissance d'une mesure librement consentie est nécessaire à l'octroi d'un droit d'émission, de sorte qu'elle a un intérêt digne de protection au recours. Sur le fond, elle soutient que la décision d'arrêter l'exploitation de la centrale en 1999 n'est

pas déterminante pour constater l'existence d'une mesure librement consentie. A son sens, c'est au contraire lorsque cette décision d'arrêt d'exploitation est devenue définitive, soit dès 2009, qu'elle a pris un engagement définitif de limitation des émissions de CO_2, ce qui constitue une mesure librement consentie. L'état de fait déterminant est donc postérieur à l'entrée en vigueur de la loi. S'agissant de l'impossibilité pour l'autorité inférieure de vérifier les émissions alléguées de 170'000 tonnes de CO_2 pour l'année de référence, la recourante souligne que ces valeurs d'émission résultent d'informations qu'elle a elle-même transmises et qui n'ont jamais été mises en doute par l'administration fédérale.

E.
Par réponse du 12 septembre 2013, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours, ainsi qu'au maintien de la décision attaquée.

En particulier, l'autorité inférieure expose que, pour la période 2008-2012, des droits d'émission n'étaient attribués qu'aux entreprises ayant pris un engagement formel de limitation des émissions de CO_2 et ayant un objectif d'émission de CO_2. Or, la recourante n'a pas déposé de demande d'exemption auprès de la Confédération. Quoi qu'il en soit, elle n'aurait pas pu se faire exempter de la taxe CO_2, puisque, suite à son arrêt provisoire de 1999, la centrale n'émettait plus de CO_2. La recourante ne disposait en effet plus d'un potentiel de réduction des émissions de CO_2 et ne pouvait donc pas se faire fixer un objectif de limitation d'ici à 2010, ni établir et soumettre un plan de mesures de réduction, ni encore se voir attribuer des droits d'émission. L'autorité inférieure précise que, s'il est vrai que les mesures librement consenties peuvent revêtir d'autres formes que l'exemption de la taxe CO_2, la pratique n'a jamais reconnu comme telle l'arrêt de l'exploitation d'une entreprise, puisque cette mesure ne constitue pas un acte volontaire, entièrement libre. Tout en relevant que la recourante a précisé que sa demande ne portait pas sur l'octroi d'attestations pour une réduction résultant d'un projet de compensation, l'autorité inférieure expose qu'une attestation de réduction, qui n'a toutefois pas la même valeur que les droits d'émission, ne pourrait pas non plus lui être délivrée, puisqu'il faudrait alors considérer que le projet de compensation aurait déjà été réalisé avant son enregistrement. En ce qui concerne, enfin, les émissions historiques, l'autorité inférieure explique que celles-ci ne sont pas le résultat d'un sondage auprès des différents émetteurs, mais s'obtiennent sur la base de modèles de calcul, si bien qu'elles ne sont pas disponibles sous forme détaillée par installation.

F.
Invitée par le Tribunal à déposer sa réplique, la recourante s'est déterminée par écriture du 8 octobre 2013. Elle persiste pour l'essentiel dans son argumentation. A son sens, la fermeture de la centrale constitue précisément un acte volontaire et libre, dans la mesure où celle-ci n'est pas due à une décision d'une autorité. Elle soutient également que rien ne s'oppose à ce qu'une mesure librement consentie, dont la réalisation a eu lieu sous l'empire de l'ancienne législation, puisse être considérée comme un droit d'émission sous l'empire de la législation actuelle.

G.
Par duplique du 5 novembre 2013, l'autorité inférieure a indiqué persister dans les conclusions de son mémoire de réponse du 12 septembre 2013 et y renvoyer, tout en réagissant quant à certains points de la réplique qui nécessitent, à son sens, des précisions. En particulier, l'autorité inférieure relève que la recourante confond les notions de "droit d'émission" et d'"attestation", alors qu'elles n'ont pas la même valeur, lorsqu'elle affirme que la mesure librement consentie peut être considérée comme un droit d'émission. Elle rappelle, en outre, que l'arrêt de la centrale ne constitue pas une mesure librement consentie.

La cause a ensuite été annoncée comme gardée à juger.

H.
Les autres faits et arguments des parties seront repris en tant que besoin dans les considérants en droit du présent arrêt.

