ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre élargie)

7 novembre 2007 *

Dans l'affaire T-374/04,

République fédérale d'Allemagne, représentée initialement par M. C.-D. Quassowski, M^mes^ A. Tiemann et C. Schulze-Bahr, puis par M^me^ Schulze-Bahr et M. M. Lumma, en qualité d'agents, assistés de M^es^ D. Sellner et U. Karpenstein, avocats,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. U. Wölker, en qualité d'agent,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation partielle de la décision C (2004) 2515/2 final de la Commission, du 7 juillet 2004, concernant le plan national d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre notifié par la République fédérale d'Allemagne conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du

* Langue de procédure: l'allemand.

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 L 275, p. 32), en ce que la Commission y rejette certaines mesures d'ajustement ex post d'allocations comme étant incompatibles avec les critères n[os] 5 et 10 de l'annexe III de ladite directive,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (troisième chambre élargie),

composé de M. M. Jaeger, président, M[me] V. Tiili, M. J. Azizi, M[me] E. Cremona et M. O. Czúcz, juges,

greffier: M[me] K. Andová, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 21 juin 2006,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

1 La directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la

Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275, p. 32), entrée en vigueur le 25 octobre 2003, établit un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté (ci-après le «système d'échange de quotas»), afin de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en particulier de dioxyde de carbone (ci-après le «CO_2»), dans des conditions économiquement efficaces et performantes (article 1er de la directive 2003/87). Elle repose sur les obligations incombant à la Communauté au titre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et du protocole de Kyoto. Ce dernier a été approuvé par la décision 2002/358/CE, 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, p. 1). Il est entré en vigueur le 16 février 2005.

2 La Communauté et ses États membres se sont engagés à réduire leurs émissions anthropiques agrégées de gaz à effet de serre indiqués à l'annexe A du protocole de Kyoto de 8 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période allant de 2008 jusqu'en 2012 (considérant 4 de la directive 2003/87).

3 À cet effet, la directive 2003/87 prévoit essentiellement que les émissions de gaz à effet de serre par les installations énumérées à son annexe I doivent faire l'objet d'une autorisation préalable et d'une attribution de quotas alloués conformément à des plans nationaux d'allocation (ci-après les «PNA»). Si un exploitant parvient à réduire ses émissions, il peut vendre les quotas excédentaires à d'autres exploitants. Inversement, l'exploitant d'une installation, dont les émissions sont excessives, peut acheter les quotas nécessaires auprès d'un exploitant qui dispose d'excédents.

4 La directive 2003/87 prévoit une première phase allant de 2005 jusqu'en 2007 (ci-après la «première période d'allocation»), qui précède la première période

d'engagements prévue par le protocole de Kyoto, puis une seconde phase allant de 2008 jusqu'en 2012 (ci-après la «seconde période d'allocation»), qui correspond à ladite première période d'engagements (article 11 de la directive 2003/87).

5 Aux fins du respect des engagements au titre de la décision 2002/358 et du protocole de Kyoto, le critère n° 1 de l'annexe III de la directive 2003/87 précise:

«La quantité totale de quotas à allouer pour la période considérée est compatible avec l'obligation, pour l'État membre, de limiter ses émissions conformément à la décision 2002/358 [...] et au protocole de Kyoto [...] Elle n'est pas supérieure à celle nécessaire, selon toute vraisemblance, à l'application stricte des critères fixés dans la présente annexe. Elle est compatible, pour la période allant jusqu'[en] 2008, avec un scénario aboutissant à ce que chaque État membre puisse atteindre voire faire mieux que l'objectif qui leur a été assigné en vertu de la décision 2002/358 [...] et du protocole de Kyoto.»

6 Plus concrètement, le système d'échange de quotas est fondé, d'une part, sur l'imposition d'une autorisation préalable d'émettre des gaz à effet de serre (articles 4 à 8 de la directive 2003/87) et, d'autre part, sur des quotas autorisant l'exploitant titulaire à émettre une certaine quantité de ces gaz, avec l'obligation pour celui-ci de restituer annuellement le nombre de quotas correspondant aux émissions totales de son installation (article 12, paragraphe 3, de la directive 2003/87).

7 Les conditions et les procédures, suivant lesquelles les autorités nationales compétentes allouent, sur la base d'un PNA, des quotas aux exploitants d'installations sont prévues aux articles 9 à 11 de la directive 2003/87.

8 Ainsi, l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2003/87 précise:

«Pour chaque période visée à l'article 11, paragraphes 1 et 2, chaque État membre élabore un [PNA] précisant la quantité totale de quotas qu'il a l'intention d'allouer pour la période considérée et la manière dont il se propose de les attribuer. Ce [PNA] est fondé sur des critères objectifs et transparents, incluant les critères énumérés à l'annexe III, en tenant dûment compte des observations formulées par le public. Sans préjudice des dispositions du traité, la Commission élabore des orientations pour la mise en œuvre des critères qui figurent à l'annexe III pour le 31 décembre 2003 au plus tard.

En ce qui concerne la période visée à l'article 11, paragraphe 1, le [PNA] est publié et notifié à la Commission et aux autres États membres au plus tard le 31 mars 2004 [...]»

9 La Commission a édicté les orientations susvisées dans le cadre de sa communication COM (2003) 830 final, du 7 janvier 2004, sur les orientations visant à aider les États membres à mettre en œuvre les critères qui figurent à l'annexe III de la directive 2003/87 et les conditions dans lesquelles il y a force majeure (ci-après les «orientations de la Commission»).

10 L'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87 dispose:

«Dans les trois mois qui suivent la notification d'un [PNA] par un État membre conformément au paragraphe 1, la Commission peut rejeter ce [PNA] ou tout aspect de celui-ci en cas d'incompatibilité avec les critères énoncés à l'annexe III ou avec

les dispositions de l'article 10. L'État membre ne prend une décision au titre de l'article 11, paragraphes 1 ou 2, que si les modifications proposées ont été acceptées par la Commission. Toute décision de rejet adoptée par la Commission est motivée.»

11 Aux termes de l'article 10 de la directive 2003/87, les États membres doivent allouer au moins 95 % des quotas à titre gratuit pour la première période d'allocation et au moins 90 % pour la seconde période d'allocation.

12 L'article 11 de la directive 2003/87 concernant l'allocation et la délivrance de quotas prévoit:

«1. Pour la période de trois ans qui débute le 1er janvier 2005, chaque État membre décide de la quantité totale de quotas qu'il allouera pour cette période et de l'attribution de ces quotas à l'exploitant de chaque installation. Il prend cette décision au moins trois mois avant le début de la période, sur la base de son [PNA] élaboré en application de l'article 9, et conformément à l'article 10, en tenant dûment compte des observations formulées par le public.

[...]

3. Les décisions prises en application des paragraphes 1 ou 2 sont conformes aux exigences du traité, et notamment à celles de ses articles 87 et 88. Lorsqu'ils statuent sur l'allocation de quotas, les États membres tiennent compte de la nécessité d'ouvrir l'accès aux quotas aux nouveaux entrants.

4. L'autorité compétente délivre une partie de la quantité totale de quotas chaque année de la période visée au paragraphe 1 [...] au plus tard le 28 février de l'année en question.»

13 L'annexe III de la directive 2003/87 énumère onze critères applicables aux PNA.

14 Selon le critère n° 1 de l'annexe III:

«La quantité totale de quotas à allouer pour la période considérée est compatible avec l'obligation, pour l'État membre, de limiter ses émissions conformément à la décision 2002/358 [...] et au protocole de Kyoto, en tenant compte, d'une part, de la proportion des émissions globales que ces quotas représentent par rapport aux émissions provenant de sources non couvertes par la présente directive et, d'autre part, de sa politique énergétique nationale, et devrait être compatible avec le programme national en matière de changements climatiques. Elle n'est pas supérieure à celle nécessaire, selon toute vraisemblance, à l'application stricte des critères fixés dans la présente annexe. Elle est compatible, pour la période allant jusqu'[en] 2008, avec un scénario aboutissant à ce que chaque État membre puisse atteindre voire faire mieux que l'objectif qui leur a été assigné en vertu de la décision 2002/358 et du protocole de Kyoto.»

15 Aux termes du critère n° 5 de l'annexe III:

«Conformément aux exigences du traité, notamment ses articles 87 et 88, le [PNA] n'opère pas de discrimination entre entreprises ou secteurs qui soit susceptible d'avantager indûment certaines entreprises ou activités.»

16 Selon le critère nº 9 de l'annexe III:

«Le [PNA] comprend des dispositions permettant au public de formuler des observations et contient des informations sur les modalités en vertu desquelles ces observations seront dûment prises en considération avant toute prise de décision sur l'allocation de quotas.»

17 À cet égard, les points 93 à 96 des orientations de la Commission précisent notamment:

«93. Le critère est d'application obligatoire.

94. [...] Le [PNA] devrait être rendu accessible au public de telle manière que celui-ci puisse le commenter véritablement et à un stade précoce [...]

95. Un État membre devrait prévoir un délai raisonnable pour la présentation des commentaires et aligner ce délai sur la procédure décisionnelle nationale, de manière que les commentaires puissent être pleinement pris en compte avant l'adoption de la décision relative au [PNA]. Par 'pleinement pris en compte', il faut comprendre que les commentaires doivent être pris en considération, le cas échéant, par référence aux critères de l'annexe III ou à tout autre critère objectif et transparent appliqué par l'État membre dans son [PNA]. Un État membre devrait informer la Commission de toute modification qu'il est prévu d'introduire après la participation du public qui a suivi la publication et la notification du [PNA] et avant l'adoption de sa décision finale en application de l'article 11 [de la directive 2003/87]. Le public doit être informé en retour, sous une forme générale, de la décision adoptée et des principaux éléments qui l'étayent.

96. Il y a lieu de noter que la possibilité qu'a le public de formuler des observations sur le [PNA], prévue dans le cadre de ce critère, constitue un deuxième cycle de consultation du public. En vertu de l'article 9, paragraphe 1, de la directive [2003/87], les observations formulées à l'issue d'un premier cycle de consultation du public sur la base du projet de [PNA] devraient, lorsqu'elles sont pertinentes, avoir été insérées dans le [PNA] avant sa notification à la Commission et aux autres États membres. Le premier cycle de consultation du public est essentiel pour que l'ensemble du processus de participation du public (consultation et prise en considération des commentaires) produise des effets. Les règles décrites dans le cadre de ce critère devraient également être appliquées lors de la première phase de participation.

Un État membre devrait informer la Commission de toute modification qu'il est prévu d'introduire après la publication et la notification du [PNA] avant d'adopter sa décision finale en application de l'article 11 [de la directive 2003/87].»

18 Le critère n° 10 de l'annexe III précise que «[l]e [PNA] contient la liste des installations couvertes par la présente directive avec pour chacune d'elles les quotas que l'on souhaite lui allouer».

19 En ce qui concerne le critère n° 10, les points 97 à 100 des orientations de la Commission énoncent ce qui suit:

«97. Ce critère prévoit que le [PNA] est transparent. Cela signifie que la quantité de quotas allouée par installation est indiquée, et donc connue du public, lorsque le [PNA] est présenté à la Commission et aux autres États membres.

[...]

98. Ce critère sera réputé rempli dans le cas où l'État membre aura respecté l'obligation d'établir la liste de toutes les installations entrant dans le champ de la directive [2003/87] [...]

[...]

100. Un État membre doit indiquer la quantité totale de quotas qu'il se propose d'allouer à chaque installation et devrait indiquer la quantité de quotas octroyée tous les ans à chacune conformément à l'article 11, paragraphe 4[, de la directive 2003/87].»

20 Conformément aux points 60 à 74 des orientations de la Commission, l'État membre peut constituer une réserve de quotas (ci-après la «réserve») à laquelle il peut donner gratuitement accès, notamment aux nouveaux entrants, selon des règles et des procédures objectives et transparentes. Dans le PNA, l'importance de cette réserve par rapport à la quantité totale de quotas prévue doit être indiquée.

21 L'article 12, paragraphe 1, de la directive 2003/87 prévoit que les quotas peuvent être transférés entre personnes physiques ou morales dans la Communauté ou à des personnes physiques ou morales dans des pays tiers. En vertu de l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2003/87, avant le 1er mai de chaque année, tout exploitant d'une installation doit restituer à l'autorité compétente un nombre de quotas correspondant aux émissions totales de cette installation au cours de l'année civile écoulée pour que ces quotas soient ensuite annulés.

22 En vertu de l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2003/87:

«[...] les États membres peuvent demander à la Commission que certaines installations bénéficient de quotas supplémentaires en cas de force majeure. La Commission établit s'il y a force majeure, auquel cas elle autorise l'État membre en question à allouer des quotas supplémentaires et non transférables aux exploitants de ces installations.»

23 L'article 38, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 2216/2004 de la Commission, du 21 décembre 2004, concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87 [...] et à la décision nº 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 386, p. 1), prévoit sous le titre «Tableau '[PNA]' pour la [première] période [d'allocation]»:

«Un État membre notifie à la Commission toute correction apportée à son [PNA], en même temps que la correction correspondante du tableau '[PNA]'. Si la correction du tableau '[PNA]' est fondée sur le [PNA] notifié à la Commission et non rejeté en vertu de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87 [...], ou sur lequel la Commission a accepté les modifications proposées, et que cette correction est faite conformément aux méthodes indiquées dans ce [PNA] ou résulte d'un affinement des données, la Commission charge l'administrateur central d'introduire la correction correspondante dans le tableau '[PNA]' [...] Dans tous les autres cas, l'État membre notifie à la Commission la correction apportée à son [PNA] et, si la Commission ne rejette pas cette correction conformément à la procédure prévue à l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87 [...], la Commission charge l'administrateur central d'introduire la correction correspondante dans le tableau '[PNA]' [...]»

Faits, procédure et conclusions des parties

24 Le 31 mars 2004, la République fédérale d'Allemagne a notifié à la Commission son PNA pour la première période d'allocation (ci-après le «PNA allemand») conformément à l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2003/87.

25 Le PNA allemand est constitué d'un «plan macro» et d'un «plan micro». Le plan macro contient la répartition du budget national d'émission et fixe la quantité totale de quotas à allouer en conformité avec les engagements de réduction des émissions incombant à la République fédérale d'Allemagne. Le plan micro régit l'allocation de quotas aux exploitants des différentes installations et prévoit la constitution d'une réserve de quotas destinés aux nouveaux entrants.

26 Pour établir le nombre de quotas à allouer aux différentes installations, le PNA prévoit, dans la partie correspondant au plan micro, trois périodes, soit trois méthodes distinctes selon la date à laquelle l'exploitation de l'installation débute.

27 Pour les installations dont l'exploitation a débuté avant le 31 décembre 2002, le nombre de quotas à allouer gratuitement est calculé sur la base de la moyenne annuelle de leurs émissions de CO_2 dans le passé, selon la méthode de calcul dite «grandfathering». Le nombre de quotas à allouer est déterminé au moyen d'une multiplication des données d'émission historiques par un «facteur d'exécution» (Erfüllungsfaktor) déterminé en fonction de l'objectif de réduction des émissions à atteindre. Ce facteur d'exécution se situe dès lors, en règle générale, en dessous de 1 afin de permettre une réduction par rapport au niveau d'émission précédent et, en fin de compte, de limiter le nombre total des quotas à allouer.

28 Pour les installations dont l'exploitation a commencé entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2004, le nombre de quotas à allouer gratuitement est calculé sur la base des données relatives aux émissions de CO_2 moyennes annuelles notifiées par les exploitants. L'exploitant doit accompagner sa demande d'allocation de quotas d'une expertise sur les propriétés déterminantes de l'installation. La demande ainsi que l'expertise doivent contenir des données sur la capacité de l'installation, sur l'utilisation prévue de matières premières ainsi que sur le taux d'utilisation de la capacité de l'installation. Le facteur d'exécution appliqué à ces installations pour une période de douze ans est de 1.

29 Pour les installations dont l'exploitation a débuté après le 1er janvier 2005, à savoir les «nouveaux entrants», le nombre de quotas à allouer gratuitement est déterminé, à défaut de données historiques disponibles, selon la méthode de calcul dite «benchmarking», c'est-à-dire par le produit mathématique du volume de production annuel moyen prévisionnel pour les années 2005 à 2007, des prévisions d'émissions de l'installation par unité de production ainsi que du nombre d'années civiles durant lesquelles l'installation est censée être exploitée au cours de la période d'allocation. Les prévisions d'émissions par unité de production sont évaluées en prenant en compte comme critère (benchmark) l'état de la «meilleure technique disponible». Pour ces nouvelles installations, le facteur d'exécution reste inchangé et demeure fixé à 1 durant les quatorze premières années d'exploitation.

30 En application de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/87, le PNA allemand prévoit que les quotas alloués pour la première période d'allocation seront émis par tranches annuelles et égales au plus tard le 28 février de chaque année.

31 Le PNA allemand, tel que notifié à la Commission, prévoit des ajustements ex post du nombre de quotas alloués, dans les cas suivants:

— Réduction substantielle de l'utilisation de la capacité de production de l'installation et fermeture de l'installation (règle dite de la «fermeture de

facto»): si l'exploitation d'une installation prend fin, l'exploitant est tenu de rétrocéder les quotas qui lui ont été alloués dans la mesure où ils sont devenus excédentaires. L'exploitation d'une installation est censée avoir pris fin lorsque les émissions de celle-ci durant l'année en cause sont inférieures à 10 % de la moyenne annuelle des émissions enregistrées durant la période de référence. Si ces émissions sont inférieures à 60 % de la moyenne annuelle des émissions enregistrées durant la période de référence, un ajustement ex post et proportionnel à la baisse de l'utilisation de la capacité de production, à savoir du niveau d'activité, est apporté à la tranche de quotas émise pour l'année en cause. Pour les années suivantes, la tranche de quotas allouée correspondra à la décision d'allocation initiale, sous réserve d'une nouvelle application ultérieure de la règle d'ajustement ex post;

— Transfert de quotas en cas de fermeture et de remplacement d'installation (règle dite du «transfert»): sur demande, les quotas alloués à une installation fermée ne sont pas retirés lorsque l'exploitant débute l'exploitation d'une nouvelle installation dans un délai de trois mois à compter de la fermeture de l'ancienne installation. Dans un tel cas, l'allocation des quotas est effectuée, tout d'abord, pendant quatre ans, sur la base des émissions historiques de l'installation fermée, pour, ensuite, être calculée, pendant une période de quatorze ans, sur la base d'un facteur d'exécution de 1, cette règle ayant pour objectif d'inciter l'exploitant à fermer ses installations vétustes et inefficaces. Toutefois, si la capacité de production de la nouvelle installation est moins importante que celle de l'installation fermée, l'écart entre ces capacités est censé correspondre à une fermeture d'installation et la part des quotas correspondant à cet écart ne sera plus allouée lors de l'allocation de quotas suivante. À l'inverse, en cas d'augmentation de la capacité de production de la nouvelle installation, la règle bénéficiant aux nouveaux entrants s'applique et des quotas supplémentaires couvrant le surplus de capacité sont alloués (voir quatrième tiret ci-après);

— Installations existantes dont l'exploitation a débuté en 2003 ou en 2004: le nombre de quotas d'émission alloués à ces installations sera ajusté selon que, durant l'exploitation de l'installation en cause, le volume de production effectif est inférieur ou supérieur aux volumes de production déclarés aux fins du calcul

du nombre de quotas initialement alloué. Selon le cas, lors de l'émission de la tranche de quotas pour l'année suivante, le nombre des quotas sera proportionnellement réduit ou augmenté. En cas d'augmentation du volume de production, les quotas supplémentaires seront pris de la réserve;

— Nouveaux entrants dont l'exploitation débute après le 1er janvier 2005 ou augmentation de la capacité de production d'installations existantes: le nombre de quotas d'émission alloués à ces installations sera ajusté selon que, durant l'exploitation de l'installation en cause, le niveau d'activité effectif est inférieur ou supérieur au niveau d'activité déclaré aux fins du calcul du nombre de quotas initialement alloué. Selon le cas, lors de l'émission de la tranche de quotas pour l'année suivante, le nombre des quotas sera proportionnellement réduit ou augmenté;

— Installations de cogénération combinant la production simultanée d'électricité et de chaleur (Kraft-Wärme-Kopplung): des quotas d'émission sont alloués spécialement à ces installations (Sonderzuteilung), et ce durant la première année d'allocation, selon le volume effectif de production d'électricité. Leur nombre est toutefois susceptible d'être corrigé ultérieurement en fonction du volume de production d'électricité établi l'année suivante.

32 Le PNA allemand prévoit en outre que les quotas d'émission non émis ou retirés sont transférés à la réserve. Enfin, les quotas contenus dans la réserve sont disponibles pour les nouveaux entrants. À l'audience, la requérante a précisé que la réserve était uniquement accessible aux exploitants d'installations implantées sur le territoire allemand (procès-verbal de l'audience, p. 2).

33 Par lettre du 8 juin 2004, les autorités allemandes compétentes ont répondu à certaines questions posées par la Commission.

34 En réponse à ces questions, les autorités allemandes ont, notamment, précisé que, ainsi qu'il est prévu par le Zuteilungsgesetz 2007 (loi allemande du 26 août 2004 sur l'allocation des quotas d'émission durant la première période d'allocation) (BGBl. 2004 I, p. 2211, ci-après la «loi d'allocation») et à la différence des indications contenues dans le PNA allemand tel qu'il a été notifié à la Commission, les ajustements ex post ne sauraient en aucun cas entraîner une augmentation du contingent de quotas alloués aux installations concernées. Les autorités allemandes ont, en outre, fait remarquer que, s'agissant des installations de cogénération, la possibilité d'un ajustement ex post à la baisse permettait d'éviter la création d'une «incitation contre-productive» — c'est-à-dire écologiquement non souhaitable — parmi les exploitants d'installations de ce type, lesquels seraient autrement encouragés à baisser le niveau de leur production d'électricité; partant, cette possibilité servait à maintenir la justification de l'allocation spéciale de quotas d'émission (Sonderzuteilung). En effet, si une telle baisse de production engendrait une réduction des émissions comme une diminution de la demande de quotas d'émission dans le cadre du système d'échange de quotas, elle conduirait, de manière générale, à un surplus d'émissions en dehors dudit système.

35 Conformément aux explications fournies par les autorités allemandes (voir point 34 ci-dessus), la loi d'allocation ne prévoit que des ajustements ex post à la baisse. Ceux-ci sont régis par les dispositions de la loi d'allocation, à savoir l'article 7, paragraphe 9 (allocation aux installations existantes sur la base de données historiques), l'article 8, paragraphe 4 (allocation aux installations existantes sur la base d'émissions notifiées), l'article 9, paragraphes 1 et 4 (fermetures d'installations), l'article 10, paragraphes 2 et 4 (allocation aux installations nouvelles en tant qu'installations de remplacement), l'article 11, paragraphe 5, lu conjointement avec l'article 8, paragraphe 4 (allocation à des nouveaux entrants), ainsi que l'article 14, paragraphe 5 (allocation spéciale aux installations de cogénération). Enfin, l'article 6, paragraphe 2, de la loi d'allocation prévoit que les quotas retirés, en application des dispositions précitées, sont transférés à la réserve.

36 Par la décision C (2004) 2515/2 final de la Commission, du 7 juillet 2004, concernant le PNA allemand tel que notifié par la requérante (ci-après la «décision attaquée»), adoptée sur le fondement de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87, la Commission a rejeté le PNA allemand dans la mesure où celui-ci prévoyait certaines mesures d' ajustements ex post d'allocation de quotas d'émission, en les déclarant incompatibles avec les critères n^{os} 5 et 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 (article 1er de la décision attaquée) et en demandant à la requérante de les supprimer (article 2 de la décision attaquée). La Commission a toutefois laissé à la requérante la possibilité d'allouer des quotas avant que ne soient mises en œuvre les modifications demandées à l'article 2 de ladite décision (article 3, quatrième alinéa, de la décision attaquée). Les ajustements ex post en cause étaient ceux prévus pour:

— les nouveaux entrants [article 1er, sous a), de la décision attaquée];

— les nouvelles installations exploitées à la suite d'un transfert de quotas initialement alloués à une installation fermée [article 1er, sous b), de la décision attaquée];

— les installations dont l'utilisation de la capacité de production est inférieure à celle initialement attendue [article 1er, sous c), première hypothèse, de la décision attaquée];

— les installations dont les émissions annuelles représentent moins de 40 % des émissions durant la période de référence [article 1er, sous c), deuxième hypothèse, de la décision attaquée];

— les installations de cogénération produisant une quantité d'énergie moindre que celle enregistrée durant la période de référence [article 1er, sous c), troisième hypothèse, de la décision attaquée].

37 Au considérant 4 de la décision attaquée, la Commission énonce que les ajustements ex post applicables aux nouveaux entrants sont contraires au critère n° 5 de l'annexe III de la directive 2003/87, étant donné que ceux-ci se voient octroyer un avantage injustifié vis-à-vis des exploitants d'installations déjà couverts par le PNA allemand et pour lesquels de tels ajustements ne sont pas admis durant la première période d'allocation.

38 Au considérant 5 de la décision attaquée, la Commission constate que les ajustements du nombre de quotas alloués à une nouvelle installation exploitée à la suite de la fermeture d'une ancienne installation sont incompatibles avec le critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, selon lequel le nombre de quotas à allouer durant la période d'échange visée à l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/87 aux différentes installations énumérées dans le PNA doit être déterminé par avance.

39 Au considérant 6 de la décision attaquée, la Commission relève que sont également contraires au critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 les ajustements prévus: a) pour les installations dont l'utilisation de la capacité de production est inférieure à celle initialement attendue; b) pour celles dont les émissions annuelles représentent moins de 40 % des émissions durant la période de référence, ainsi que c) pour les installations de cogénération produisant une quantité d'énergie moindre que celle enregistrée durant la période de référence.

40 À l'audience, la Commission a précisé que l'article 1er, sous c), deuxième hypothèse, ainsi que le considérant 6 [voir point 39, sous b), ci-dessus] de la décision attaquée visaient, en réalité, les installations dont les émissions annuelles représentaient moins de 60 % des émissions enregistrées durant la période de référence et que la mention des 40 % dans ladite décision était due à une erreur (procès-verbal de l'audience, p. 2).

41 Dans sa communication COM(2004) 500 final au Conseil et au Parlement européen concernant les décisions de la Commission du 7 juillet 2004, concernant les [PNA] notifiés par l[a République d]'Autriche, le [Royaume de] Danemark, l[a République fédérale d]'Allemagne, l'Irlande, le [Royaume des] Pays-Bas, la [République de] Slovénie, le [Royaume de] Suède et le Royaume-Uni [de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord] conformément à la directive 2003/87, en date du 7 juillet 2004 (ci-après la «communication de la Commission du 7 juillet 2004»), la Commission s'est prononcée, au point 3.2, au sujet des ajustements ex post comme suit:

«L'article 11 et le critère [n°] 10 de l'annexe III de la directive [2003/87] prévoient que les États membres doivent décider d'avance (avant le début de la période d[']échanges) de la quantité totale de quotas qu'ils alloueront et de l'attribution de ces quotas à l'exploitant de chaque installation. Cette décision ne peut pas être revue et aucun quota ne peut être réattribué en augmentant ou en diminuant la quantité déterminée pour chaque exploitant sur la base d'une décision gouvernementale ou d'une règle préétablie. La directive [2003/87] permet des ajustements ex post en cas de force majeure selon la procédure prévue à l'article 29. En outre:

— ces décisions permettent d'apporter des corrections aux allocations prévues eu égard à la qualité des données à tout moment avant que la décision d'allocation ne soit prise conformément à l'article 11, paragraphe 1;

— la directive [2003/87] n'exclut pas, en cas de fermeture d'une installation au cours de la période, que les États membres déterminent qu'il n'existe plus d'exploitant auquel octroyer des quotas, et

— lorsque l'allocation concerne des nouveaux entrants et utilise des quotas tirés d'une réserve, la quantité exacte allouée à chaque nouvel entrant sera déterminée une fois prise la décision d'allocation conformément à l'article 11, paragraphe 1.

Le critère [n°] 10 exige que la quantité de quotas à allouer à des installations existantes soit indiquée dans le [PNA] avant le commencement de la période d'[allocation]. La Commission a évalué l'admissibilité des ajustements ex post indépendamment du fait de savoir si un ajustement envisagé — ou son importance — puisse être attribué ou non au comportement de l'exploitant pour lequel il est proposé de modifier l'allocation pendant la période.

Sur la base du critère [n°] 5 de l'annexe III, le même principe est applicable aux nouveaux entrants. Dès qu'un État membre a décidé au cours de la période d[']échanges du nombre absolu des quotas qu'il faut prélever dans une réserve pour nouveaux entrants pour les attribuer à un nouvel entrant, il lui est impossible de revoir cette décision. Si tel n'était pas le cas, certaines entreprises pourraient être indûment favorisées ou discriminées par l'application d'un principe qui ne peut pas être accepté pour les installations existantes.

Les ajustements ex post seraient une source d'insécurité pour les exploitants et auraient un effet défavorable sur les décisions d'investissement et [sur] le marché d[']échanges]. Les ajustements ex post remplacent des solutions plus efficaces trouvées sur le marché par des procédures administratives lourdes à mettre en œuvre. Les révisions ex post à la baisse des quotas alloués, qu[e l]'on pourrait juger bénéfiques pour l'environnement, nuisent également à la certitude nécessaire aux entreprises pour faire des investissements qui permettent de réduire les émissions.

La Commission estime que les ajustements ex post prévus dans les [PNA] allemand et autrichien sont contraires aux critères [n°] 5 et/ou [n°] 10.

La Commission estime que le [PNA] allemand contrevient au critère [n° 10] parce que [la République fédérale d'Allemagne] entend ajuster ou potentiellement ajuster la quantité allouée par installation pendant la [première] période [d'allocation]

lorsque i) les installations existantes entrées en service depuis le 1er janvier 2003 connaissent un taux d'utilisation plus faible de leur capacité; ii) les installations existantes produisent des émissions annuelles inférieures de 40 % à celles de la période de référence; iii) les installations existantes obtiennent des quotas supplémentaires par le transfert des quotas prévus pour une installation fermée; iv) les installations existantes ou les nouveaux entrants qui bénéficient de la prime pour production combinée de chaleur et d'électricité ont une production combinée de chaleur et d'électricité plus faible que dans la période de référence. L'intention de [la République fédérale d'Allemagne] d'ajuster potentiellement l'allocation des quotas aux nouveaux entrants contrevient au critère [n° 5], qui impose la non-discrimination conformément au traité, parce que l'application de ces ajustements ex post introduirait une discrimination entre les nouveaux entrants, d'une part, et les exploitants des autres installations, d'autre part, qui ne peuvent, eux, bénéficier d'ajustements ex post en vertu de la directive [2003/87]

[...]»

42 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 20 septembre 2004, la requérante a introduit le présent recours.

43 En application de l'article 14 du règlement de procédure du Tribunal et sur proposition de la troisième chambre, le Tribunal a décidé, les parties entendues conformément à l'article 51 dudit règlement, de renvoyer l'affaire devant une formation de jugement élargie.

44 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre élargie) a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure, a invité les parties à

répondre à des questions écrites et la Commission à déposer un document avant l'audience. Les parties ont répondu à ces questions et la Commission a soumis ce document dans les délais impartis.

45 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 21 juin 2006.

46 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler l'article 1er de la décision attaquée;

— annuler l'article 2, sous a) à c), de ladite décision dans la mesure où il ordonne à la requérante de procéder à certaines modifications du PNA allemand et de les communiquer;

— condamner la Commission aux dépens.

47 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours;

— condamner la requérante aux dépens.

En droit

I — *Observation liminaire*

48 À l'appui de son recours, la requérante invoque trois moyens, à savoir, premièrement, la violation de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87, lu conjointement avec l'annexe III de ladite directive, deuxièmement, la violation de l'article 176 CE et, troisièmement, la violation de l'obligation de motivation, au titre de l'article 253 CE, en ce qui concerne l'article 1er, sous a), et l'article 2, sous a), de la décision attaquée.

II — *Sur le premier moyen tiré d'une violation de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87, lu conjointement avec l'annexe III de ladite directive*

A — *Arguments des parties*

1. Arguments de la requérante

a) Observation liminaire

49 Par son premier moyen, la requérante conteste les constatations faites par la Commission dans la décision attaquée, selon lesquelles les ajustements ex post, tels

que prévus dans le PNA allemand, sont incompatibles avec les critères n^{os} 5 et 10 de l'annexe III de la directive 2003/87. Ces constatations seraient contraires à l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87, lu conjointement avec l'annexe III de ladite directive, lesquels n'interdiraient pas aux États membres de procéder à des ajustements ex post. La requérante estime que la position de la Commission fait obstacle à la mise en œuvre effective par les États membres de la directive 2003/87 et notamment des critères énumérés dans son annexe III.

b) Sur le respect du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87

50 La requérante soutient que la décision attaquée est incompatible avec le critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, en ce qu'elle ne respecte ni son libellé ni son contexte réglementaire. En particulier, l'on ne saurait déduire dudit critère que le nombre de quotas à allouer, durant la période visée à l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/87, aux différentes installations énumérées dans le PNA, doit être fixé par avance (considérant 5 de la décision attaquée).

51 Selon la requérante, le libellé du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 n'interdit pas de procéder à des ajustements ex post lorsqu'il s'avère que certaines allocations sont fondées sur des évaluations erronées de l'exploitant. À cet égard, elle rappelle que, selon ledit critère, le PNA doit contenir la liste des installations couvertes par la directive 2003/87 avec pour chacune d'elles les quotas «que l'on souhaite lui allouer». Il s'ensuivrait que les quantités d'allocations de quotas figurant sur cette liste ne refléteraient que les quantités que l'État membre «a l'intention» d'allouer au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2003/87. De l'avis de la requérante, il ne résulte ni de la version allemande ni des autres versions linguistiques de la directive 2003/87 que les installations mentionnées dans le PNA ont le droit d'obtenir le nombre exact de quotas tel qu'il a été communiqué à la Commission.

52 D'après la requérante, s'agissant du contexte réglementaire du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, l'article 9, paragraphe 1, de ladite directive dispose que le PNA doit uniquement permettre de connaître «la quantité totale de quotas qu[e l'État membre] a l'intention d'allouer pour la période considérée et la manière dont il se propose de les attribuer». De même, il ressortirait de l'article 11, paragraphe 1, de ladite directive que l'attribution individuelle des quotas n'aurait lieu qu'après la participation du public et à la suite de la communication du PNA à la Commission et aux autres États membres. Par conséquent, sous peine de vider cette communication et cette participation de leur sens, il devrait forcément pouvoir exister une différence entre, d'une part, le nombre de quotas que l'État membre «souhaite allouer», au sens du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, et, d'autre part, la quantité effectivement allouée conformément à l'article 11, paragraphe 1, de ladite directive «sur la base [du PNA]». Dès lors, l'argument de la Commission selon lequel le critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 interdit tout ajustement ex post par l'État membre des allocations figurant dans le PNA serait erroné. La requérante ajoute que le point de vue de la Commission est également incompatible avec l'article 38, paragraphe 2, du règlement n° 2216/2004, qui permet, sans imposer de contrôle particulier, des ajustements ex post à la baisse des décisions d'allocation, pourvu que ces ajustements reposent sur des données plus précises ou qu'elles soient conformes aux procédures prévues par le PNA.