Droit :

1.
1.1 La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA), ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.2 Selon l'art. 31 LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA, pour autant que la décision attaquée ait été rendue par une autorité précédente au sens de l'art. 33 LTAF et qu'elle ne tombe sous aucune des exceptions figurant à l'art. 32 LTAF. Par décision du 31 mai 2013, l'autorité inférieure a rejeté la

demande de la recourante par laquelle elle demandait le constat de l'existence d'une mesure librement consentie. Il s'agit d'une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA, aux termes duquel sont considérées comme des décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public et ayant pour objet de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations. L'OFEV est une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. d LTAF et aucune exception n'est prévue dans le domaine dont il est ici question. Le Tribunal administratif fédéral est donc compétent pour connaître du présent litige.

1.3 La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. Etant le destinataire de la décision en constatation qui la déboute dans ses conclusions, elle est particulièrement atteinte et a un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification (art. 48 al. 1 PA). Elle a donc qualité pour recourir.

1.4 Le recours a été déposé en temps utile (art. 50 al. 1 PA) et répond, par ailleurs, aux exigences de contenu et de forme prescrits par l'art. 52 al. 1 PA.

Il en découle que le recours est recevable, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2.
En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'une pleine cognition (art. 49 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2ème éd., Bâle 2013, n. 2.156).

3.
En l'espèce, le litige porte principalement sur la question de savoir si l'arrêt de l'exploitation d'une centrale thermo-électrique consiste en une mesure librement consentie au sens de la législation applicable en matière de taxe CO_2.

4.
4.1 Avant de procéder à un examen matériel de cette question, il convient de déterminer si l'autorité inférieure était habilitée à rendre une décision constatatoire dans ce contexte (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral

B-5019/2013 du 27 août 2014 consid. 4, B-6755/2013 du 11 août 2014 consid. 3, B-86/2014 du 3 juin 2014 consid. 3, B-6017/2012 du 13 juin 2013 consid. 3, A-1875/2011 du 15 décembre 2011 consid. 2; décision de la Commission de recours du Département fédéral de l'économie du 6 octobre 1995, publiée dans la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 60.57 consid. 1 ss).

4.2 En vertu de l'art. 25 al. 1 PA, l'autorité compétente sur le fond a qualité pour constater par une décision, d'office ou sur demande, l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et d'obligations fondés sur le droit public (cf. ég. art. 5 al. 1 let. c PA). Une demande en constatation est recevable si le requérant prouve qu'il a un intérêt digne de protection (art. 25 al. 2 PA; ATF 129 V 289 consid. 2.1).

4.2.1 Selon la jurisprudence, une autorité ne peut rendre une décision en constatation, au sens des art. 5 al. 1 let. b et 25 PA, que lorsque la constatation immédiate de l'existence ou de l'inexistence d'un rapport de droit est commandée par un intérêt digne de protection. Un tel intérêt est donné lorsqu'il existe un intérêt actuel de droit ou de fait à cette constatation et qu'aucun notable intérêt public ou privé ne s'y oppose (ATF 130 V 388 consid. 2.4). Cette condition est remplie notamment lorsque la situation juridique du requérant est incertaine et que cette incertitude peut être levée par la constatation. Pour cela, n'importe quelle incertitude ne saurait suffire. Il faut, au contraire, que l'on ne puisse pas exiger du requérant qu'il tolère plus longtemps le maintien de cette incertitude, parce que celle-ci l'entrave dans sa liberté de décision (cf. ATF 135 III 378 consid 2.2 et réf. cit.; arrêt du Tribunal administratif fédéral B-6755/2013 précité consid. 3.1.2). Il faut également que cet intérêt digne de protection ne puisse pas être autant bien préservé au moyen d'une décision formatrice, c'est-à-dire une décision constitutive de droits ou d'obligations. Il s'ensuit que l'intérêt digne de protection requis fait défaut, en règle générale, lorsque la partie peut obtenir en sa faveur un jugement condamnatoire. En ce sens, le droit d'obtenir une décision en constatation est subsidiaire (arrêt du Tribunal administratif fédéral B-6017/2012 précité consid. 4.1.2 et réf. cit.; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3ème éd., Berne 2011, p. 187 s.). Le principe de subsidiarité n'est toutefois pas absolu. Dans les cas où l'intérêt digne de protection du requérant est mieux servi par une décision en constatation que par une décision formatrice ou condamnatoire, notamment si la décision constatatoire tranche une question juridique essentielle et permet d'éviter une procédure complexe, l'autorité saisie ne se montrera pas trop stricte sur la question de la subsidiarité. De même, un intérêt digne de protection peut déjà être

reconnu, si la décision en constatation de droit permet au requérant d'éviter de prendre des mesures qui lui seraient préjudiciables ou de ne pas prendre des dispositions qui lui seraient favorables (arrêt du Tribunal administratif fédéral B-6017/2012 précité consid. 4.1.2).

4.2.2 L'autorité compétente qui agit dans le cadre de ses attributions est autorisée à rendre des décisions en constatation indépendamment de l'existence de règles prévoyant expressément cette possibilité (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral B-6017/2012 précité consid. 4.1 et réf. cit). Une décision en constatation vise à clarifier de manière obligatoire l'étendue de droits et obligations (cf. ATF 129 III 503 consid. 3.5; arrêt du Tribunal administratif fédéral B-6017/2012 précité consid. 4.1.1 et réf. cit.). Ainsi, l'administré, une fois la décision constatatoire rendue, doit pouvoir se comporter en étant assuré des conséquences juridiques de ses actes (cf. THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Zurich 2011, n. 819 p. 282, MOOR/POLTIER, op. cit., p. 186). C'est pourquoi la constatation est notamment admissible lorsqu'elle concerne des rapports complexes et un grand nombre de rapports juridiques et lorsque la question juridique qui se pose en raison des circonstances particulières est nouvelle (cf. ATF 132 V 257 consid. 2.1; arrêt du Tribunal administratif fédéral B-3694/2010 du 6 avril 2011 consid. 2.2.1).

4.3

4.3.1 La recourante affirme, dans son recours, que son intérêt digne de protection au prononcé d'une décision en constatation résulte de l'art. 48 de la loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO_2 (loi sur le CO_2 de 2012, RS 641.71 [ci-après aussi: LCO_2 de 2012]), disposition en vertu de laquelle elle pourrait faire valoir des droits d'émission acquis durant la période 2008-2012. La constatation de l'existence d'une mesure librement consentie lui permettrait d'obtenir, ensuite, la reconnaissance d'un droit d'émission au sens de l'art. 7 al. 2 LCO_2 de 2012. La recourante précise, dans sa réplique, qu'elle demande le constat d'une mesure librement consentie pour la période 2008-2012, au sens de l'art. 4 de la loi fédérale du 8 octobre 1999 sur la réduction des émissions de CO_2 (loi sur le CO_2 de 1999, RO 2000 979 [ci-après aussi: LCO_2 de 1999]).

Pour sa part, l'autorité inférieure est entrée en matière sur la demande de constatation, en rendant la décision du 31 mai 2013, tout en rejetant les conclusions de la recourante. Tant dans sa réponse que sa duplique, l'autorité inférieure n'aborde pas la question de l'art. 25 PA, se contentant de relever que la recourante est habilitée à recourir devant le présent

Tribunal, dans la mesure où les conditions de l'art. 48 al. 1 PA sont réalisées.

4.3.2 En l'espèce, la recourante désire obtenir le constat de l'existence d'une mesure librement consentie au sens de l'art. 4 LCO_2 de 1999 pour la période 2008-2012, dans le but de se voir ensuite allouer des droits d'émission. Plus précisément, il s'avère que la recourante, considérant avoir réduit les émissions de gaz à effet de serre en n'exploitant plus sa centrale, demande qu'il soit constaté par une décision formelle si l'arrêt de l'exploitation de la centrale consiste ou non en une mesure librement consentie, ce qui pourrait lui permettre, le cas échéant, d'obtenir des droits d'émission. A cet égard, s'il apparaîtra plus avant que les art. 7 et 48 LCO_2 de 2012 ne peuvent pas lui permettre de se voir allouer les droits d'émission souhaités, la recourante ne fait pas erreur lorsqu'elle prétend que les mesures volontaires prises en réduction des émissions de gaz à effet de serre peuvent entraîner l'allocation de droits d'émission. A titre d'exemple, l'entreprise qui était exemptée du paiement de la taxe CO_2 en vertu de l'art. 9 LCO_2 de 1999, en raison d'une mesure librement consentie, se voyait attribuer des droits d'émission (cf. art. 12 al. 1 de l'ordonnance du 8 juin 2007 sur la taxe CO_2 [ordonnance sur le CO_2 de 2007, RO 2007 2915; ci-après: OCO_2]). Cela étant, il y a lieu de retenir qu'elle dispose d'un intérêt digne de protection à la décision en constatation requise. De plus, cette voie ne lèse, en l'espèce, aucun intérêt public ou privé. Il appert, par ailleurs, qu'il n'existe pas d'action formatrice ou condamnatoire tendant à l'obtention de droits d'émission, celle-ci n'étant qu'une possible conséquence des efforts fournis pour réduire les émissions de CO_2, si bien qu'il ne peut être soutenu que la décision en constatation négative querellée contrevient au principe de subsidiarité.