53 Quant à l'interprétation téléologique du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, la requérante estime que, ainsi que la Commission l'a exposé elle-même dans ses orientations, l'objectif de ce critère est de garantir la transparence du PNA pour que les entreprises, le public, la Commission et les autres États membres puissent réagir en fonction des quantités de quotas que l'État membre envisage d'allouer (orientations de la Commission, p. 23). Cette interprétation se verrait confirmée par la justification donnée pour l'introduction dudit critère au cours du processus d'élaboration de la directive 2003/87, justification selon laquelle il serait important «de pouvoir disposer de données qui reflètent et quantifient la situation du commerce de droits d'émission» (commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs du Parlement européen, document de séance A5-0303/2002, I, p. 48, amendement n° 73). La requérante en déduit que le critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 ne contient qu'une exigence formelle selon laquelle l'État membre doit notifier à la Commission un PNA incluant une liste des installations couvertes par ladite directive et les quantités

individuelles prévisionnelles de quotas qu'il envisage de leur allouer respectivement. Enfin, elle fait valoir que la Commission a elle-même renoncé à établir des exigences supplémentaires à cet égard dans ses propres orientations (orientations de la Commission, p. 23 et 24).

c) Sur le respect du critère n° 5 de l'annexe III de la directive 2003/87

54 La requérante relève que, contrairement à l'avis de la Commission, les ajustements ex post prévus par le PNA allemand sont également compatibles avec le critère n° 5 de l'annexe III de la directive 2003/87, selon lequel, conformément aux exigences du traité, le PNA ne doit pas avantager indûment certaines entreprises ou activités. À cet égard, la requérante précise que ce serait, au contraire, si les États membres n'étaient pas en mesure de retirer des quotas, et ce alors même que ces derniers reposeraient sur des prévisions de production erronées ou exagérées, par exemple dans le cas des nouveaux entrants, que cela entraînerait un avantage concurrentiel indu pour l'exploitant en cause du fait de la possibilité de vendre, à profit, les quotas excédentaires sur le marché, et qu'il en résulterait, inversement, des désavantages concurrentiels indus pour les autres exploitants. Dans une telle hypothèse, les ajustements ex post à la baisse seraient un moyen approprié et nécessaire pour empêcher de telles distorsions de concurrence contraires au critère n° 5 tout en compensant l'avantage que les nouveaux entrants obtiendraient du fait que l'allocation de quotas à leur profit est fondée sur un taux d'utilisation de la capacité de production résultant de leurs propres calculs.

55 La requérante ajoute que, en l'absence de possibilité d'apporter de tels ajustements ex post pour éviter des «surallocations», elle ne saurait se conformer à l'obligation lui incombant au titre du critère n° 1 de l'annexe III de la directive 2003/87, selon lequel elle doit veiller à ce que la quantité totale des quotas à allouer ne soit pas supérieure à celle qui est nécessaire, selon toute vraisemblance, à l'application stricte des critères fixés à ladite annexe. Elle estime que, à cet égard, la Commission méconnaît la différence fondamentale entre les ajustements ex post à la baisse et les

ajustements ex post à la hausse. Alors que ces derniers seraient incompatibles avec l'annexe III de la directive 2003/87, dans la mesure où ils entraîneraient un dépassement de la quantité totale à attribuer (critère n° 1), les ajustements ex post à la baisse ne violeraient aucun des critères pertinents. Au contraire, les critères n^{os} 1 et 5 de l'annexe III de la directive 2003/87 exigeraient que des allocations excédentaires soient révoquées dans des cas particuliers et justifiés.

56 Enfin, la requérante récuse l'argument de la Commission selon lequel la possibilité d'apporter des ajustements ex post est susceptible d'affaiblir la précision et la diligence des contrôles préventifs à effectuer relatifs aux calculs et aux prévisions présentés par les exploitants aux fins de l'allocation initiale des quotas. Selon la requérante, à supposer même que les prévisions se fondent sur la meilleure estimation possible de l'utilisation future de la capacité de production, il ne saurait, en effet, y avoir une certitude absolue quant à ces prévisions. Le risque d'allocation excédentaire de quotas, c'est-à-dire dépassant les besoins réels de l'exploitant en cause, requerrait dès lors l'application d'ajustements ex post. En outre, les prévisions initiales devraient faire l'objet d'une vérification aussi soigneuse et complète que possible, étant donné qu'une «surallocation» initiale pourrait entraîner une allocation insuffisante au détriment d'autres exploitants.

d) Sur l'étendue du pouvoir de contrôle de la Commission en vertu de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87, lu conjointement avec l'annexe III de celle-ci et sur la marge de manœuvre laissée aux États membres par ladite directive

57 D'une manière générale, la requérante remet en cause l'étendue du pouvoir de contrôle de la Commission en ce qui concerne le PNA. La requérante précise que l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87 limite le pouvoir de contrôle de la Commission à un examen du PNA sur le fondement des seuls critères contenus à l'annexe III et des seules dispositions de l'article 10 de ladite directive. Dès lors, le rejet du PNA ne serait possible que dans la mesure où il serait incompatible avec

lesdits critères et lesdites dispositions. En particulier, le critère n° 10 ne saurait être interprété, de manière extensive, à la lumière du contexte général ou du système général de la directive 2003/87. Si la Commission entendait contester les règles nationales d'allocation au regard d'autres considérations, elle devrait exercer ses compétences générales de surveillance, telles que prévues aux articles 211 CE et 226 CE.

58 En outre, selon la requérante, ni la directive 2003/87 ni son article 9, paragraphe 3, lu conjointement avec l'annexe III de celle-ci, n'interdisent de procéder à des ajustements ex post, ceux-ci étant laissés à la libre appréciation des États membres. Au contraire, l'exclusion d'une telle possibilité dans des cas particuliers signifierait que la requérante ne serait plus en mesure de respecter, de manière efficace, les critères énumérés dans l'annexe III. Par ailleurs, conformément à l'article 9, paragraphe 1, deuxième phrase, de la directive 2003/87, les États membres pourraient prévoir dans leur PNA, outre les critères énumérés à l'annexe III, des critères additionnels dès lors que ceux-ci seraient objectifs et transparents. De l'avis de la requérante, tous les ajustements ex post du PNA allemand satisfont à ces exigences d'objectivité et de transparence, puisqu'il est indiqué aux exploitants, dès le moment de l'attribution des quotas, à quelles conditions et dans quelle mesure ceux-ci sont susceptibles d'être retirés.

59 La requérante conteste, par ailleurs, que l'on puisse déduire de l'article 29 de la directive 2003/87 une interdiction générale des mesures d'ajustement ex post à la baisse, dès lors que cette disposition prévoit uniquement, et à titre exceptionnel, la possibilité d'octroyer des quotas supplémentaires en cas de force majeure. L'objet de l'article 29 de la directive 2003/87 serait donc de restreindre strictement, dès le début des échanges, la délivrance par les États membres de quotas supplémentaires, c'est-à-dire un ajustement ex post à la hausse, afin d'éviter que la quantité totale allouée dans un État membre n'augmente. En revanche, cette disposition ne viserait aucunement la situation inverse, à savoir celle des ajustements ex post à la baisse.

60 La requérante en conclut que les ajustements ex post prévus par le PNA allemand sont conformes tant aux objectifs qu'au libellé de la directive 2003/87.

e) Sur les arguments économiques avancés par la Commission

61 La requérante fait valoir que, contrairement aux allégations avancées par la Commission, sa thèse est corroborée par les objectifs tant écologiques qu'économiques de la directive 2003/87, à savoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes (article 1er de la directive 2003/87), la préservation de l'intégrité du marché intérieur et des conditions de concurrence (considérant 7 de la directive 2003/87) et la prise en compte du potentiel de réduction des émissions provenant des activités industrielles (considérant 8 de la directive 2003/87).

62 En effet, les ajustements ex post à la baisse contestés par la Commission viseraient à empêcher des distorsions de concurrence sur le marché intérieur en remédiant à des abus et à des «surallocations» préjudiciables aux concurrents. Ils permettraient en outre de corriger des prévisions erronées ainsi que des baisses de production s'écartant de ces prévisions et, dans le cas des installations de cogénération, ils permettraient de corriger les conséquences inhérentes à l'utilisation abusive d'une allocation spéciale de quotas contraire à son objectif environnemental.

63 À cet égard, la requérante récuse l'argument de la Commission selon lequel les ajustements ex post nuisent à la certitude nécessaire aux entreprises pour effectuer les investissements permettant de réduire les émissions (communication de la Commission du 7 juillet 2004, p. 8). En effet, ces ajustements ne dépendraient pas de la réduction des émissions, mais de celle de la production réelle de l'installation, dans le cas où celle-ci s'écarterait de la production prévue. Selon la requérante, les ajustements ex post facilitent, au contraire, le fonctionnement efficace du marché et augmentent la sécurité des investissements, tels que ceux qui sont destinés au remplacement des combustibles produisant un fort taux de CO_2. Ils feraient, en effet, dépendre la décision de l'exploitant de vendre ou d'acheter des quotas de l'efficacité de son installation et libéreraient les quotas non utilisés pour de nouvelles installations. En outre, serait erroné l'argument de la Commission selon lequel les

ajustements ex post et la restitution des quotas à la réserve affectent les décisions d'investissement des nouveaux entrants étant donné la totale sécurité d'investissement dont bénéficieraient ces derniers grâce à l'obligation d'achat de quotas que le PNA et l'article 6, paragraphe 3, de la loi d'allocation imposeraient à l'État. L'augmentation de la réserve par les quotas réintégrés grâce à ces ajustements aurait d'ailleurs pour objet d'éviter que cette obligation d'achat ne prenne une trop grande importance.

64 En ce qui concerne l'argument de la Commission selon lequel les ajustements ex post ne sont pas nécessaires pour lutter contre les abus et les prévisions erronées et selon lequel la correction des informations inexactes doit intervenir avant la décision d'allocation, la requérante fait observer que le caractère erroné de ces prévisions n'apparaît qu'après cette décision, à savoir sur le fondement d'une comparaison de la production effective avec celle initialement prévue. Dans une telle situation, l'ajustement ex post serait le seul moyen pour éviter le risque de «surallocation» qui en résulterait et, partant, le seul moyen pour éviter que le bon fonctionnement du système d'échange de quotas ne se trouve affecté. En outre, la directive 2003/87 ne ferait pas, à cet égard, de distinction en fonction de la gravité de la faute commise par l'exploitant. Il s'ensuivrait que les erreurs de prévision commises par négligence devraient également être corrigées a posteriori et que, contrairement à l'avis de la Commission, la législation nationale concernant la lutte contre les abus intentionnels ne serait pas suffisante à cet effet.

65 La requérante ajoute que la seule mesure reconnue comme étant licite par la Commission, dans la décision attaquée, à savoir la révocation de l'allocation des quotas consécutive à la fermeture d'une installation, est également un ajustement ex post. À cet égard, elle récuse l'argument de la Commission selon lequel la fermeture d'une installation entraîne la disparition de l'installation et, partant, de l'exploitant en tant que tel. D'une part, l'existence juridique d'un exploitant ne cesserait pas du seul fait de la fermeture d'une installation. D'autre part, le droit allemand de l'environnement imposerait à l'exploitant d'importantes obligations d'entretien même après cette fermeture (Nachsorgepflichten). Or, dans ces circonstances, l'exploitant pourrait tirer profit de la cession de quotas dont il n'aurait plus besoin. Dès lors, le retrait, non contesté par la Commission, des quotas en cas de fermeture d'une installation constituerait, en réalité, un ajustement ex post à la baisse.

2. Arguments de la Commission

a) Sur le caractère déterminant de la portée des critères de l'annexe III de la directive 2003/87 dans le contrôle effectué par la Commission en vertu de l'article 9, paragraphe 3, de ladite directive

66 La Commission estime que son pouvoir de contrôle du PNA, tel que prévu à l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87, porte notamment sur les critères énoncés à l'annexe III de ladite directive, lesquels doivent être lus à la lumière du contexte général et du système de ladite directive dans son ensemble. Selon la Commission, l'objet du litige est la compatibilité de la décision attaquée avec cette directive et, en particulier, avec les critères énoncés à son annexe III, dont l'objectif général est d'offrir aux exploitants, sur le fondement de quotas clairs et fixes, une incitation économique à réduire leurs émissions. La décision attaquée serait légale si le PNA qui en est l'objet n'était pas conforme auxdits critères. Par conséquent, la portée desdits critères serait déterminante pour la légalité de la décision attaquée comme pour celle du PNA.

b) Sur la conformité du PNA allemand avec le critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87

67 La Commission estime qu'un ajustement ex post, même s'il intervient selon des règles préétablies, n'est pas compatible avec le critère n° 10, tel qu'il est interprété dans le contexte général des articles 9 et 11 de la directive 2003/87. Elle soutient qu'il n'est plus possible de procéder à un tel ajustement une fois que la décision d'allocation a été prise en vertu de l'article 11, paragraphe 1, de ladite directive. Cela tiendrait au fait que les quotas alloués doivent être délivrés aux exploitants (article 11, paragraphe 4) et qu'ils peuvent être transférés à l'intérieur de la Communauté (article 12, paragraphe 1). La Commission précise que, à partir du

moment où cette décision d'allocation est prise, l'objectif général de la directive 2003/87 consistant à offrir aux exploitants, sur la base de quotas prédéterminés, une incitation économique à réduire leurs émissions prend toute sa valeur.

68 Quant à la nécessité alléguée par la requérante d'éviter des abus et des prévisions erronées, la Commission fait observer, tout d'abord, qu'il est toujours possible de corriger les informations erronées avant que la décision d'allocation ne soit prise en application de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/87. Seraient, ensuite, inhérents à un système tel que celui choisi par la requérante, certains risques et une certaine marge d'erreur — s'agissant, par exemple, des prévisions auxquelles doivent se livrer les nouveaux entrants — lesquels ne sauraient justifier le non-respect des dispositions de la directive 2003/87. D'ailleurs, hormis la requérante, seul un très petit nombre d'États membres estimeraient ou auraient estimé, dans un premier temps, ne pas pouvoir renoncer à des ajustements ex post. La Commission ajoute qu'il existe, en tout état de cause, dans les États membres des dispositions législatives générales destinées à lutter contre les abus intentionnels.

69 S'agissant de l'argument de la requérante selon lequel les ajustements ex post à la baisse permettent de limiter au strict nécessaire les émissions de gaz à effet de serre et selon lequel ils contribuent ainsi à la lutte contre le changement climatique, la Commission objecte que cet effet ne peut être atteint que si, faute de demande, la réserve n'est pas épuisée et les quotas sont annulés. Dans un tel cas, il ne s'agirait que d'un effet secondaire imprévu, qui s'expliquerait par la présence d'un nombre plus faible que prévu de nouveaux entrants. Si la requérante avait voulu poursuivre cet objectif environnemental, elle aurait dû prévoir, dès le début, une quantité totale de quotas moins importante afin d'éviter une «surallocation» ou, à tout le moins, l'annulation immédiate des quotas retirés ex post. La Commission en conclut que les ajustements ex post sont neutres du point de vue de la protection de l'environnement, car la quantité totale des quotas reste inchangée. Elle considère que ces ajustements sont même susceptibles de supprimer chez les exploitants l'incitation à réduire les émissions, dans la mesure où ceux-ci perdent la possibilité de céder sur le marché d'échange des quotas obtenus grâce à leurs propres décisions économiques, telle que celle consistant à réduire leur production.

70 La Commission estime que sa position n'est pas contraire à l'article 38, paragraphe 2, du règlement nº 2216/2004, cette disposition n'autorisant que des corrections selon la méthode d'allocation prévue par le PNA et cette méthode devant également être conforme aux critères énoncés à l'annexe III de la directive 2003/87. En outre, la référence faite, dans cette disposition, à l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87 ne ferait que confirmer le caractère déterminant des critères énoncés à l'annexe III ainsi que celui des autres dispositions de ladite directive aux fins de l'appréciation de compatibilité du PNA

71 La Commission ajoute que, contrairement aux allégations de la requérante, le retrait de quotas en cas de fermeture d'installations ne constitue pas un cas d'ajustement ex post, étant donné que les quotas sont liés aux installations. Selon la Commission, une installation qui disparaît n'a plus besoin de quotas d'émission. Partant, dès la disparition de cette installation, l'objectif qui consisterait à l'inciter à diminuer ses émissions pour libérer des quotas ne serait plus en cause et l'État membre serait donc libre de retirer les quotas dont l'installation fermée n'aurait plus besoin. Dès lors, dans un tel cas, le retrait des quotas ne constituerait pas un ajustement ex post comparable aux ajustements ex post prévus par le PNA allemand.

c) Sur la conformité du PNA allemand avec le critère nº 5 de l'annexe III de la directive 2003/87

72 Selon la Commission, la décision attaquée n'est pas non plus contestable sous l'angle du critère nº 5. Elle estime que la possibilité d'effectuer des ajustements ex post à la baisse peut donner lieu à un traitement préférentiel injustifié des nouveaux entrants en ce sens que ceux-ci sont susceptibles d'obtenir d'emblée une quantité de quotas plus élevée que celle qu'ils auraient pu espérer en l'absence d'une telle possibilité, ce qui désavantage les autres exploitants qui ne disposent pas de cette faculté de correction inhérente à l'allocation initiale. Compte tenu de la nécessité pour les nouveaux entrants d'évaluer eux-mêmes le niveau prévu d'utilisation de la capacité et le volume de production escompté, ceux-ci seraient moins incités à fournir des

estimations précises et n'effectueraient des contrôles que dans l'hypothèse d'une allocation irrévocablement fixée d'emblée. Or, une allocation initiale trop élevée pourrait indûment avantager un nouvel entrant s'il s'avérait qu'il peut vendre davantage de produits en raison d'une augmentation de la demande sans encourir de dépenses supplémentaires pour l'acquisition de quotas. En revanche, l'exploitant d'une installation existante devrait acheter des quotas supplémentaires sur le marché pour chaque unité supplémentaire de production imprévue.