4.4 Partant, l'autorité inférieure était habilitée à entrer en matière sur la demande en constatation de droit qui lui était soumise.

5.
A ce stade, il convient d'examiner si c'est à bon droit que l'autorité inférieure a rejeté la demande de la recourante visant à obtenir le constat de l'existence d'une mesure librement consentie pour la période 2008-2012.

5.1 Il faut tout d'abord relever que, la recourante concluant au constat d'une mesure librement consentie pour la période 2008-2012, dont elle a fait la demande pour la première fois en date du 21 décembre 2012, soit pour une période antérieure à l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2013, de la

nouvelle loi sur le CO_2 de 2012, la loi sur le CO_2 de 1999 doit être prise en compte pour l'examen du présent litige.

5.2

5.2.1 La loi sur le CO_2 de 1999 visait à réduire les émissions de CO_2 dues à l'utilisation énergétique des agents fossiles et, par là, à tendre à la réduction d'autres atteintes à l'environnement, à une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, ainsi qu'à un recours accru aux énergies renouvelables (art. 1 LCO_2 de 1999). Les objectifs étaient fixés à l'art. 2 LCO_2 de 1999. Pour sa part, l'art. 3 LCO_2 de 1999 prévoyait que: les objectifs devaient être atteints en priorité par des mesures relevant de la politique de l'énergie, des transports, de l'environnement et des finances, ainsi que par des mesures librement consenties (al. 1); si ces mesures ne permettaient pas, à elles seules, d'atteindre les objectifs fixés, la Confédération percevait une taxe d'incitation sur les agents fossiles (taxe CO_2) (al. 2); certains consommateurs de combustibles et de carburants fossiles pouvaient être exemptés de la taxe sur le CO_2 s'ils s'engageaient envers la Confédération à limiter leurs émissions (art. 9 LCO_2 de 1999) (al. 3). Par mesures librement consenties, on entendait notamment les déclarations par lesquelles les consommateurs de combustibles et de carburants fossiles prenaient de leur plein gré l'engagement de limiter leurs émissions (art. 4 al. 1 LCO_2 de 1999). Le Conseil fédéral pouvait charger des organisations appropriées d'appuyer et de mettre en œuvre ces mesures (art. 4 al. 2 LCO_2 de 1999). Dès 2004, et ce par étapes, le Conseil fédéral pouvait introduire la taxe sur le CO_2, s'il était prévisible que les mesures mentionnées à l'art. 3 al. 1 ne permettraient pas, à elles seules, d'atteindre les objectifs fixés (cf. art. 6 LCO_2 de 1999). L'art. 9 LCO_2 de 1999 fixait, enfin, les conditions devant être réalisées pour bénéficier de l'exemption de la taxe CO_2.

5.2.2 Dans son Message du 17 mars 1997 relatif à la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO_2 (FF 1997 III 395 ss), le Conseil fédéral explicite la notion de mesure librement consentie, en précisant d'emblée qu'il faut distinguer deux étapes temporelles. La première est celle qui a précédé l'instauration de la taxe CO_2. Les entreprises pouvaient, alors, choisir sans restriction la forme et le contenu des mesures librement consenties. Elles pouvaient, par exemple, s'engager, par une déclaration, à limiter les émissions de CO_2. Cette période avait pour but de donner la possibilité aux milieux concernés d'éviter l'introduction de la taxe CO_2. Les mesures entreprises ne recevaient donc pas de contrepartie. Au cours de la seconde étape, qui a débuté lors de l'introduction de la taxe CO_2, ces mesures devaient s'inscrire dans un cadre formel (engagements formels),

si les consommateurs de combustibles et de carburants fossiles entendaient bénéficier de l'exemption de la taxe.

Durant la première étape, l'engagement à réduire la consommation d'énergie et leurs émissions de CO_2 s'effectuait par la conclusion de conventions d'objectifs (*Zielvereinbarung*). La plupart de ces accords ont été convenus en collaboration avec l'Agence de l'Energie pour l'Economie (AEnEC), conformément au contrat cadre du 2 juillet 2001 et son complément du 15 mars 2004 définissant les tâches dont cette dernière avait à se charger dans le cadre du programme d'action SuisseEnergie adopté par le Conseil fédéral (cf. Directive de l'OFEV du 2 juillet 2001 [révisée le 2 juillet 2007] sur les mesures librement consenties visant à réduire la consommation d'énergie et les émissions de CO_2, p. 2; STEPHAN KELLENBERGER, L'efficacité des mesures librement consenties dans le domaine de l'économie à l'exemple de la loi fédérale sur le CO_2, Le droit de l'environnement dans la pratique [DEP] 2007, p. 27; JÜRG BALLY, Das CO_2-Gesetz: Instrument der Zusammenarbeit und Selbstregulierung, DEP 2000, p. 508).

Les mesures prises au cours de cette première étape ne s'étant pas montrées suffisantes pour espérer atteindre les objectifs fixés, la taxe CO_2 a finalement été introduite le 23 mars 2005, mais n'a été prélevée qu'à partir du 1er janvier 2008. La marche à suivre pour convenir d'un engagement formel avec l'OFEV, ainsi que les conséquences qui en découlent ressortent de la législation (art. 9 LCO_2 de 1999 et art. 4 ss OCO_2). En particulier, les entreprises susceptibles de conclure un tel contrat devaient présenter à l'OFEV une proposition de limitation des émissions. Après examen de celle-ci, l'OFEV se prononçait sur l'exemption de la taxe par voie de décision (art. 10 OCO_2). Les entreprises qui étaient déjà en possession d'une convention d'objectifs pouvaient directement demander à être exemptées et la convention reconnue comme compatible avec un tel engagement était transformée en un engagement formel. Cet engagement impliquait dans tous les cas au moins une limitation des émissions de CO_2 d'ici à l'an 2010, l'établissement d'un plan de mesures, le contrôle de l'efficacité des mesures et l'établissement d'un rapport à intervalles réguliers (art. 9 al. 3 LCO_2 de 1999, cf. également art. 8 s. OCO_2). Au début de la période d'engagement, les entreprises recevaient des droits d'émission sous forme de tonnes CO_2 correspondant à la quantité de CO_2 qu'elles étaient autorisées à émettre pendant les années 2008 à 2012. Ces droits pouvaient ensuite être vendus ou achetés à des tiers selon que les émissions étaient inférieures ou supérieures aux valeurs fixées dans l'objectif d'émission de CO_2 au sens de l'art. 8 al. 2 LCO_2 de

1999 (cf. art. 12 OCO_2; MATTHIAS HAUSER, Überblick über das aktuelle schweizerische Klimarecht, DEP 2010, p. 818; JEAN-FRÉDÉRIC MARAIA, Des contributions écologiques volontaires aux contributions publiques [ou taxes] écologiques, DEP 2007, p. 83). Si, malgré cette possibilité de compensation, les entreprises n'arrivaient pas à respecter l'engagement formel pris, elles se voyaient contraintes de payer la taxe dont elles avaient été exemptées, intérêts compris (art. 9 al. 6 LCO_2 de 1999 et art. 19 OCO_2).