73 La Commission ajoute qu'un système d'échange de quotas d'émission se rapportant à une période pluriannuelle ne saurait fonctionner, de manière efficace, que sur la base d'un examen ex ante qui repose essentiellement sur des prévisions. Or, hormis le fait que, en présence de la possibilité d'ajustements ex post, les parties intéressées tendraient à être moins diligentes lors de l'élaboration du PNA, ce qui affecterait la précision de la décision d'allocation, l'allocation définitive ne pourrait être effectuée, dans la logique de l'argumentation de la requérante, qu'à la fin de la période d'allocation, lorsque toutes les informations sur les émissions effectivement produites seraient disponibles. Dès lors, les ajustements ex post auraient pour conséquence que le respect du critère n° 5 ne pourrait être garanti qu'a posteriori. La Commission est toutefois d'avis qu'il convient de vérifier par avance l'existence d'une éventuelle discrimination, au titre de ce critère, à l'égard de certaines installations, c'est-à-dire au moment où le PNA est établi et où la décision de la Commission est arrêtée. Il en résulterait que les ajustements ex post seraient contraires à l'esprit et au fonctionnement du système d'allocation et d'échange de quotas. La Commission précise en outre qu'il est inhérent à un système reposant sur des prévisions que la réalité, telle qu'elle se manifeste ultérieurement, s'écarte des prévisions. Or, les évolutions ultérieures ne sauraient plus remettre en cause la décision d'allocation arrêtée sur le fondement d'un examen ex ante qui viserait à créer des incitations économiques destinées à réduire les émissions. En effet, prévoir le retrait de quotas devenus inutiles en raison des réductions d'émissions réalisées tout en admettant qu'ils puissent être vendus équivaudrait à supprimer en partie l'incitation à procéder à de telles réductions. L'efficacité du système d'échange de quotas s'en trouverait ainsi affectée d'une manière décisive.

74 À cet égard, il n'y aurait pas de différence selon que les ajustements ex post soient liés au taux d'émission ou au volume de production, puisque, selon la Commission, il existe une corrélation positive entre ces deux paramètres, tous deux influençant la

décision économique d'optimiser le bénéfice dégagé par la production de l'installation. De l'avis de la Commission, en liant les ajustements ex post au volume de production, un élément d'incertitude est introduit dans le calcul économique consistant à déterminer s'il est rentable de diminuer les émissions au moyen de gains d'efficacité ou d'une réduction du volume de production, afin de pouvoir vendre des quotas excédentaires. En revanche, cette incertitude créée par les ajustements ex post inciterait les exploitants des installations à investir dans une moindre mesure dans des techniques de production propres ainsi qu'à renoncer à baisser leur production de manière plus substantielle. Or, ce serait précisément ce que la Commission voudrait éviter. La Commission ajoute que cette affectation de l'incitation des exploitants est même susceptible d'avoir des effets négatifs sur l'environnement, alors que les effets positifs éventuels allégués par la requérante ne se réaliseraient que dans des circonstances hypothétiques particulières, notamment dans le cas où les nouveaux entrants ne seraient pas suffisamment nombreux.

75 S'agissant de l'argument de la requérante selon lequel les quotas retirés sont transférés à la réserve pour être mis à la disposition des nouveaux entrants, la Commission considère que, si la requérante estime nécessaire une augmentation de la réserve, elle devrait prévoir, dès le départ, une réserve plus importante dans son PNA. La Commission fait observer en outre que la quantité de quotas obtenus au moyen d'ajustements ex post est incertaine et ne garantit donc pas un surplus de sécurité juridique pour les nouveaux entrants quant à leurs décisions d'investissement. Par ailleurs, le fait que le PNA et l'article 6, paragraphe 3, de la loi d'allocation prévoient la possibilité d'augmenter la réserve par l'achat de quotas par un organisme privé et par leur remise gratuite aux autorités chargées de sa gestion confirmerait que l'alimentation de ladite réserve au moyen des ajustements ex post ne serait pas nécessaire. Enfin, la Commission rappelle qu'il n'est pas indispensable de prévoir une réserve pour les nouveaux entrants, étant donné que ces derniers peuvent se procurer les quotas nécessaires sur le marché (voir également les orientations de la Commission, point 56).

76 Pour toutes ces raisons, la Commission estime que la décision attaquée est conforme aux critères énoncés à l'annexe III de la directive 2003/87 et que le moyen tiré de la violation de l'article 9, paragraphe 3, de ladite directive, lu conjointement avec son annexe III, doit être rejeté.

B — *Appréciation du Tribunal*

1. Sur la répartition des tâches et des compétences entre la Commission et les États membres et sur l'étendue du contrôle juridictionnel

77 À titre liminaire, le Tribunal rappelle que la requérante soutient, à titre principal, que, contrairement aux constatations de la Commission dans la décision attaquée, les ajustements ex post prévus dans le PNA allemand ne violent ni le critère n° 5 ni le critère n° 10 énoncés à l'annexe III de la directive 2003/87. Dans ce contexte, est notamment discutée entre les parties la question de savoir si ces ajustements ex post entravent ou non le bon fonctionnement du système d'échange de quotas et, partant, si lesdits ajustements sont compatibles avec les objectifs et avec l'économie générale de la directive 2003/87, à la lumière desquels lesdits critères doivent être lus. À cet égard, le Tribunal doit tenir compte des frontières qui séparent, d'une part, l'étendue du pouvoir de contrôle et du pouvoir décisionnel de la Commission, notamment au titre de la directive 2003/87, et, d'autre part, la portée de la marge de manœuvre dont dispose l'État membre pour transposer ladite directive en droit national en conformité avec les exigences du droit communautaire.

78 En ce qui concerne la répartition des tâches et des compétences entre la Commission et les États membres lorsqu'il s'agit de la transposition d'une directive dans le domaine de l'environnement, il y a lieu de rappeler le libellé de l'article 249, troisième alinéa, CE, selon lequel «[l]a directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens». Il en résulte que, lorsque la directive en cause ne prescrit pas la forme et les moyens pour atteindre un résultat particulier, la liberté d'action de l'État membre quant au choix des formes et des moyens appropriés pour l'obtention dudit résultat reste, en principe, complète. Néanmoins, les États membres ont l'obligation, dans le cadre de la liberté qui leur est laissée par l'article 249, troisième alinéa, CE, de choisir les formes et les moyens les plus appropriés en vue d'assurer l'effet utile des directives (voir arrêt de la Cour du 8 septembre 2005, Yonemoto, C-40/04, Rec. p. I-7755, point 58, et la jurisprudence

qui y est citée). Il en résulte en outre que, en l'absence de règle communautaire prescrivant, de manière claire et précise, la forme et les moyens devant être employés par l'État membre, il incombe à la Commission, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de contrôle, en vertu notamment des articles 211 CE et 226 CE, de démontrer, à suffisance de droit, que les instruments utilisés par l'État membre à ce titre sont contraires au droit communautaire.

79 Il y a lieu d'ajouter que ce n'est que par l'application de ces principes que peut être assuré le respect du principe de subsidiarité consacré à l'article 5, deuxième alinéa, CE, principe qui s'impose aux institutions communautaires dans l'exercice de leurs fonctions réglementaires et qui est censé avoir été respecté pour l'adoption de la directive 2003/87 (considérant 30 de ladite directive). Aux termes de ce principe, la Communauté n'intervient, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. Dès lors, dans un domaine, tel que celui de l'environnement, régi aux articles 174 CE à 176 CE, dans lequel les compétences de la Communauté et des États membres sont partagées, la charge de la preuve incombe à la Communauté, c'est-à-dire en l'espèce à la Commission, de démontrer dans quelle mesure les compétences de l'État membre et, partant, sa marge de manœuvre, sont limitées au regard des conditions visées au point 78 ci-dessus.

80 S'agissant plus précisément du pouvoir de contrôle de la Commission au titre de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87, il convient de préciser que, si l'État membre dispose d'une certaine marge de manœuvre pour la transposition de cette directive, il n'en reste pas moins que, d'une part, la Commission est habilitée à vérifier la conformité des mesures prises par l'État membre avec les critères énoncés à l'annexe III et les dispositions de l'article 10 de ladite directive, et que, d'autre part, dans l'exercice de ce contrôle, elle jouit, elle-même, d'une marge d'appréciation dans la mesure où ce contrôle implique des évaluations économiques et écologiques complexes opérées au regard de l'objectif général de réduction des émissions de gaz à effet de serre au moyen d'un système d'échange de quotas économiquement efficace et performant (article 1er et considérant 5 de la directive 2003/87).

81 Il s'ensuit que, dans le cadre de son contrôle de légalité à cet égard, le juge communautaire exerce un contrôle complet quant à la bonne application par la Commission des règles de droit pertinentes, dont la portée doit être déterminée selon les méthodes d'interprétation reconnues par la jurisprudence. En revanche, le Tribunal ne saurait se substituer à la Commission lorsque celle-ci doit effectuer, dans ce contexte, des appréciations économiques et écologiques complexes. À ce titre, le Tribunal est tenu de se limiter à vérifier si la mesure en cause n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir, si l'autorité compétente n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation et si les garanties procédurales, qui revêtent une importance d'autant plus fondamentale dans ce contexte, ont été pleinement respectées (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal du 11 septembre 2002, Pfizer Animal Health/Conseil, T-13/99, Rec. p. II-3305, points 166 et 171, et Alpharma/Conseil, T-70/99, Rec. p. II-3495, points 177 et 182, et du 21 octobre 2003, Solvay Pharmaceuticals/Conseil, T-392/02, Rec. p. II-4555, point 126).

82 S'agissant, en l'espèce, du contrôle de la compatibilité des ajustements ex post litigieux avec notamment les critères n^{os} 5 et 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, effectué par la Commission en vertu de l'article 9, paragraphe 3, de ladite directive, il convient de souligner que l'exercice de ce contrôle dépend en premier lieu de la détermination de la portée des règles de droit pertinentes et n'implique qu'en second lieu des évaluations économiques et écologiques complexes, notamment lorsqu'il s'agit d'apprécier les conséquences pratiques desdits ajustements sur le fonctionnement du système d'échange de quotas. Dès lors, il convient d'examiner, tout d'abord, si, dans l'exercice de ce contrôle, la Commission a respecté les limites des règles de droit pertinentes, telle qu'interprétées par le Tribunal, afin de déterminer si la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit. Ce n'est qu'ensuite, lorsqu'il s'avère que la Commission a correctement appliqué les règles de droit pertinentes ou qu'elle a apporté les preuves qui lui incombaient, conformément aux règles relatives à la charge de la preuve précisées aux points 78 et 79 ci-dessus, que se pose la question de savoir si son appréciation, sur le plan factuel et économique, est plausible ou entachée d'une erreur manifeste.

83 À cet égard, il y a lieu de préciser qu'il n'est pas contesté entre les parties que la question de l'admissibilité des ajustements ex post litigieux n'est pas explicitement

abordée par la directive 2003/87. Dans ces conditions, il doit être présumé que lesdits ajustements relèvent de la liberté de l'État membre quant aux formes et aux moyens de transposition de ladite directive et il incombe dès lors à la Commission de démontrer que ces ajustements sont susceptibles de porter atteinte à l'effet utile de ses dispositions.

84 Le Tribunal estime opportun de commencer par examiner la légalité de la décision attaquée dans la mesure où celle-ci concerne l'admissibilité de certains ajustements ex post au regard du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, étant donné que la portée de ce critère, tel qu'interprétée par la Commission, est intrinsèquement liée à la question de la compatibilité desdits ajustements avec les objectifs et l'économie générale du système d'échange de quotas tel qu'il est établi par ladite directive.

2. Sur la légalité de la décision attaquée au regard du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87

a) Sur les ajustements ex post litigieux

85 À titre liminaire, il convient de rappeler quels sont les ajustements ex post litigieux dont la Commission estime qu'ils contreviennent au critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87.

86 À cet égard, il y a lieu de relever que, à première vue, la Commission semble constater, à l'article 1er de la décision attaquée, que l'ensemble des ajustements ex post énumérés dans cet article sont contraires au critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87. Néanmoins, il ressort des considérants 4 à 6 de la décision attaquée, à la lumière desquels le dispositif doit être lu (voir, en ce sens, arrêt de la

Cour du 12 mai 2005, Commission/Grèce, C-415/03, Rec. p. I-3875, point 41, et arrêt du Tribunal du 18 janvier 2005, Confédération nationale du Crédit mutuel/Commission, T-93/02, Rec. p. II-143, point 74), que cette appréciation ne vaut pas pour les ajustements ex post prévus pour les nouveaux entrants, tels que visés à l'article 1er, sous a), de ladite décision, la Commission estimant qu'ils sont uniquement contraires au critère n° 5. Dès lors, ainsi que l'a confirmé la Commission lors de l'audience (procès-verbal de l'audience, p. 2), le début de l'article 1er de la décision attaquée doit se lire comme suit:

«Les éléments suivants du [PNA] allemand sont incompatibles avec les critères [n°] 5 et[/ou n°] 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 [...]»

87 À l'article 1er, sous b), et au considérant 5 de la décision attaquée, la Commission constate l'illégalité des ajustements ex post liés à l'application de la règle du transfert. Si la Commission ne conteste pas la règle du transfert en tant que telle, dans la mesure où elle permet à l'exploitant d'une nouvelle installation de reprendre les quotas délivrés à une installation qu'il a exploitée puis fermée auparavant (voir, notamment, la communication de la Commission du 7 juillet 2004, point 3.3), elle refuse, cependant, d'admettre la légalité de tels ajustements lorsque la capacité de production de la nouvelle installation est moins importante que celle de l'installation fermée.

88 Dans la première hypothèse visée à l'article 1er, sous c), et au considérant 6 de la décision attaquée, la Commission constate en outre l'illégalité des ajustements ex post liés à une réduction de l'utilisation de la capacité de production de l'installation intervenue en contradiction avec les prévisions annoncées par l'exploitant. Aux termes des explications supplémentaires fournies dans la communication de la Commission du 7 juillet 2004 (p. 8, avant-dernier alinéa), une telle illégalité n'affecte que les ajustements ex post applicables aux installations dont l'exploitation a débuté après le 1er janvier 2003 et non ceux applicables aux nouveaux entrants. En réponse

à une question écrite du Tribunal, la Commission a confirmé cette interprétation tout en précisant pourtant que c'était de manière erronée que la communication de la Commission du 7 juillet 2004 a limité cette illégalité aux ajustements ex post applicables aux installations dont l'exploitation a débuté après le 1er janvier 2003 et que la décision attaquée visait dès lors également ceux applicables aux installations dont l'exploitation a débuté avant cette date.

89 La Commission constate, par ailleurs, dans la deuxième hypothèse visée à l'article 1er, sous c), et au considérant 6 de la décision attaquée, tels que rectifiés lors de l'audience (voir point 40 ci-dessus), l'illégalité des ajustements ex post à la baisse prévus lorsque les émissions annuelles de l'installation sont inférieures de 60 % par rapport à celles de la période de référence (fermeture de facto).

90 Dans la dernière hypothèse visée à l'article 1er, sous c), et au considérant 6 de la décision attaquée, la Commission constate enfin l'illégalité des ajustements ex post de l'allocation spéciale de quotas à une installation de cogénération lorsque le volume d'électricité produite par celle-ci est inférieur à celui de la période de référence.

91 De façon plus générale, il ressort des considérants 4 et 5 de la décision attaquée, ainsi que du point 3.2, premier alinéa, de la communication de la Commission du 7 juillet 2004 (voir point 41 ci-dessus), que la Commission est d'avis que, dans un PNA, le nombre de quotas à allouer à chaque installation doit être déterminé par avance pour la première période d'allocation et ne saurait, en tout état de cause, plus être modifié après l'adoption par l'État membre de la décision au titre de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/87. En revanche, la requérante allègue, en substance, que le critère n° 10 de l'annexe III de ladite directive ne contient qu'une condition formelle qui impose de joindre au PNA une liste des installations avec la quantité prévisionnelle de quotas que l'État membre a l'intention de leur allouer et que le nombre des quotas ainsi attribués individuellement est susceptible de changer dans une phase ultérieure de la mise en œuvre de la décision d'allocation prise au titre de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/87.

92 Afin d'examiner le bien-fondé des arguments avancés par les parties, le Tribunal considère qu'il est nécessaire de procéder à une interprétation littérale, historique, contextuelle et téléologique de la portée du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 (voir, en ce qui concerne la méthodologie, arrêts du Tribunal du 20 novembre 2002, Lagardère et Canal+/Commission, T-251/00, Rec. p. II-4825, points 72 et suivants, et du 6 octobre 2005, Sumitomo Chemical et Sumika Fine Chemicals/Commission, T-22/02 et T-23/02, Rec. p. II-4065, points 41 et suivants).

b) Sur l'interprétation littérale du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87

93 Il convient de déterminer, tout d'abord, par une interprétation littérale, si le libellé du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 s'oppose aux mesures d'ajustement ex post prévues par le PNA allemand.

94 À cet égard, le Tribunal relève que le critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 énonce que «[l]e [PNA] contient la liste des installations couvertes par la présente directive avec pour chacune d'elles les quotas que l'on souhaite lui allouer». Ainsi, il ressort des termes dans lesquels ce critère est énoncé, d'une part, que le PNA doit contenir une liste des installations relevant du champ d'application de la directive 2003/87, et, d'autre part, que cette liste doit indiquer le nombre de quotas «que l'on souhaite [...] allouer» à chacune de ces installations. Il y a, dès lors, lieu de s'interroger plus spécialement sur la portée de l'expression «que l'on souhaite [...] allouer».

95 Dans le cadre d'une interprétation littérale, il convient de tenir compte du fait que les textes de droit communautaire sont rédigés en plusieurs langues et que les différentes versions linguistiques font également foi; une interprétation d'une disposition de droit communautaire implique ainsi une comparaison des versions linguistiques (arrêt de la Cour du 6 octobre 1982, Cilfit, 283/81, Rec. p. 3415,

point 18). L'expression «que l'on souhaite [...] allouer» dans la version française est également reproduite dans les versions espagnole et portugaise, à savoir respectivement «que se prevé asignar» et «que se pretende de atribuir», toutes ces versions exprimant ainsi le même caractère subjectif, impliquant un certain degré de volonté autonome, de l'attribution individuelle des quotas d'émission aux différentes installations. Ce caractère est atténué et devient une simple intention dans les versions anglaise (intended to be allocated), danoise (hensigten), finnoise (aiotaan myöntää) et suédoise (som avses), dans lesquelles cette expression a été reproduite dans un sens un peu différent, à savoir comme signifiant «que l'État membre aurait l'intention d'allouer». En outre, dans les versions allemande (zugeteilt werden sollen) et néerlandaise (bestemd om te worden toegewezen), signifiant «destinés à être alloués», l'attribution individuelle des quotas d'émission aux différentes installations présente un caractère qui est davantage neutre et objectif. Ce caractère neutre et objectif se voit encore un peu plus accentué dans les versions grecque (pou prokeitai na diatethoun) et italienne (saranno assegnate), lesquelles présentant l'attribution individuelle des quotas d'émission simplement comme étant un fait futur (seront alloués).

96 Au vu de ce qui précède, il existe d'importantes nuances entre les différentes versions linguistiques du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, dont chacune fait foi, celles-ci prêtant à l'attribution individuelle des quotas d'émission, selon les termes employés, plutôt un caractère subjectif et intentionnel ou, au contraire, un caractère plus ou moins objectif et neutre. Par conséquent, ces versions linguistiques, prises dans leur ensemble, ne sauraient faire prévaloir ni la position de la Commission, selon laquelle le PNA et la décision d'allocation doivent contenir le nombre définitif de quotas à attribuer pour chacune des installations énumérées, ni celle de la requérante qui, en substance, invoque une large marge d'appréciation de l'État membre à cet égard. Cependant, les formulations susvisées ne sauraient pas non plus exclure le fait que le législateur communautaire ait voulu ménager une certaine flexibilité, voire une certaine marge d'appréciation à l'État membre, en lui laissant la possibilité de modifier le nombre de quotas, tel que prévu dans la liste des installations annexée au PNA, dans une phase ultérieure de la mise en œuvre de la directive 2003/87.

97 Dès lors, il convient de compléter cette interprétation littérale et cette lecture comparée des différentes versions linguistiques du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 par une interprétation historique.

c) Sur l'interprétation historique du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87

98 En retraçant la genèse du processus législatif ayant conduit à l'adoption de la directive 2003/87, le Tribunal constate que le critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 ne fait son apparition dans le projet de cette directive qu'à un stade relativement tardif, à savoir dans le cadre de la position commune (CE) n° 28/2003 arrêtée par le Conseil, le 18 mars 2003, en vue de l'adoption de la[dite] directive (JO C 125E, p. 72). Ainsi que le fait valoir la requérante, ce critère a été inclus dans le projet de directive à la suite d'un amendement proposé, le 13 septembre 2002, par la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs du Parlement européen, amendement qui a été motivé par le fait qu'«[i]l est important de pouvoir disposer de données qui reflètent et quantifient la situation du commerce de droits d'émission de gaz à effet de serre» (document de séance A5-0303/2002, I, p. 48, amendement n° 73).

99 Par conséquent, l'interprétation historique n'apporte pas d'éléments supplémentaires susceptibles de modifier la conclusion tirée au point 96 ci-dessus.

100 Il y a dès lors lieu de procéder à une interprétation contextuelle du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87.

d) Sur l'interprétation contextuelle du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87

Sur les dispositions pertinentes de la directive 2003/87 et du règlement n° 2216/2004

i) Sur les articles 9 et 11 de la directive 2003/87

101 Dans le cadre de l'interprétation contextuelle du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, il convient de se référer, tout d'abord, à l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2003/87, qui forme la base légale pour l'établissement, par les États membres, des PNA. Cette disposition prévoit, notamment, que «chaque État membre élabore un [PNA] précisant la quantité totale de quotas qu'il a l'intention d'allouer pour la période considérée et la manière dont il se propose de les attribuer» et que «[c]e [PNA] est fondé sur des critères objectifs et transparents, incluant les critères énumérés à l'annexe III, en tenant dûment compte des observations formulées par le public».

102 À cet égard, le Tribunal constate que, en ce qui concerne l'éventuel caractère définitif ou, au contraire, seulement provisoire de l'allocation de quotas par l'État membre prévue par le PNA, l'expression utilisée à l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2003/87 (intention d'allouer) correspond, dans chacune des versions linguistiques examinées au point 95 ci-dessus, essentiellement à celle utilisée au critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 (souhaite [...] allouer). Ces formulations ne supposent cependant pas nécessairement l'existence d'une large marge de manœuvre de l'État membre pour la transposition. Elles peuvent également être comprises comme étant la conséquence du fait que le PNA fera l'objet d'un contrôle par la Commission, en vertu de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87, et que, dès lors, toute allocation de quotas prévue dans la liste des installations annexée audit PNA — et donc «souhaitée» par l'État membre — n'est que provisoire jusqu'à ce que la Commission l'entérine ou la rejette tout en demandant des modifications.

103 Il y a lieu, ensuite, de se référer à l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87 selon lequel «la Commission peut rejeter ce [PNA] ou tout aspect de celui-ci en cas d'incompatibilité avec les critères énoncés à l'annexe III ou avec les dispositions de l'article 10» et que «[l']État membre ne prend une décision[,] au titre de l'article 11, paragraph[e 1], que si les modifications proposées ont été acceptées par la Commission». Il convient de rappeler en outre le libellé de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/87 selon lequel «chaque État membre décide de la quantité totale de quotas qu'il allouera [...] et de l'attribution de ces quotas à l'exploitant de chaque installation». Cette disposition précise, par ailleurs, que l'État membre «prend cette décision [...] sur la base de son [PNA] [...] en tenant dûment compte des observations formulées par le public».

104 Dans ce contexte, le Tribunal estime qu'il est utile de rappeler les différentes étapes de la procédure décrite à l'article 9, paragraphes 1 et 3, lu conjointement avec l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/87. En effet, l'article 9, paragraphe 3, prévoit différentes étapes correspondant respectivement à la notification, à la finalisation du PNA et à l'adoption par l'État membre de la décision d'allocation. Il prévoit en outre, à tout le moins, deux occasions de contrôle et de rejet du PNA par la Commission. La première étape, indispensable, consiste en la notification initiale par l'État membre du PNA conformément au paragraphe 1 de cette disposition et en l'examen dudit PNA par la Commission. À cette première étape s'ajoute, le cas échéant, une deuxième étape. Celle-ci donne lieu à d'éventuelles modifications du PNA soit sur demande de la Commission, soit sur proposition de l'État membre, et à l'acceptation ou non de ces modifications par la Commission. C'est uniquement lorsque la première et — éventuellement — la deuxième étape ont été accomplies que l'État membre est en droit d'arrêter, dans le cadre d'une troisième étape et sur le fondement de son PNA, sa décision d'allocation de quotas au titre de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/87 (arrêt du Tribunal du 23 novembre 2005, Royaume-Uni/Commission, T-178/05, Rec. p. II-4807, point 56). Par ailleurs, il ressort de l'article 9, paragraphe 1, et de l'article 11, paragraphe 1, de ladite directive l'obligation de l'État membre de «ten[ir] dûment compte des observations formulées par le public», tant dans le PNA, c'est-à-dire à la suite d'une première consultation publique, que dans la décision d'allocation, arrêtée à la suite d'une seconde consultation publique. À cet égard, le critère n° 9 de l'annexe III de la directive

2003/87 précise que «[l]e [PNA] comprend des dispositions permettant au public de formuler des observations et contient des informations sur les modalités en vertu desquelles ces observations seront dûment prises en considération avant toute prise de décision sur l'allocation de quotas».

105 Au regard de ce qui précède, le Tribunal relève, premièrement, que la décision d'allocation de l'État membre prévue à l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/87 n'est plus soumise, dans le cadre de ladite directive, à un examen particulier par la Commission à l'instar du contrôle prévu à l'article 9 de ladite directive concernant le PNA. Toutefois, le fait que l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/87 oblige l'État membre à fonder sa décision d'allocation sur son PNA, tel que celui-ci a été examiné par la Commission en vertu de l'article 9 de ladite directive et éventuellement modifié à sa demande, ne signifie pas nécessairement qu'une modification ultérieure des allocations individuelles de quotas ne soit plus possible. En effet, selon l'article 11, paragraphe 1, deuxième phrase in fine, lu en combinaison avec le critère n° 9 de l'annexe III de la directive 2003/87, le contenu de la décision d'allocation dépend également de la seconde consultation publique. Or, cette seconde consultation publique n'intervient qu'après l'examen par la Commission du PNA notifié et doit être apte à conduire à une modification de l'allocation que l'État membre se propose d'arrêter par sa décision d'allocation, sous peine de rendre cette consultation sans objet et les observations du public purement théoriques (arrêt Royaume-Uni/Commission, point 104 supra, point 57). Il en résulte que, si, en principe, toute modification du cadre essentiel du PNA à la suite de la clôture de la procédure d'examen prévue à l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87 est susceptible de neutraliser le système de contrôle préventif qui y est établi, une interdiction absolue de modification des allocations individuelles arrêtées dans le PNA porterait atteinte à l'effet utile de la seconde consultation publique, telle que prévue à l'article 11, paragraphe 1, deuxième phrase in fine, lu conjointement avec le critère n° 9 de l'annexe III de la directive 2003/87 (voir, en ce sens, arrêt Royaume-Uni/Commission, point 104 supra, point 58). Il convient d'ajouter que, ainsi qu'il ressort des points 93, 95 et 96 de ses orientations, la Commission semble elle-même partir du principe selon lequel, étant donné le caractère obligatoire de la participation du public, d'éventuelles modifications qui se sont avérées nécessaires après la seconde consultation publique sont susceptibles d'être intégrées dans la décision d'allocation, à condition que l'État membre en informe la Commission avant l'adoption de ladite décision.

106 Il y a lieu de relever, deuxièmement, que, dans son passage pertinent («chaque État membre décide de la quantité totale de quotas qu'il allouera [...] et de l'attribution de ces quotas à l'exploitant de chaque installation»), l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/87 est formulé de façon plutôt ouverte et tourné vers le futur et que cette disposition n'interdit pas expressément une modification ultérieure du nombre de quotas attribués individuellement selon la liste annexée au PNA et selon la décision d'allocation. De même, l'article 9, paragraphe 1, de ladite directive, qui établit les conditions de légalité d'un PNA, ne fait pas exclusivement référence aux critères énumérés à l'annexe III de la directive 2003/87, mais permet de fonder le PNA sur d'autres critères d'allocation, sous réserve que ceux-ci soient «objectifs et transparents». Il en découle, d'une part, que, en l'absence d'interdiction explicite, à l'article 11, paragraphe 1, de modifications ultérieures de l'attribution individuelle des quotas, le PNA et la décision d'allocation peuvent explicitement prévoir une telle possibilité de modification, à condition que les critères de sa mise en œuvre soient fixés de manière objective et transparente. Il en découle, d'autre part, que, dès lors que ces critères additionnels ne constituent pas des critères définis à l'annexe III de la directive 2003/87, le pouvoir de contrôle de la Commission au titre de l'article 9, paragraphe 3, de cette directive est nécessairement restreint et est limité à la question de savoir si ces critères additionnels — introduits par l'État membre dans l'exercice de la marge d'appréciation qui lui est laissée pour la transposition de ladite directive — remplissent les conditions d'objectivité et de transparence. Il convient d'ajouter qu'une éventuelle modification ultérieure des allocations individuelles de quotas, qui intervient après la décision d'allocation au sens de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/87, n'a pas pour conséquence que la Commission perde toute possibilité de contrôle, étant donné la surveillance permanente que celle-ci exerce grâce aux instruments de gestion et de vérification prévus par le règlement nº 2216/2004 ainsi que la compétence générale de surveillance dont elle est investie au titre des articles 211 CE et 226 CE, laquelle lui permet d'agir, à tout moment, en cas de violation du droit communautaire.

ii) Sur l'article 29 de la directive 2003/87

107 L'article 29 de la directive 2003/87 permet, exceptionnellement et par dérogation à la quantité totale de quotas prévue, une augmentation ultérieure du nombre de

quotas alloués individuellement. Cela confirme l'idée que l'État membre n'est, en principe, pas autorisé à allouer des quotas supplémentaires. Il n'existe, cependant, aucune disposition expresse dans ladite directive limitant la marge de manœuvre de l'État membre dans la gestion de l'attribution individuelle des quotas lorsque celle-ci n'aboutit pas à une telle augmentation mais uniquement à des corrections postérieures à la baisse. En effet, dans ce dernier cas, il n'existe pas de risque d'une allocation dépassant le nombre total de quotas prévu dans le PNA, qui serait contraire à l'obligation de réduction des émissions incombant à l'État membre. À cet égard, il convient également de relever que, en réponse à un questionnaire de la Commission au cours de la procédure administrative, la requérante a fait observer que, contrairement à ce qui ressortait du PNA tel que notifié initialement, la décision d'allocation, adoptée au titre de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/87, ne contenait que des ajustements ex post à la baisse et non des mesures d'augmentation d'allocations individuelles (voir point 34 ci-dessus).

iii) Sur l'article 38, paragraphe 2, du règlement nº 2216/2004

108 Ainsi que le fait valoir la Commission, l'article 38, paragraphe 2, du règlement nº 2216/2004 ne constitue qu'une règle procédurale d'ordre technique destinée à la bonne gestion et à la gestion centralisée, au niveau européen, du système de registres normalisé et sécurisé, lequel contient, notamment, les tableaux PNA présentant les données des différents PNA tels qu'ils ont été notifiés par les États membres. Cette règle établit les conditions suivant lesquelles des corrections peuvent être notifiées et apportées au tableau PNA, ces corrections étant toutefois subordonnées au respect de la procédure de notification et de contrôle par la Commission au titre de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87. Il s'ensuit que ces possibilités de modification ne préjugent aucunement de la légalité ou du bien-fondé des corrections en cause et qu'elles ne sont, en tout état de cause, pas susceptibles de modifier la portée des différentes dispositions pertinentes de la directive 2003/87. En revanche, la formulation utilisée à l'article 38, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement nº 2216/2004, selon laquelle «cette correction est faite conformément aux méthodes indiquées dans ce [PNA]», confirme, à tout le moins indirectement, la possibilité d'une correction postérieure du nombre de quotas alloués, pourvu que le

PNA en tant que tel prévoie expressément la méthode applicable à une telle correction. En effet, ladite règle présuppose ainsi que l'État membre peut prévoir, dans le PNA, des mécanismes de correction, à condition qu'ils soient objectifs et transparents au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2003/87.

Sur la portée des orientations de la Commission

i) Sur l'effet d'autolimitation des orientations de la Commission

109 Dans la mesure où les orientations de la Commission sont susceptibles de faire partie du cadre juridique pertinent, il y a lieu d'en apprécier la portée et d'en analyser les dispositions pertinentes pour l'interprétation du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87.

110 À cet égard, il convient de relever, s'agissant de la nature juridique de ces orientations, que, tout en étant fondées sur une base légale expresse prévue à l'article 9, paragraphe 1, premier alinéa, dernière phrase, de la directive 2003/87, selon laquelle «la Commission élabore des orientations pour la mise en œuvre des critères qui figurent à l'annexe III», lesdites orientations ne correspondent à aucun des actes de droit communautaire dérivé prévus à l'article 249 CE (voir, par analogie, arrêt de la Cour du 6 avril 2000, Espagne/Commission, C-443/97, Rec. p. I-2415, points 28 et suivants, et arrêts Pfizer Animal Health/Conseil, point 81 supra, point 119, et Alpharma/Conseil, point 81 supra, point 140). Il en découle néanmoins le pouvoir de la Commission d'élaborer et de rendre public au préalable, sous la forme de ces orientations, sa propre compréhension du contenu et de la portée des critères qui figurent à l'annexe III de ladite directive, ainsi que la façon dont elle entend exercer son contrôle, au titre de l'article 9, paragraphe 3, de la directive

2003/87, quant à la compatibilité avec lesdits critères des mesures de transposition prises par l'État membre. Dès lors, les orientations relèvent de la catégorie de règles, qui, en tant que telles, n'ont, en principe, pas d'effet contraignant autonome vis-à-vis de tiers et dont la Commission fait amplement usage dans le cadre de sa pratique administrative afin de structurer et de rendre plus transparent l'exercice de son pouvoir discrétionnaire et de supervision.

111 À cet égard, il y a lieu de rappeler la jurisprudence selon laquelle, en adoptant des règles de conduite administrative visant à produire des effets externes et en annonçant par leur publication qu'elle les appliquera dorénavant aux cas concernés par celles-ci, l'institution en question s'autolimite dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et ne saurait se départir de ces règles sous peine de se voir sanctionner, le cas échéant, au titre d'une violation de principes généraux du droit, tels que les principes d'égalité de traitement, de sécurité juridique ou de protection de la confiance légitime. Il ne saurait dès lors être exclu que, sous certaines conditions et en fonction de leur contenu, de telles règles de conduite ayant une portée générale puissent déployer des effets juridiques et que, notamment, l'administration ne saurait s'en écarter, dans un cas particulier, sans donner des raisons qui soient compatibles avec le principe d'égalité de traitement (voir, s'agissant des lignes directrices de la Commission pour le calcul des amendes en matière de concurrence, arrêt de la Cour du 28 juin 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commission, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P et C-213/02 P, Rec. p. I-5425, points 209 à 211; voir également, s'agissant de lignes directrices adoptées par la Commission en matière d'aides d'État, arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, Cityflyer Express/Commission, T-16/96, Rec. p. II-757, point 57), à condition qu'une telle approche ne soit pas contraire à d'autres règles supérieures de droit communautaire. Plus particulièrement dans les domaines de l'agriculture, de la santé et de l'environnement, le Tribunal a reconnu que les institutions communautaires peuvent s'imposer des orientations pour l'exercice de leurs pouvoirs d'appréciation par des actes non prévus à l'article 249 CE, notamment par le biais de communications, dans la mesure où ces actes contiennent des règles indicatives sur l'orientation à suivre par ces institutions communautaires et où ils ne s'écartent pas des normes du traité (voir arrêts Pfizer Animal Health/Conseil, point 81 supra, point 119, et Alpharma/Conseil, point 81 supra, point 140, et la jurisprudence qui y est citée).

112 Il s'ensuit que, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de contrôle au titre de l'article 9 de la directive 2003/87, la Commission s'est autolimitée par ses orientations de façon telle qu'elle ne saurait s'en écarter, sous peine de violer, le cas échéant, certains principes généraux de droit communautaire, tels que les principes d'égalité de traitement, de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique. Par conséquent, la Commission est susceptible de se voir opposer ses orientations, en particulier par les États membres qui en sont les destinataires, lorsqu'elle prend des mesures allant à l'encontre desdites orientations.

ii) Sur l'interprétation du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 à la lumière des orientations de la Commission

113 Le Tribunal rappelle que, en ce qui concerne le critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, la Commission s'est prononcée comme suit aux points 97 à 100 de ses orientations:

«97. Ce critère prévoit que le [PNA] est transparent. Cela signifie que la quantité de quotas allouée par installation est indiquée, et donc connue du public, lorsque le [PNA] est présenté à la Commission et aux autres États membres

[...]

98. Ce critère sera réputé rempli dans le cas où l'État membre aura respecté l'obligation d'établir la liste de toutes les installations entrant dans le champ de la directive [2003/87] [...]

[...]

100. Un État membre doit indiquer la quantité totale de quotas qu'il se propose d'allouer à chaque installation et devrait indiquer la quantité de quotas octroyée tous les ans à chacune conformément à l'article 11, paragraphe 4[, de la directive 2003/87] [...]»

114 Le Tribunal estime que le point 97 des orientations de la Commission reflète la même ratio legis que celle qui sous-tend la justification qu'a donnée la commission parlementaire ayant proposé l'inclusion du critère n° 10 dans la directive 2003/87 (voir point 98 ci-dessus). En effet, cette justification vise, en substance, à garantir au public et aux autorités impliquées dans la gestion du système d'échange de quotas, la transparence dans le PNA de la quantité de quotas allouée par installation. De même, l'expression «ce critère sera réputé rempli», utilisée au point 98 des orientations de la Commission, indique que celle-ci a elle-même voulu exprimer que la portée de l'obligation contenue au critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 se limitait à une obligation formelle de notification de «la liste de toutes les installations entrant dans le champ de la directive [2003/87]». Par ailleurs, le point 100 des orientations de la Commission se borne à exiger, à l'instar de la formulation du critère n° 10, que l'État membre «indiqu[e] la quantité totale de quotas qu'il se propose d'allouer à chaque installation». La formulation choisie pour exprimer la marge de manœuvre dont dispose l'État membre pour l'allocation des quotas (se propose d'allouer) ne diffère donc guère de celle du critère n° 10 (l'on souhaite allouer), ni de celle utilisée dans les autres dispositions pertinentes de la directive 2003/87 (voir points 101 à 106 ci-dessus).

115 Le Tribunal en conclut que, dans ses orientations, la Commission n'apporte aucune précision supplémentaire par rapport au libellé des dispositions pertinentes de la directive 2003/87, en ce qui concerne la portée du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, précision qui serait susceptible de soutenir le bien-fondé de son

interprétation selon laquelle les mesures d'ajustement ex post litigieuses sont contraires audit critère. Les orientations de la Commission ne contiennent pas non plus d'indice de solution concernant la question de savoir si l'État membre est en mesure de changer l'attribution individuelle des quotas après l'adoption de son PNA ou de la décision d'allocation au titre de l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/87.

116 Toutefois, étant donné que les orientations de la Commission sont censées concrétiser la pratique administrative et de contrôle de celle-ci, ainsi que décrire l'étendue de la marge de manœuvre dont dispose l'État membre pour la transposition des critères prévus à l'annexe III de la directive 2003/87, la Commission est tenue d'établir lesdites orientations, en particulier en ce qui concerne les aspects les plus essentiels, avec la plus grande clarté et précision possible. C'est d'autant plus vrai que le pouvoir de contrôle et de rejet des PNA, exercé par la Commission en vertu de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87, est fort circonscrit, celui-ci étant limité à l'examen de la compatibilité des PNA avec les seuls critères de l'annexe III et avec les seules dispositions de l'article 10 de la directive 2003/87. Dès lors, en l'absence d'une quelconque référence dans les orientations de la Commission à la question de la légalité des ajustements ex post à la baisse du nombre de quotas alloués individuellement et de la marge de manœuvre de l'État membre à ce titre, la Commission ne saurait valablement opposer à l'État membre l'interdiction desdits ajustements, sous peine de violer les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, mais doit, à l'inverse, elle-même se voir opposer par l'État membre cette absence de référence, à moins que cela ne soit contraire à d'autres dispositions de droit communautaire, notamment des dispositions de droit communautaire de rang supérieur.

iii) Sur la portée de la communication de la Commission du 7 juillet 2004

117 Le Tribunal ajoute que la communication de la Commission du 7 juillet 2004, qui réitère et complète les motifs de la décision attaquée adoptée le même jour, et notamment les raisons pour lesquelles la Commission considère les ajustements ex

post litigieux comme étant incompatibles avec le critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, n'est pas susceptible de modifier l'interprétation des orientations de la Commission retenue aux points 114 et 116 ci-dessus. Ladite communication constitue, certes, un élément important relevant du contexte immédiat dans lequel la décision attaquée a été adoptée et, partant, un complément de motivation par rapport aux motifs contenus dans ladite décision, que le juge communautaire est tenu de prendre en considération lors de son contrôle de légalité (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 8 juillet 2003, Verband der freien Rohrwerke e.a./Commission, T-374/00, Rec. p. II-2275, points 122 à 124). Toutefois, cette communication n'est ni antérieure à l'élaboration du PNA allemand, ce qui aurait pu aider la République fédérale d'Allemagne à respecter les critères figurant à l'annexe III, ni fondée sur l'article 9, paragraphe 1, premier alinéa, dernière phrase, de la directive 2003/87 et, dès lors, n'est pas susceptible de modifier la portée des orientations de la Commission élaborées en application de cette disposition.

Conclusion sur l'interprétation contextuelle du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87

118 Au vu de tout ce qui précède, le Tribunal conclut qu'une interprétation contextuelle du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 à la lumière des autres dispositions de cette directive et des orientations de la Commission n'est pas susceptible de fournir une réponse claire et précise à la question de savoir si l'État membre dispose ou non, à la suite de l'approbation de son PNA par la Commission et de l'adoption de la décision d'allocation, de la possibilité d'ajuster à la baisse l'allocation individuelle des quotas aux installations.

e) Sur l'interprétation téléologique du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87

Observation liminaire

119 S'agissant de l'interprétation téléologique du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, il y a lieu de se référer en particulier aux objectifs et à l'économie

générale de cette directive, à l'accomplissement et au fonctionnement desquels les critères de l'annexe III sont censés contribuer. Dans ce contexte, il convient de se demander notamment si la mise en œuvre effective des objectifs de ladite directive et, partant, l'effet utile des dispositions pertinentes qui visent à atteindre ces objectifs, parmi lesquels figurent les critères prévus à l'annexe III, s'opposent à la reconnaissance de la légalité des ajustements ex post à la baisse des quotas alloués (voir points 93 à 118 ci-dessus).

120 Dès lors, il convient de commencer par définir la portée des objectifs visés par la directive 2003/87 dont la mise en œuvre serait éventuellement entravée par l'admission de la légalité des ajustements ex post litigieux.

Sur les objectifs de la directive 2003/87

121 Selon l'article 1er de la directive 2003/87, l'objectif principal de ladite directive consiste à «établir un système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté [...] afin de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes». À cet égard, le critère nº 1 in fine de l'annexe III de ladite directive dispose que la quantité totale de quotas à allouer pour la période considérée «n'est pas supérieure à celle nécessaire, selon toute vraisemblance, à l'application stricte des critères fixés dans la présente annexe» et «est compatible, pour la période allant jusqu'en 2008, avec un scénario aboutissant à ce que chaque État membre puisse atteindre, voire faire mieux que l'objectif qui leur a été assigné en vertu de la décision 2002/358 [...] et du protocole de Kyoto». De même, le considérant 4 de la directive 2003/87 mentionne les engagements qu'ont pris la Communauté et les États membres en vue de réduire leurs émissions anthropiques de gaz à effet de serre en vertu du protocole de Kyoto.

122 Le considérant 5 de la directive 2003/87 précise que «[l]a présente directive contribue 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 d'émission de gaz à effet de serre et en nuisant le moins possible au développement économique et à l'emploi». En outre, le considérant 7 énonce la nécessité «d'adopter des dispositions communautaires relatives à l'allocation de quotas par les États membres, afin de contribuer à préserver l'intégrité du marché intérieur et d'éviter des distorsions de concurrence».

123 Le considérant 20 souligne que «[l]a présente directive encouragera le recours à des techniques de meilleur rendement énergétique, y compris la production combinée de chaleur et d'électricité, qui entraînent moins d'émissions par unité produite». En outre, le considérant 25 énonce que «[l]es politiques et mesures devraient être mises en œuvre au niveau de l'État membre et de la Communauté dans tous les secteurs de l'économie [...] afin de générer des réductions substantielles des émissions».

124 Il s'ensuit que l'objectif principal déclaré de la directive 2003/87 est de réduire, de manière substantielle, les émissions de gaz à effet de serre afin de pouvoir respecter les engagements de la Communauté et des États membres au regard du protocole de Kyoto. Cet objectif doit être atteint dans le respect d'une série de «sous-objectifs» et par le recours à certains instruments. L'instrument principal à cet effet est constitué par le système communautaire d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (article 1er et considérant 2 de la directive 2003/87), dont le fonctionnement est déterminé par certains «sous-objectifs», à savoir le maintien de conditions économiquement efficaces et performantes, la préservation du développement économique et de l'emploi, ainsi que celle de l'intégrité du marché intérieur et des conditions de concurrence (article 1er et considérants 5 et 7 de ladite directive). La directive 2003/87 encourage, par ailleurs, l'utilisation d'un type d'instrument particulier, à savoir le recours à des techniques de meilleur rendement énergétique permettant d'obtenir une réduction des émissions par unité produite (considérant 20 de ladite directive).

125 Il convient de préciser en outre que le critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, qui fait référence à l'allocation de quotas aux installations énumérées dans le PNA, constitue précisément une disposition communautaire relative à l'allocation de quotas par les États membres au sens du considérant 7 de ladite directive et a ainsi pour objet «de contribuer à préserver l'intégrité du marché intérieur et d'éviter des distorsions de concurrence». Dès lors, dans le cadre de l'interprétation téléologique du critère n° 10 et, partant, du contrôle de la légalité de la décision attaquée, les «sous-objectifs» que représentent la préservation de l'intégrité du marché intérieur et celle des conditions de concurrence revêtent une importance particulière.

126 C'est donc au regard de ces «sous-objectifs» qu'il convient d'effectuer une interprétation téléologique du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87.

Sur l'interprétation du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 au regard des objectifs de ladite directive

i) Arguments principaux des parties

127 À cet égard, et dans le cadre de ses arguments relatifs au critère n° 5, la Commission fait valoir que les ajustements ex post affectent l'incitation des exploitants à se comporter conformément aux objectifs de la directive 2003/87 et à réduire, en définitive, leurs taux d'émission. À l'appui de sa thèse, elle avance, en substance, que cette réduction des émissions pourrait être atteinte, au libre choix des exploitants, soit par des investissements effectués dans des technologies énergétiquement plus efficaces aboutissant à un taux d'émission plus faible par unité produite, soit par une simple réduction de la production, ce qui entraînerait une réduction proportionnelle des émissions. En revanche, les ajustements ex post créeraient une incertitude, voire

dissuaderaient les exploitants d'investir, avec pour conséquence que les améliorations des techniques de production et les baisses de production seraient moins importantes qu'en l'absence d'ajustements.

128 La requérante objecte qu'un mécanisme d'ajustements ex post, qui dissuade les exploitants d'effectuer des surévaluations de leur besoin en quotas et, partant, qui évite les «surallocations», est une condition sine qua non pour atteindre les objectifs de la directive 2003/87, à savoir la réduction substantielle des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes. Le fait que l'application des ajustements ex post serait liée aux écarts constatés entre la production effective et la production annoncée, et non à la réduction des taux d'émission, aurait précisément pour conséquence que les décisions économiques de l'exploitant quant à l'achat ou à la vente de quotas dépendraient de l'efficacité de son installation. Dès lors, ni l'incitation des exploitants à réduire leurs émissions ni la sécurité des investissements effectués à cet effet ne seraient affectées par les ajustements ex post, bien au contraire.

ii) Sur les critères d'analyse pertinents

129 Aux fins de l'interprétation téléologique du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 et de son application aux ajustements ex post litigieux, il convient de tenir compte notamment, en tant que critères d'analyse pertinents, premièrement, de la relation existant entre le volume de production et le taux d'émission au regard de l'objectif de réduction des émissions, deuxièmement, de la relation existant entre cet objectif et l'objectif du maintien de conditions économiquement efficaces et performantes (article 1er de la directive 2003/87), troisièmement, de l'objectif de réduction des émissions par voie d'améliorations techniques (considérant 20 de ladite directive) et, quatrièmement, de l'objectif de préservation du marché intérieur et du maintien des conditions de concurrence (considérant 7 de ladite directive).

— Sur la relation existant entre le volume de production et le taux d'émission au regard de l'objectif de réduction des émissions

130 À titre liminaire, il y a lieu de relever qu'il n'est pas contesté entre les parties que les ajustements ex post litigieux sont liés, à titre principal, à des changements du volume de production, c'est-à-dire au changement du nombre d'unités produites, et non à un changement du taux d'émission d'une installation. Ainsi que la requérante l'a expliqué en réponse à une question écrite du Tribunal, sans avoir été contredite par la Commission, il en va de même de la règle dite de «fermeture de facto» prévue dans le PNA allemand (voir point 31, premier tiret, ci-dessus), telle que transposée à l'article 7, paragraphe 9, première phrase, de la loi d'allocation, dont l'application dépend, sur le fond, d'une réduction du volume de production, la réduction des émissions de l'installation à un taux inférieur à 10 ou à 60 % de la moyenne annuelle d'émission durant la période de référence n'étant pertinente que pour le déclenchement d'un examen particulier par l'administration à cet égard.

131 Au regard des éléments avancés par la Commission dans la décision attaquée, il suffit dès lors d'examiner, dans le cadre de l'interprétation téléologique du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, si ce critère s'oppose à des mesures d'ajustement ex post des quotas alloués qui sont liées à une baisse du volume de production.

132 Il convient de constater que, ainsi que l'a expliqué la Commission en réponse à une question écrite du Tribunal, en cas de réduction du volume de production, les émissions de l'installation diminuent et, par conséquent, l'exploitant dispose de quotas qu'il peut soit mettre sur le marché d'échange, soit conserver tant qu'ils ne doivent pas être restitués et annulés. En revanche, dans un tel cas, le taux d'émission ne baisse pas par unité produite, mais uniquement en termes absolus, et ce proportionnellement à la réduction du volume de production. Il en résulte également que, à la suite d'une telle baisse de production, le taux d'émission global des secteurs industriels couverts par l'annexe I de la directive 2003/87 ne diminue pas nécessairement, étant donné que les quotas libérés sont susceptibles d'être

utilisés ultérieurement soit par l'exploitant lui-même, soit par d'autres exploitants qui les ont achetés sur le marché d'échange. Dès lors, si la réduction du volume de la production représente un moyen indispensable pour alimenter le marché d'échange en quotas d'émission, elle ne garantit pas, à elle seule, la réalisation de l'objectif principal et ultime de la directive 2003/87 qui est de réduire substantiellement la totalité des émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté.

133 Toutefois, ainsi que le fait valoir la Commission, lorsque l'exploitant est conscient que toute baisse de production divergeant de ses propres prévisions sera pénalisée par l'application d'ajustements ex post, son incitation à réduire sa production pour libérer des quotas est affectée, voire supprimée, et ce même dans l'hypothèse d'une hausse de la demande sur le marché d'échange, émanant d'autres exploitants souhaitant obtenir des quotas supplémentaires. À supposer que le bon fonctionnement du système d'échange de quotas implique la possibilité de satisfaire cette demande, il paraît important de préserver le libre choix de l'exploitant de baisser le volume de sa production et de mettre sur le marché d'échange les quotas ainsi libérés afin de lui permettre de répondre, à court terme, à une telle augmentation de la demande émanant d'autres exploitants. Enfin, si les ajustements ex post, dont l'application présuppose une baisse très substantielle de la production, tel que dans le cas de la «fermeture de facto» (voir point 31 ci-dessus, premier tiret), sont peu susceptibles d'affecter, de manière sensible, l'incitation à des baisses occasionnelles et limitées du volume de production en réaction à des variations de la demande sur le marché d'échange, il en est autrement des ajustements ex post déjà applicables dans l'hypothèse d'une baisse relativement faible de production, tel que c'est le cas pour les installations en service depuis 2003 et les nouveaux entrants (voir point 31 ci-dessus, troisième et quatrième tirets).

134 Par conséquent, la Commission a démontré que certains des ajustements ex post litigieux, en ce qu'ils dissuadent les exploitants de diminuer le volume de production de leurs installations, sont susceptibles d'altérer la réalisation de l'objectif du fonctionnement performant du marché d'échange au sens de l'article 1er et du considérant 5 de la directive 2003/87. Cependant, la Commission n'a pas apporté d'éléments aptes à établir que lesdits ajustements nuisent à l'objectif principal de la directive 2003/87, à savoir la réduction de la totalité des émissions de gaz à effet de serre au titre de cette disposition.

135 Il y a dès lors lieu de vérifier si les ajustements ex post litigieux sont compatibles avec les «sous-objectifs» de la directive 2003/87 visés aux points 124 à 126 ci-dessus, avec lesquels la réalisation de l'objectif principal de réduction de la totalité des émissions de gaz à effet de serre doit être conciliée.

— Sur la conciliation de l'objectif de réduction des émissions avec l'objectif du maintien de conditions économiquement efficaces et performantes

136 Conformément à son article 1er, la directive 2003/87 vise à promouvoir l'objectif de la réduction des émissions au moyen d'un système d'échange de quotas et dans des conditions économiquement efficaces et performantes. Ainsi que la Commission l'a admis à l'audience, les critères d'efficacité et de performance économiques ne s'appliquent pas uniquement au fonctionnement du marché d'échange en tant que tel, mais également aux secteurs d'activités visés à l'annexe I de la directive 2003/87, qui sont soumis à l'objectif de réduction des émissions, tel que le secteur de la production de l'acier ou le secteur de l'énergie. Ce constat est confirmé, à tout le moins indirectement, d'une part, par le considérant 5 in fine de la directive 2003/87, selon lequel le marché d'échange doit nuire le moins possible au développement économique et à l'emploi, et, d'autre part, par le considérant 7 de ladite directive, qui exige l'adoption de dispositions communautaires relatives à l'allocation de quotas par les États membres afin de contribuer à préserver l'intégrité du marché intérieur et d'éviter des distorsions de concurrence.

137 À cet égard, il convient de rappeler que si une baisse du volume de production peut permettre d'approvisionner le marché d'échange en quotas d'émission, elle ne se traduit pas nécessairement par une réduction du taux d'émission global (voir point 132 ci-dessus). En outre, cette baisse du volume de production risque d'entraîner un sous-approvisionnement du marché des biens en cause dans la mesure où la production n'est plus suffisante pour satisfaire la demande sur ces marchés, situation qui est susceptible de se produire notamment dans l'hypothèse d'un déficit structurel de l'offre de quotas sur le marché d'échange et de prix des

quotas qui excèdent largement le bénéfice que l'exploitant pourrait tirer de l'écoulement de biens produits en épuisant les quotas que celui-ci a à sa disposition. Si une telle situation résulte de la logique économique du marché d'échange, elle paraît difficilement conciliable avec l'objectif du maintien de conditions économiquement efficaces et performantes s'agissant des secteurs d'activité et des marchés des biens en cause tels que visés à l'annexe I de la directive 2003/87. Dès lors, contrairement à l'avis de la Commission, étant donné les effets positifs qu'ils impliquent pour le fonctionnement des marchés des biens concernés, les ajustements ex post ne sauraient être considérés comme étant contraires à l'objectif visé à l'article 1er de la directive 2003/87 dans la mesure où ils dissuadent les exploitants de diminuer leur volume de production.

138 Il s'ensuit que la Commission n'a pas démontré que l'effet dissuasif des ajustements ex post liés aux baisses du volume de production est contraire à l'objectif du maintien de conditions économiquement efficaces et performantes en ce qui concerne les secteurs d'activité et les marchés des biens en cause couverts par l'annexe I de la directive 2003/87.

— Sur l'objectif de réduction des émissions par voie d'améliorations techniques

139 Il y a également lieu de vérifier si les ajustements ex post litigieux sont compatibles avec le «sous-objectif» visé au considérant 20 de la directive 2003/87, selon lequel ladite directive «encouragera le recours à des techniques de meilleur rendement énergétique [...] qui entraînent moins d'émissions par unité produite». À cet égard, le Tribunal estime que c'est à tort que la Commission a affirmé, à l'audience, que ledit considérant se limitait à «constater» un effet souhaitable et futur de la mise en œuvre de la directive 2003/87 et que, en tout état de cause, il ne s'agissait que d'un «objectif subordonné». En effet, bien que ledit considérant soit formulé au futur (encouragera) et sous la forme de la constatation d'un fait, il n'en reste pas moins que l'utilisation de nouvelles technologies de production écologiquement plus

efficaces, en ce qu'elles réduisent les émissions par unité produite, est susceptible, d'une part, de contribuer, de manière substantielle, à l'objectif principal de réduction des émissions, et, d'autre part, de préserver des conditions économiquement efficaces et performantes, tant sur le marché d'échange que sur les marchés des biens en cause, dès lors qu'elle n'entraîne pas de réduction du volume de production éventuellement nuisible à leur bon fonctionnement (voir point 137 ci-dessus). Cela démontre également que l'investissement dans des techniques de meilleur rendement énergétique constitue un instrument, à tout le moins équivalent, sinon supérieur, à celui de la baisse du volume de production, aux fins de réussir la conciliation de l'objectif de réduction substantielle des émissions et de celui de la préservation de conditions économiquement efficaces et performantes tant sur le marché d'échange que sur le marché des biens en cause.

140 En outre, s'il est vrai que les ajustements ex post litigieux sont susceptibles de dissuader les exploitants de diminuer le volume de leur production pour réduire les émissions, ils ne portent, contrairement à l'avis de la Commission, pas atteinte à l'objectif visant à encourager les exploitants à investir dans le développement de techniques de meilleur rendement énergétique, ni à la sécurité de tels investissements. Au contraire, dans la mesure où les ajustements ex post litigieux dissuadent les exploitants de diminuer leur production en contradiction avec leurs propres prévisions, ces ajustements sont susceptibles, compte tenu de la quantité limitée de quotas d'émission disponibles, de renforcer l'incitation à réduire les émissions au moyen d'investissements effectués dans l'amélioration de l'efficacité énergétique de la technologie de production.

141 À ce titre, la Commission ne saurait valablement faire valoir que les ajustements ex post litigieux ne sont pas susceptibles de promouvoir l'objectif de réduction des émissions, puisque les quotas libérés ne sont pas immédiatement supprimés, mais transférés à la réserve pour rester accessibles aux nouveaux entrants, avec pour conséquence que le nombre total de quotas disponibles reste inchangé. D'une part, cette allégation ne tient pas compte du fait que le résultat ne serait pas nécessairement différent dans le cas d'une libération de quotas consécutive à une baisse du volume de production afin de permettre la vente de quotas d'émission non utilisés (voir point 132 ci-dessus). D'autre part, c'est précisément dans cette dernière hypothèse que l'incitation à investir dans le développement d'une technologie plus

efficace se trouverait, à tout le moins, affaiblie, puisque s'ouvrirait aux exploitants une autre voie, moins coûteuse à court terme, pour réduire leurs émissions. Dès lors, l'argument de la Commission selon lequel les ajustements ex post sont neutres, voire nuisibles, du point de vue de la protection de l'environnement, n'est pas fondé. En outre, la Commission semble contredire ses propres affirmations formulées à ce titre dans sa communication du 7 juillet 2004 (p. 8), dans laquelle il est indiqué que l'on «pourrait juger» les ajustements ex post à la baisse comme étant «bénéfiques pour l'environnement». Il convient de préciser néanmoins que l'effet positif des ajustements ex post au regard de l'objectif de réduction substantielle des émissions serait nettement plus important dans le cas où, au lieu d'un transfert à la réserve, les quotas retirés feraient l'objet d'une annulation immédiate.

142 Par conséquent, contrairement aux affirmations de la Commission, les ajustements ex post litigieux ne contreviennent pas à l'objectif de réduction des émissions au moyen d'investissements effectués dans des techniques de meilleur rendement énergétique au sens du considérant 20 de la directive 2003/87.

— Sur l'objectif de préservation de l'intégrité du marché intérieur et du maintien des conditions de concurrence

143 Par ailleurs, le Tribunal estime qu'il est nécessaire d'examiner la question de savoir si les ajustements ex post litigieux contribuent ou non à préserver l'intégrité du marché intérieur et à éviter des distorsions de concurrence au sens du considérant 7 de la directive 2003/87, objectifs qui revêtent une importance particulière dans le cadre de l'interprétation du critère n° 10 de ladite directive (voir point 125 ci-dessus).

144 Ainsi que le fait observer la requérante, il existe une tendance naturelle des exploitants à vouloir obtenir un maximum de quotas, ce qui implique chez eux une importante incitation à surévaluer — ne fût-ce que par négligence — leur propre

besoin en quotas d'émission. Il en résulte un risque de «surallocation» au bénéfice de certains exploitants, notamment s'agissant de ceux pour lesquels la vérification objective sur la base de données de production historiques s'avère difficile ou impossible (voir point 31, troisième et quatrième tirets, ci-dessus). À cet égard, le Tribunal considère que, hormis son postulat général quant à la nécessité de déterminer le nombre de quotas par avance, la Commission n'avance aucun élément concret visant à contredire l'argument de la requérante selon lequel les ajustements ex post contribuent précisément au maintien et au rétablissement des conditions de concurrence en évitant que certains exploitants obtiennent, par le biais d'une «surallocation» de quotas, des avantages injustifiés par rapport à d'autres exploitants.

145 En outre, il y a lieu de préciser que la Commission elle-même semble partir du principe, tel qu'évoqué dans sa lettre adressée aux États membres, le 17 mars 2004, relative à l'application des règles communautaires en matière d'aides aux PNA, selon lequel de telles «surallocations» sont susceptibles de violer l'article 87, paragraphe 1, CE et de fausser ou de menacer de fausser sérieusement le jeu de la concurrence. Dans ces conditions, l'allégation, très peu circonstanciée, de la Commission, selon laquelle le système d'échange de quotas repose sur des prévisions et implique des mécanismes d'autocorrection garantissant l'égalité des chances des exploitants, ce qui exclurait a priori des distorsions de concurrence, n'est pas compréhensible et, partant, ne saurait être accueillie.

146 De même, la Commission n'a avancé ni au cours de la procédure administrative, ni dans la décision attaquée, ni dans sa communication du 7 juillet 2004, ni même au cours de la procédure écrite devant le Tribunal, des éléments suffisants pour remettre en cause la légalité des ajustements ex post litigieux au regard de l'objectif de préservation de l'intégrité du marché intérieur. Ainsi que la Commission l'admet elle-même, ses observations, avancées seulement au stade de l'audience, en réponse à une question précise à ce titre du Tribunal, quant à une restriction inadmissible du libre échange intracommunautaire des quotas d'émission — en raison du retrait de quotas du marché d'échange et du transfert de ceux-ci à la réserve uniquement accessible aux exploitants d'installations implantées sur le territoire allemand — ne trouvent aucun échos dans les motifs de la décision attaquée, ni dans les pièces du dossier relatives au déroulement de la procédure administrative. En tout état de

cause, le Tribunal estime que les références très générales, opérées au point 2 du mémoire en défense, à la possibilité de transférer, en vertu de l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2003/87, les quotas d'émission à l'intérieur de la Communauté, ainsi que, aux points 5 et 6 de la duplique, à la nécessité de sauvegarder l'efficacité du système d'échange de quotas, ne sauraient être qualifiées de contestations suffisantes à cet égard. Le Tribunal relève néanmoins que cette appréciation est sans préjudice d'un éventuel examen des ajustements ex post litigieux au regard des libertés fondamentales consacrées dans le traité, en particulier au regard de la libre circulation des marchandises et de la liberté d'établissement au titre des articles 28 CE et 43 CE, examen qui fait complètement défaut tant dans la décision attaquée que dans la communication de la Commission du 7 juillet 2004. Or, compte tenu de l'absence de moyen de défense clair et précis à ce titre de la Commission et de la nécessité de sauvegarder la répartition des fonctions et l'équilibre institutionnel entre les pouvoirs administratif et judiciaire, le Tribunal ne saurait se substituer, en l'espèce, à la Commission s'agissant de la vérification, au stade administratif, de la conformité des règles pertinentes du PNA allemand avec les libertés fondamentales du traité.

147 Le Tribunal en conclut que la Commission n'a pas démontré à suffisance de droit que les ajustements ex post litigieux contreviennent aux objectifs de préservation de l'intégrité du marché intérieur et de maintien des conditions de concurrence.

Conclusion sur l'interprétation téléologique du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87

148 Au regard de tout ce qui précède, le Tribunal estime que la Commission a méconnu la portée du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87, tel que lu à la lumière des objectifs de cette directive et notamment de ceux formulés à son considérant 7, en ce qu'elle a qualifié les ajustements ex post litigieux de mesures contraires au système et à l'économie générale de ladite directive. À cet égard, le seul fait que les ajustements ex post litigieux sont susceptibles de dissuader les exploitants de baisser leur volume de production et, partant, leurs taux d'émission, n'est pas suffisant à remettre en cause leur légalité au regard de l'ensemble des objectifs de la directive 2003/87. En outre, il résulte de l'effet d'autolimitation créé

par les orientations de la Commission que celle-ci doit accepter de se voir opposer par la requérante l'absence de clarté et de précision desdites orientations quant à une éventuelle interdiction des ajustements ex post litigieux au regard des objectifs de ladite directive (voir points 112 et 116 ci-dessus).

f) Conclusion sur la légalité de la décision attaquée au regard du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87

149 Il y a dès lors lieu de conclure, à la lumière d'une interprétation littérale, historique, contextuelle et téléologique, que la Commission n'a pas démontré que le critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 réduisait la marge de manœuvre de l'État membre quant aux formes et aux moyens de transposition de ladite directive en droit national en ce sens qu'il interdirait l'application des ajustements ex post litigieux. Par conséquent, à cet égard, la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit.

150 Il s'ensuit que la Commission a commis une erreur de droit dans l'application du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 et que la première branche du premier moyen de la requérante doit être accueillie.

3. Sur la légalité de la décision attaquée au regard du critère n° 5 de l'annexe III de la directive 2003/87

a) Généralités

151 Au considérant 4 de la décision attaquée, la Commission considère, en substance, que les ajustements ex post relatifs au nombre de quotas alloués aux nouveaux

entrants sont contraires au critère n° 5 de l'annexe III de la directive 2003/87, puisque les nouveaux entrants sont avantagés, de manière injustifiée, par rapport aux exploitants d'installations déjà couverts par le PNA allemand et qui ne bénéficient pas de tels ajustements. De même, dans sa communication du 7 juillet 2004, la Commission précise que «[l]'intention de l[a requérante] d'ajuster [...] l'allocation des quotas aux nouveaux entrants contrevient au critère [n°] 5, qui impose la non-discrimination conformément au traité, parce que l'application de ces ajustements ex post introduirait une discrimination entre les nouveaux entrants, d'une part, et les exploitants des autres installations, d'autre part, qui ne peuvent, eux, bénéficier d'ajustements ex post en vertu de la directive [2003/87]».

152 Il y a lieu de rappeler, à cet égard, le libellé du critère n° 5 de l'annexe III de la directive 2003/87 selon lequel, «[c]onformément aux exigences du traité, notamment ses articles 87 [CE] et 88 [CE], le [PNA] n'opère pas de discrimination entre entreprises ou secteurs qui soit susceptible d'avantager indûment certaines entreprises ou activités». S'agissant de l'interdiction de discrimination, le paragraphe 51 des orientations de la Commission, qui est relatif au critère n° 6, lequel vise spécifiquement les nouveaux entrants, précise en outre que le principe de l'égalité de traitement constitue le principe directeur concernant l'accès des nouveaux entrants aux quotas. Enfin, le paragraphe 61 desdites orientations énonce que, «[a]fin de respecter le principe d'égalité de traitement, il conviendrait que la méthode employée par un État membre pour octroyer des quotas aux nouveaux entrants soit, dans toute la mesure du possible, la même que celle utilisée pour des exploitants en place se trouvant dans une situation analogue», et ce tout en reconnaissant que, «[n]éanmoins, des adaptations peuvent être faites si elles sont dûment justifiées».

153 Il ressort de ce qui précède que la Commission considère à juste titre le critère n° 5, dont le libellé fait explicitement référence à la notion de discrimination, comme étant l'application particulière du principe général d'égalité de traitement dans le cadre de la mise en œuvre par les États membres de la directive 2003/87 et, plus particulièrement, dans le cadre de l'allocation des quotas effectuée sur le fondement des PNA. En outre, c'est également à juste titre que, dans ses orientations, la Commission se réfère aux conditions d'application du principe d'égalité de

traitement, telles que reconnues par la jurisprudence, à savoir notamment la nécessité d'effectuer une comparaison des situations des personnes concernées («situation analogue») et la possibilité de justifier objectivement une discrimination («adaptations [...] dûment justifiées»). En effet, selon cette jurisprudence, ledit principe exige que des situations comparables ne doivent pas être traitées de manière différente et que des situations différentes ne doivent pas être traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement soit objectivement justifié (voir arrêt de la Cour du 12 juillet 2005, Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 et C-155/04, Rec. p. I-6451, point 115, et la jurisprudence qui y est citée).

b) Sur la comparaison des situations respectives des exploitants concernés

154 Afin de déterminer si la Commission a correctement appliqué le principe d'égalité de traitement au cas d'espèce, il convient de commencer par examiner la question de savoir si elle a dûment vérifié si les nouveaux entrants se trouvent ou non dans une situation analogue à celle d'autres exploitants d'installations s'agissant de l'application des ajustements ex post.

155 À cet égard, il convient de rappeler que, contrairement à ce que semble estimer la Commission, le PNA allemand prévoit l'application d'ajustements ex post non seulement pour les nouveaux entrants, mais également pour certains exploitants d'installations déjà présents sur le marché et couverts par le PNA allemand.

156 En effet, d'une part, le PNA allemand permet l'application d'ajustements ex post pour tous les exploitants dans l'hypothèse d'une réduction substantielle de la

production ou d'une «fermeture de facto» (voir point 31, premier tiret, et point 89 ci-dessus). Dès lors, à cet égard, sans avoir examiné l'existence d'une situation distincte ou analogue de ces différents exploitants, qui se voient également soumis aux règles d'ajustement ex post, la Commission ne saurait valablement faire valoir, de manière aussi générale, que le PNA allemand prévoit un traitement inégal d'autres exploitants par rapport aux nouveaux entrants.

157 D'autre part, le PNA allemand prévoit l'application d'ajustements ex post semblables à ceux qui sont applicables aux nouveaux entrants dans le cas particulier des installations dont l'exploitation a débuté en 2003 ou en 2004 (voir point 31, troisième tiret, et point 88 ci-dessus). Cela est confirmé par la loi d'allocation qui établit des mécanismes de révocation identiques pour les nouveaux entrants et les exploitants ayant débuté leur production après 2002 (voir l'article 8, paragraphe 4, de la loi d'allocation, d'une part, et son article 11, paragraphe 5, lu conjointement avec l'article 8, paragraphe 4, d'autre part). Il importe de relever, à cet égard, que, à l'instar de l'explication donnée pour les ajustements ex post applicables aux nouveaux entrants, la requérante justifie l'application des ajustements visant les installations dont l'exploitation a débuté en 2003 ou en 2004 essentiellement par un risque de «surallocation» qui résulterait du fait que les exploitants concernés pourraient être amenés à fournir, dans le cadre de la procédure d'allocation reposant sur la méthode de calcul dite «benchmarking», des prévisions de production surestimées. En effet, selon la requérante, un tel risque n'existe pas dans le cas des installations en service depuis au moins l'année 2002, pour lesquelles est appliquée la méthode de calcul dite «grandfathering», celle-ci permettant de générer des données relativement fiables quant aux volumes de production obtenus dans le passé.

158 Au vu de ce qui précède, les arguments de la Commission avancés à l'appui de sa conclusion générale, au considérant 4 de la décision attaquée, selon laquelle les ajustements ex post applicables aux nouveaux entrants sont contraires au critère n° 5 en ce qu'ils sont susceptibles d'avantager ces nouveaux entrants par rapport à d'autres exploitants, qui ne sont pas soumis aux règles d'ajustement ex post, ne sont ni étayés en fait ni fondés en droit.

159 En premier lieu, il ne ressort ni de la décision attaquée ni des communications de la Commission pour quelle raison et dans quelle mesure les nouveaux entrants se trouveraient dans une situation analogue ou différente par rapport aux autres exploitants au regard de l'application des ajustements ex post. Au contraire, la décision attaquée ne tient manifestement pas compte du fait que des ajustements similaires, voire identiques, à ceux visant les nouveaux entrants, sont applicables dans le cas des exploitants d'installations ayant débuté leur production après 2002.

160 En deuxième lieu, ainsi que le fait valoir la requérante dans le cadre de son troisième moyen, l'argument avancé par la Commission en cours d'instance, selon lequel il est avantageux pour les nouveaux entrants de disposer d'une possibilité de correction ultérieure du nombre de quotas alloués, puisque cela leur permet de procéder à des surestimations du volume de production lors du dépôt de la demande d'allocation et donne lieu à des contrôles plus laxistes de la part des autorités allemandes, est manifestement contradictoire et erroné à plusieurs égards.

161 En effet, d'une part, l'argument selon lequel une correction postérieure à la baisse des quotas alloués à un exploitant — c'est-à-dire une mesure de retrait, effectuée au détriment de l'exploitant concerné, car le privant d'un «bien» ayant une valeur commerciale — est susceptible de constituer un «avantage» pour celui-ci par rapport à d'autres exploitants qui ne sont pas soumis à un tel mécanisme de correction, est contradictoire. D'autre part, cet argument implique que les autres exploitants, à supposer qu'ils se trouvent dans une situation analogue, ne disposent pas du même «avantage», ce qui, en tout état de cause, ne s'applique pas aux exploitants entrés sur le marché après 2002, qui sont soumis au même mécanisme de correction.

162 De même, l'allégation selon laquelle l'incitation des nouveaux entrants à effectuer des surévaluations est plus importante en présence de la possibilité d'un ajustement

ex post qu'en l'absence d'un tel mécanisme est fort spéculative et également contradictoire. En effet, elle appelle la conclusion contraire, compte tenu du fait que tout exploitant qui est conscient, lors du dépôt de sa demande, du risque d'un ajustement ex post est plutôt enclin à vouloir s'en prémunir. Enfin, l'argument selon lequel les autorités compétentes sont moins diligentes lorsqu'elles disposent d'une possibilité de correction ex post n'est pas non plus convaincant, dès lors qu'il est dans l'intérêt de toute administration efficace d'éviter au préalable toute complication ultérieure et notamment des mesures de retrait coûteuses en temps et impliquant l'investissement d'importantes ressources administratives.

163 Au vu de ce qui précède, le considérant 4 de la décision attaquée est manifestement contradictoire et erroné et constitue une méconnaissance manifeste des conditions d'application du principe d'égalité de traitement. Il y a lieu d'ajouter que, dans le cadre de son contrôle, au titre de l'article 9 de la directive 2003/87, du respect par l'État membre du critère n° 5, la Commission ne saurait se contenter d'affirmer l'existence d'une inégalité de traitement sans avoir préalablement examiné, avec toute la diligence requise, les éléments pertinents à cet égard, tels que précisés par la jurisprudence citée au point 153 ci-dessus, et sans les avoir dûment pris en compte pour justifier sa conclusion.

164 Il en résulte que la Commission a commis une erreur de droit dans l'application du critère n° 5 de l'annexe III de la directive 2003/87 et que la deuxième branche du premier moyen doit être également accueillie.

165 Le Tribunal considère néanmoins qu'il est approprié d'examiner le troisième moyen étant donné son lien étroit avec le premier moyen.

III — *Sur le troisième moyen tiré d'une violation de l'obligation de motivation au titre de l'article 253 CE*

A — *Arguments des parties*

166 La requérante relève que l'article 1er, sous a), et l'article 2, sous a), de la décision attaquée sont fondés sur une violation de l'obligation de motivation au titre de l'article 253 CE dès lors que le considérant 4 de ladite décision constate, de façon manifestement erronée, sur le fondement du critère n° 5 de l'annexe III de la directive 2003/87, que les ajustements ex post avantagent indûment les nouveaux entrants par rapport aux exploitants des autres installations. Selon la requérante, la Commission méconnaît à cet égard le fait que, d'une part, le PNA ne prévoit pas que les nouveaux entrants peuvent obtenir des quotas supplémentaires, mais uniquement que ceux-ci sont soumis à des ajustements ex post à la baisse, et que, d'autre part, la révocation des quotas à la suite d'un tel ajustement constitue une charge et non un avantage. La requérante ne voit pas non plus un quelconque avantage dans le fait que, contrairement au cas des installations existantes, l'allocation pour les nouveaux entrants se fait sur le fondement de prévisions de production, puisque cela est précisément compensé par la possibilité d'ajustements ex post à la baisse. Dès lors, l'article 1er, sous a), et l'article 2, sous a), de la décision attaquée devraient être annulés également pour cette raison.

167 La Commission renvoie à ses observations quant au caractère non fondé du grief tiré d'une violation du critère n° 5 de l'annexe III de la directive 2003/87 et conclut que la décision attaquée ne viole pas l'article 253 CE.

B — *Appréciation du Tribunal*

168 Il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, que le respect de l'obligation de motivation au titre de l'article 253 CE, telle qu'elle est réaffirmée à l'article 9, paragraphe 3, dernière phrase, de la directive 2003/87, concernant les décisions de rejet de tout ou partie d'un PNA adoptées par la Commission, revêt une importance d'autant plus fondamentale que, en l'espèce, l'exercice du pouvoir de contrôle de la Commission au titre de l'article 9, paragraphe 3, de ladite directive implique des évaluations économiques et écologiques complexes et que le contrôle de la légalité et du bien-fondé de ces évaluations par le juge communautaire est restreint (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 21 novembre 1991, Technische Universität München, C-269/90, Rec. p. I-5469, point 14).

169 À cet égard, il convient de relever que les arguments de la requérante avancés au soutien de ce moyen relèvent plutôt de la légalité du fond de la décision attaquée s'agissant de l'application du critère n° 5 de l'annexe III de la directive 2003/87. Cependant, étant donné que le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation peut, en tout état de cause, être soulevé d'office par le juge communautaire (arrêts de la Cour du 20 février 1997, Commission/Daffix, C-166/95 P, Rec. p. I-983, point 24, et du 3 juillet 2003, Belgique/Commission, C-457/00, Rec. p. I-6931, point 102), il convient d'en apprécier le bien-fondé.

170 Eu égard aux considérations formulées aux points 158 à 164 ci-dessus, le Tribunal estime que la Commission a violé son devoir de motivation au titre de l'article 253 CE en ne fournissant pas la moindre explication relative à l'application du principe d'égalité de traitement, ni dans la décision attaquée, ni dans la communication de la Commission du 7 juillet 2004, ni dans le contexte de l'adoption de ces actes. Ce manque de motivation concerne notamment le motif de la décision attaquée selon lequel les nouveaux entrants se trouvent dans une situation avantageuse et distincte de celle des autres exploitants quant à l'application des ajustements ex post, l'absence de comparaison dans ladite décision de la situation des nouveaux entrants

avec celle des exploitants soumis à des ajustements ex post similaires, voire identiques, et l'absence d'appréciation par la Commission d'une éventuelle justification objective pour une éventuelle différence de traitement.

171 Par conséquent, le présent moyen doit être accueilli et l'article 1er, sous a), et l'article 2, sous a), de la décision attaquée doivent être annulés également sur ce fondement.

IV — *Conclusion*

172 Étant donné que les premier et troisième moyens sont fondés et qu'ils sont suffisants pour accueillir les demandes d'annulation de la requérante, il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur le deuxième moyen tiré de la violation de l'article 176 CE.

Sur les dépens

173 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions en ce sens de la requérante.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre élargie)

déclare et arrête:

1) **L'article 1er de la décision C (2004) 2515/2 final de la Commission, du 7 juillet 2004, concernant le plan national d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre notifié par la République fédérale d'Allemagne conformément à 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, est annulé.**

2) **L'article 2, sous a) à c), de ladite décision est annulé pour autant qu'il ordonne à la République fédérale d'Allemagne, d'une part, la suppression des mesures d'ajustement ex post qui y sont visées, et, d'autre part, la communication à la Commission de ladite suppression.**

3) La Commission est condamnée aux dépens.

Jaeger Tiili Azizi

Cremona Czúcz

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 novembre 2007.

Le greffier Le président

E. Coulon M. Jaeger

Table des matières

Cadre juridique ..... II - 4442

Faits, procédure et conclusions des parties ..... II - 4452

En droit ..... II - 4463

I — Observation liminaire ..... II - 4463

II — Sur le premier moyen tiré d'une violation de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87, lu conjointement avec l'annexe III de ladite directive ..... II - 4463

A — Arguments des parties ..... II - 4463

1. Arguments de la requérante ..... II - 4463

a) Observation liminaire ..... II - 4463

b) Sur le respect du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 ..... II - 4464

c) Sur le respect du critère n° 5 de l'annexe III de la directive 2003/87 ..... II - 4466

d) Sur l'étendue du pouvoir de contrôle de la Commission en vertu de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87, lu conjointement avec l'annexe III de celle-ci et sur la marge de manœuvre laissée aux États membres par ladite directive .... II - 4467

e) Sur les arguments économiques avancés par la Commission .. II - 4469

2. Arguments de la Commission ..... II - 4471

a) Sur le caractère déterminant de la portée des critères de l'annexe III de la directive 2003/87 dans le contrôle effectué par la Commission en vertu de l'article 9, paragraphe 3, de ladite directive ..... II - 4471

b) Sur la conformité du PNA allemand avec le critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 ..... II - 4471

c) Sur la conformité du PNA allemand avec le critère n° 5 de l'annexe III de la directive 2003/87 ..... II - 4473

B — Appréciation du Tribunal ..... II - 4476

1. Sur la répartition des tâches et des compétences entre la Commission et les États membres et sur l'étendue du contrôle juridictionnel ..... II - 4476

2. Sur la légalité de la décision attaquée au regard du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 ..... II - 4479

a) Sur les ajustements ex post litigieux ..... II - 4479

b) Sur l'interprétation littérale du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 ..... II - 4482

c) Sur l'interprétation historique du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 ..... II - 4484

d) Sur l'interprétation contextuelle du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 ..... II - 4485

Sur les dispositions pertinentes de la directive 2003/87 et du règlement n° 2216/2004 ..... II - 4485

i) Sur les articles 9 et 11 de la directive 2003/87 ..... II - 4485

ii) Sur l'article 29 de la directive 2003/87 ..... II - 4488

iii) Sur l'article 38, paragraphe 2, du règlement n° 2216/2004 ..... II - 4489

Sur la portée des orientations de la Commission ..... II - 4490

i) Sur l'effet d'autolimitation des orientations de la Commission ..... II - 4490

ii) Sur l'interprétation du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 à la lumière des orientations de la Commission ..... II - 4492

iii) Sur la portée de la communication de la Commission du 7 juillet 2004 ..... II - 4494

Conclusion sur l'interprétation contextuelle du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 ..... II - 4495

e) Sur l'interprétation téléologique du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 ..... II - 4495

Observation liminaire ..... II - 4495

Sur les objectifs de la directive 2003/87 ..... II - 4496

Sur l'interprétation du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 au regard des objectifs de ladite directive .. II - 4498

i) Arguments principaux des parties ..... II - 4498

ii) Sur les critères d'analyse pertinents ..... II - 4499

— Sur la relation existant entre le volume de production et le taux d'émission au regard de l'objectif de réduction des émissions ..... II - 4500

— Sur la conciliation de l'objectif de réduction des émissions avec l'objectif du maintien de conditions économiquement efficaces et performantes ..... II - 4502

— Sur l'objectif de réduction des émissions par voie d'améliorations techniques ..... II - 4503

— Sur l'objectif de préservation de l'intégrité du marché intérieur et du maintien des conditions de concurrence ..... II - 4505

Conclusion sur l'interprétation téléologique du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 ..... II - 4507

f) Conclusion sur la légalité de la décision attaquée au regard du critère n° 10 de l'annexe III de la directive 2003/87 ..... II - 4508

3. Sur la légalité de la décision attaquée au regard du critère n° 5 de l'annexe III de la directive 2003/87 ..... II - 4508

a) Généralités ..... II - 4508

b) Sur la comparaison des situations respectives des exploitants concernés ..... II - 4510

III — Sur le troisième moyen tiré d'une violation de l'obligation de motivation au titre de l'article 253 CE ..... II - 4514

A — Arguments des parties ..... II - 4514

B — Appréciation du Tribunal ..... II - 4515

IV — Conclusion ..... II - 4516

Sur les dépens ..... II - 4516