5.2.3 Outre les cas exposés ci-avant, doivent aussi être considérés comme des mesures librement consenties, au sens de l'art. 4 al. 1 LCO_2 de 1999, les projets réalisés par la Fondation Centime climatique résultant de l'introduction par le Conseil fédéral du centime climatique sur les carburants (cf. Directive de l'OFEV du 2 juillet 2001 [révisée le 2 juillet 2007] sur les mesures librement consenties visant à réduire la consommation d'énergie et les émissions de CO_2, p. 2 chiffre 4). Le contrat régissant les rapports entre la Confédération et la Fondation Centime climatique règle, notamment, les réductions d'émissions de CO_2 à atteindre pour la période considérée à venir (cf. les différents accords-cadres et supplétifs <https://www.klimarappen.ch/fr/> > Fondation > Documents de base, consulté le 5 décembre 2014). Il en va de même pour les projets de compensation volontaires menés en Suisse par des prestataires. Les modalités selon lesquelles un projet de ce genre peut être réalisé sont décrites en détail dans la communication de l'OFEV et de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) de 2008 [version actualisée, état à février 2012] relative aux mesures de compensation "Protection du climat: projets menés en Suisse". Un catalogue de projets y est présenté. Il y est également expliqué que la proposition de projet doit avoir été validée et enregistrée avant que les porteurs du projet ne puissent passer à la phase de réalisation. Après examen des rapports de monitoring et de vérification, l'OFEV délivre des attestations de réduction à hauteur des réductions d'émissions de CO_2 réalisées. Ces réductions des émissions de CO_2 étaient attestables durant la première période d'engagement du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 11 décembre 1997 (RS 0.814.011), soit du 1er janvier 2008 au 31 décembre 2012.

5.3

5.3.1 Il faut déduire de ce qui précède que la réalisation de mesures librement consenties est nécessairement subordonnée à un accord préalable avec la Confédération. Sous l'empire de la loi sur le CO_2 de 1999, ces mesures étaient donc le résultat d'une coopération entre la Confédération et l'entreprise concernée et se fondaient sur une base

volontaire. La marche à suivre prévue voulait que la Confédération, pour elle le DETEC ou l'OFEV, connaisse la volonté de l'entreprise d'exécuter une mesure librement consentie, ce qui impliquait notamment qu'elle fixe un objectif de réduction des émissions de CO_2 ou qu'elle valide un projet avant que ces mesures ne soient prises. A défaut, il n'aurait en effet pas été possible d'évaluer les efforts fournis par l'entreprise concernée ni, par conséquent, de déterminer si l'objectif fixé était finalement atteint; et encore moins de quantifier la réduction des émissions de CO_2 réalisée et, sur cette base, de calculer le nombre de droits d'émission devant être octroyés ou pour quelle réduction une attestation devait être délivrée au prestataire ayant mené volontairement un projet de compensation. Cette procédure apparaissait comme une condition pour que la mesure librement consentie de l'entreprise concernée soit prise en compte par la Confédération avec les conséquences qui en découlaient. Pour cette dernière, cette procédure était indispensable afin de comptabiliser les réductions d'émissions de CO_2 effectuées en vue d'atteindre les objectifs qu'elle s'était fixés (cf. art. 2 LCO_2 de 1999). A ce propos, il sied de relever que même les mesures librement consenties dénuées de contrepartie qui pouvaient être prises avant l'introduction de la taxe CO_2 et par lesquelles les entreprises s'engageaient à diminuer leurs émissions en vue d'éviter l'introduction de la taxe CO_2 nécessitaient la conclusion préalable d'une convention d'objectifs. Au surplus, aucune exception à cette marche-à-suivre ne résulte de la loi ou de la pratique de l'OFEV, telle qu'elle ressort des directives applicables.

5.3.2 S'agissant de la période pour laquelle le constat d'une mesure librement consentie est requis, à savoir 2008-2012, la recourante ne bénéficiait que de deux options: l'exemption au sens de l'art. 9 LCO_2 de 1999 ou le projet de compensation volontaire en Suisse. Quant à la forme de cet accord, celle-ci pouvait varier en fonction de la mesure librement consentie choisie, tel un contrat d'engagement formel s'agissant de l'exemption du paiement de la taxe au sens de l'art. 9 LCO_2 de 1999 ou la validation et l'enregistrement préalable pour un projet de compensation volontaire en Suisse.

5.4 En l'espèce, la recourante ne fait pas valoir avoir entrepris l'une ou l'autre des démarches qui étaient à sa disposition. De plus, aucun élément ressortant du dossier ne permet au Tribunal de se convaincre que tel aurait été le cas. La recourante précise même, dans son mémoire de recours, que sa demande ne porte pas sur des attestations de réduction résultant d'un projet de compensation. Dès lors, force est de constater que sa demande intervient en dehors de tout accord préalable conclu avec la Confédération, pour elle le DETEC ou l'OFEV. Au surplus, contrairement à

ce que la recourante prétend, l'art. 48 LCO_2 de 2012 ne permet pas une entorse à la marche-à-suivre spécifique mise en place par le législateur. Cette disposition a uniquement pour but de régler le cas où une entreprise n'aurait pas utilisé l'intégralité des droits d'émission obtenus sous l'ancienne loi au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, soit au 1er janvier 2013.

Le Tribunal relève également que, selon ses propres dires, la recourante n'a jamais payé la taxe CO_2. Sachant qu'elle n'a pas non plus entrepris des démarches en vue d'être exemptée du paiement de cette taxe, il faut en déduire qu'à tout le moins pour la période 2008-2012, la recourante n'y était tout simplement pas assujettie (cf. art. 8 let. b LCO_2 de 1999 et art. 9 de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales [Limpmin; RS 641.61]). Pour sa part, la loi prévoit que les consommateurs de combustibles et de carburants fossiles peuvent prendre de leur plein gré l'engagement de limiter leurs émissions (cf. art. 4 al. 1 LCO_2 de 1999). Respectivement, les consommateurs de grandes quantités de combustibles ou de carburants fossiles peuvent être exemptés de la taxe (cf. art. 9 LCO_2 de 1999). Or, les personnes qui consommaient des combustibles et des carburants fossiles, et qui donc émettaient du CO_2, étaient assujetties à la taxe CO_2 au cours de la période 2008-2012. Au regard de l'esprit et de la systématique de la loi sur le CO_2 de 1999, la possibilité de s'engager à réduire ses émissions de CO_2 en vue d'être exempté du paiement de la taxe et d'obtenir des droits d'émission ou de se voir allouer des attestations de réduction était un outil dont seules disposaient les personnes assujetties à la taxe CO_2, et qui devaient donc, en principe, s'en acquitter. Au contraire, la personne qui n'y était pas assujettie n'avait tout simplement pas à payer cette taxe. Cela étant, la recourante ne saurait profiter d'un régime applicable à des personnes assujetties à la taxe CO_2, alors qu'elle ne l'était pas.

Enfin, la réduction des émissions de CO_2 se calculait de manière concrète au moyen de l'objectif d'émission de CO_2 et des mesures relevées par l'entreprise et remises à la Confédération. En effet, tant la détermination de l'objectif d'émission de CO_2 que la réduction effective des émissions de CO_2 après l'exécution de la mesure se fondaient sur les valeurs concrètes. A aucun moment, l'autorité n'a pris en compte les valeurs historiques de l'année de référence 1990 pour fixer l'objectif d'émission de CO_2 ou pour allouer des droits d'émission ou encore pour allouer des attestations de réduction.

6.
Il s'ensuit que c'est à juste titre que l'autorité inférieure a rejeté la demande formée par la recourante tendant au constat d'une mesure librement consentie pour la période 2008-2012.

Le présent recours doit par conséquent être rejeté.

7.
7.1 Selon l'art. 63 al. 1 1ère phrase PA, les frais de procédure, comprenant l'émolument d'arrêté, les émoluments de chancellerie et les débours, sont généralement mis, dans le dispositif, à la charge de la partie qui succombe. En l'occurrence, la recourante doit prendre à sa charge les frais de procédure qui s'élèvent à Fr. 2'000.-, lesquels seront prélevés sur l'avance de frais du même montant qu'elle a déjà effectuée.

7.2 Le Tribunal peut allouer d'office ou sur requête à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA et art. 7 ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit aux dépens (art. 7 al. 3 FITAF). Aucune indemnité de dépens ne sera donc allouée en l'espèce.

(dispositif à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 2'000.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont prélevés sur l'avance de frais de Fr. 2'000.- déjà versée.

3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est adressé :

– à la recourante (Acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (n° de réf. M104-2660; Recommandé)
– au Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC (Acte judiciaire)

Le président du collège :	La greffière :
Jérôme Candrian	Déborah D'Aveni

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle et doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :