Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

17 octobre 2013*

«Directive 2003/87/CE — Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre — Amende sur les émissions excédentaires — Notion d'émission excédentaire — Assimilation à un manquement à l'obligation de restituer, dans les délais prescrits par la directive, un nombre de quotas suffisants pour couvrir les émissions de l'année précédente — Absence de cause exonératoire en cas de disposition effective des quotas non restitués, sauf force majeure — Impossibilité de modulation de l'amende — Proportionnalité»

Dans l'affaire C-203/12,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Högsta domstolen (Suède), par décision du 24 avril 2012, parvenue à la Cour le 30 avril 2012, dans la procédure

Billerud Karlsborg AB,

Billerud Skärblacka AB

contre

Naturvårdsverket,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M[me] R. Silva de Lapuerta, président de chambre, MM. J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (rapporteur) et A. Arabadjiev, juges,

avocat général: M. P. Mengozzi,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

— pour Billerud Karlsborg AB et Billerud Skärblacka AB, par M[es] E. Wernberg et O. Gentele, advokater,

— pour la Naturvårdsverket, par M[es] R. Janson et U. Gunnesby, advokater,

— pour le gouvernement hellénique, par M. V. Kyriazopoulos et M[me] M. Vergou, en qualité d'agents,

* Langue de procédure: le suédois.

— pour la Commission européenne, par MM. J. Enegren, K. Mifsud-Bonnici et E. White, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 mai 2013,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275, p. 32).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Billerud Karlsborg AB et Billerud Skärblacka AB (ci-après, ensemble, les «sociétés Billerud») à la Naturvårdsverket (agence de protection de la nature), au sujet de l'amende qui leur a été infligée par cette dernière pour n'avoir pas restitué en temps utile les quotas d'équivalent-dioxyde de carbone correspondant à leurs émissions effectives de l'année 2006.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2003/87

3 Les considérants 5 à 7 de la directive 2003/87 énoncent:

«(5) La Communauté et ses États membres sont convenus de remplir conjointement leurs engagements de réduire les émissions anthropiques de gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto. [...] La 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.

(6) La décision 93/389/CEE du Conseil du 24 juin 1993 relative à un mécanisme de surveillance des émissions de CO_2 et des autres gaz à effet de serre dans la Communauté [JO L 167, p. 31] a établi un mécanisme pour la surveillance des émissions de gaz à effet de serre et l'évaluation des progrès réalisés pour garantir le respect des engagements relatifs à ces émissions. Ce mécanisme aidera les États membre à déterminer la quantité totale de quotas à allouer.

(7) Il est nécessaire 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.»

4 L'article 4 de ladite directive est libellé comme suit:

«Les États membres veillent à ce que, à partir du 1er janvier 2005, aucune installation ne se livre à une activité visée à l'annexe I entraînant des émissions spécifiées en relation avec cette activité, à moins que son exploitant ne détienne une autorisation. [...]»

5 Aux termes de l'article 6, paragraphe 2, de la même directive:

«L'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre contient les éléments suivants:

[...]

e) l'obligation de restituer, dans les quatre mois qui suivent la fin de chaque année civile, des quotas correspondant aux émissions totales de l'installation au cours de l'année civile écoulée. [...]»

6 L'article 10 de la directive 2003/87 pose le principe d'une allocation gratuite des quotas à hauteur d'au moins 95 % entre le 1er janvier 2005 et le 1er janvier 2008, puis de 90 % du 1er janvier 2008 au 1er janvier 2013.

7 L'article 11, paragraphe 4, de ladite directive dispose:

«L'autorité compétente délivre une partie de la quantité totale de quotas chaque année [...] au plus tard le 28 février [...].»

8 L'article 12, de la même directive, relatif aux transferts, aux restitutions et aux annulations des quotas, dispose à son paragraphe 3:

«Les États membres s'assurent que, le 30 avril de chaque année au plus tard, tout exploitant d'une installation restitue 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.»

9 Le manquement à cette obligation est sanctionné, outre par la publication du nom des exploitants défaillants prévue au paragraphe 2 de l'article 16 de la directive 2003/87, par une amende prévue aux paragraphes 3 et 4 du même article, aux termes desquels:

«3. Les États membres s'assurent que tout exploitant qui, au plus tard le 30 avril de chaque année, ne restitue pas un nombre de quotas suffisant pour couvrir ses émissions de l'année précédente, soit tenu de payer une amende sur les émissions excédentaires. Pour chaque tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise par une installation pour laquelle l'exploitant n'a pas restitué de quotas, l'amende sur les émissions excédentaires est de 100 euros. Le paiement de l'amende sur les émissions excédentaires ne libère pas l'exploitant de l'obligation de restituer un nombre de quotas égal à ces émissions excédentaires lors de la restitution des quotas correspondant à l'année civile suivante.

4. Au cours de la période de trois ans qui débute le 1er janvier 2005, pour chaque tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise par une installation pour laquelle l'exploitant n'a pas restitué de quotas, les États membres appliquent des amendes sur les émissions excédentaires d'un niveau inférieur, qui correspond à 40 euros. [...]»

10 Par ailleurs, aux termes de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2003/87:

«Les États membres déterminent le régime des sanctions applicable aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive, et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celui-ci. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. [...]»

11 L'article 19 de ladite directive prescrit la tenue de registres communautaires en ces termes:

«1. Les États membres prévoient l'établissement et le maintien d'un registre afin de tenir une comptabilité précise des quotas délivrés, détenus, transférés et annulés. [...]

[...]

3. Aux fins de la mise en œuvre de la présente directive, la Commission adopte [...] un règlement relatif à un système de registres normalisé et sécurisé à établir sous la forme de bases de données électroniques normalisées, contenant des éléments de données communs qui permettent de suivre la délivrance, la détention, le transfert et l'annulation de quotas, de garantir l'accès du public et la confidentialité en tant que de besoin et de s'assurer qu'il n'y ait pas de transferts incompatibles avec les obligations résultant du protocole de Kyoto.»

Le règlement (CE) nº 2216/2004

12 Le 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), dispose, à son article 52, intitulé «Restitution des quotas»:

«Un exploitant souhaitant restituer des quotas pour une installation donnée s'adresse directement, ou par une voie jugée équivalente par la législation nationale, à l'administrateur de ce registre afin qu'il:

a) transfère un nombre déterminé de quotas pour une année donnée du compte de dépôt de l'exploitant correspondant vers le compte de dépôt de la Partie dans ce registre;

b) indique le nombre de quotas transférés dans la section du tableau 'quotas restitués' désignée pour cette installation et pour cette année.

[...]»

Le droit suédois

13 La loi 2004:1199 relative aux échanges de quotas d'émission et les prescriptions 2004:8 relatives aux registres des quotas ont transposé les dispositions citées ci-dessus du droit de l'Union.

14 L'article 1er du chapitre 6 de la loi 2004:1199, dans sa version applicable aux faits de l'affaire au principal, dispose:

«Pour chaque installation, l'exploitant restitue, le 30 avril au plus tard, auprès de l'autorité chargée d'administrer le registre, un nombre de quotas correspondant aux émissions totales de cette installation réalisées au cours de l'année civile écoulée.»

15 L'article 6 du chapitre 8 de ladite loi prévoit:

«L'exploitant qui n'a pas restitué un nombre de quotas suffisant pour couvrir ses émissions en application du chapitre 6, article 1er, est tenu de payer à l'État une amende sur les émissions excédentaires. Pour la période comprise entre 2005 et 2007, le montant de cette amende s'élève à une somme équivalent à 40 euros par tonne de dioxyde de carbone rejetée par l'installation et pour laquelle l'exploitant n'a pas restitué de quota. Pour les périodes postérieures, cette somme s'élève à 100 euros. La contre-valeur en couronnes suédoises est celle basée sur le cours de change de l'euro au 1er mai de l'année où intervient la restitution.»

16 L'article 7 du chapitre 8 de la même loi énonce:

«Le paiement de l'amende sur les émissions excédentaires conformément à l'article 6 ne libère pas l'exploitant de l'obligation, visée au chapitre 6, article 1er, de restituer à l'autorité chargée d'administrer le registre les quotas correspondant à ces émissions excédentaires lors de la restitution des quotas de l'année civile suivante.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

17 À la date du 30 avril 2007, les sociétés Billerud, sociétés de droit suédois titulaires d'autorisations d'émettre du dioxyde de carbone, n'avaient pas restitué les quotas correspondant à leurs émissions de l'année 2006, à savoir, respectivement, 10 828 et 42 433 tonnes.

18 La Naturvårdsverket leur a, en conséquence, infligé l'amende prévue par la loi 2004:1199 transposant la directive 2003/87, pour un montant s'élevant à 3 959 366 couronnes suédoises (SEK) pour l'une, et à 15 516 051 SEK pour l'autre, soit 433 120 euros et 1 697 320 euros.

19 À l'appui de leur contestation de cette sanction devant le juge national, les sociétés Billerud ont fait valoir que, à la date du 30 avril 2007, leurs comptes de dépôt dans le registre suédois des droits à polluer étaient crédités d'un nombre de quotas suffisant pour couvrir la totalité de leurs émissions de l'année 2006. Elles ont soutenu que cette circonstance établissait qu'elles n'avaient pas eu l'intention de se soustraire à leurs obligations, et que le défaut de restitution en temps utile qui leur est reproché avait été imputable à un dysfonctionnement administratif interne. Le juge de première instance n'a pas fait droit à cette argumentation.

20 Saisi de l'appel présenté par les sociétés Billerud, le Högsta domstolen a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les dispositions de l'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87 [...] ont-elles pour effet qu'un exploitant qui ne restitue pas un nombre de quotas suffisant au 30 avril doit s'acquitter d'une amende, quel que soit le motif de la non-restitution, par exemple même dans le cas où l'exploitant disposait effectivement d'un nombre de quotas suffisant au 30 avril, mais ne les a pas restitués à cette date en raison d'une négligence, d'une erreur administrative ou d'un problème technique?

2) S'il est répondu par l'affirmative à la première question, les dispositions de l'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87 permettent-elles de prononcer une remise de l'amende ou une réduction de son montant, par exemple dans les circonstances rapportées à ladite question?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

21 Par sa première question, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si l'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87 doit être interprété en ce sens qu'il permettrait une certaine tolérance dans l'infliction de l'amende sur les émissions excédentaires à l'égard des exploitants qui, bien que n'ayant pas restitué leurs quotas de d'équivalent-dioxyde de carbone de l'année écoulée avant le 30 avril de l'année en cours, disposeraient néanmoins à cette date du nombre de quotas suffisants.

22 Cette question revient à se demander si la notion d'«émissions excédentaires» passible d'amende doit être entendue comme visant un comportement excessivement pollueur en soi, auquel cas l'amende ne serait due que par les exploitants ne disposant pas, le 30 avril de chaque année, du nombre de quotas suffisants, ou si à l'inverse elle est constituée par le seul défaut de restitution au plus tard le 30 avril des quotas correspondant aux émissions de l'année écoulée, quel que soit par ailleurs le motif de la non-restitution ou le nombre de quotas effectivement détenus par les exploitants concernés.

23 La première branche de cette alternative, défendue par les sociétés Billerud, procède d'une lecture littérale de l'expression «émissions excédentaires» de l'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87, selon laquelle la détention effective, à la date du 30 avril de l'année en cours, d'un nombre de quotas suffisant pour couvrir les émissions de l'année écoulée prouverait l'absence d'atteinte particulière à l'environnement, seule de nature à justifier des sanctions en droit de l'Union en vertu du principe du pollueur-payeur consacré à l'article 191, paragraphe 2, TFUE.

24 Une telle argumentation ne saurait toutefois convaincre.

25 Il résulte en effet de la lettre même de la directive 2003/87 que l'obligation de restitution, pour annulation, des quotas correspondant aux émissions de l'année écoulée avant le 30 avril de l'année en cours est d'une particulière rigueur. Mentionnée obligatoirement dans l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre en vertu de l'article 6, paragraphe 2, sous e), de cette directive, formulée sans ambiguïté à l'article 12, paragraphe 3, de ladite directive, cette obligation est la seule que la directive 2003/87 assortit elle-même d'une sanction précise, alors que la sanction de tout autre comportement contraire à ses dispositions est, en vertu de l'article 16 de cette directive, laissée à la décision des États membres. La place centrale que confère ladite directive au processus de restitution des quotas ressort également de ce que la condamnation à l'amende ne libère pas pour autant l'exploitant de l'obligation de restituer les quotas correspondant lors de la campagne de restitution de l'année suivante. La seule souplesse prévue pour la directive 2003/87 s'agissant de cette amende concerne son niveau, abaissé de 100 euros à 40 euros pour la période d'expérimentation du système, c'est-à-dire pour les années 2005 à 2007.

26 En outre, il convient de rappeler que, si l'objectif final du système d'échange de quotas est la protection de l'environnement par une réduction des émissions de gaz à effet de serre, ce système ne réduit pas par lui-même ces émissions, mais encourage et favorise la recherche des coûts les plus bas pour atteindre une réduction desdites émissions à un niveau précis. L'avantage final pour l'environnement dépend ainsi de la rigueur avec laquelle est établie la quantité totale de quotas octroyés, qui constitue la limite globale des émissions autorisées par ledit système (arrêt du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, Rec. p. I-9895, point 31).

27 L'économie générale de la directive 2003/87 repose ainsi sur une stricte comptabilité des quotas délivrés, détenus, transférés et annulés, dont le cadre est fixé à l'article 19 de cette directive et appelle la mise en place d'un système de registres normalisé par la voie d'un règlement distinct de la Commission. Cette comptabilité précise est inhérente à l'objet même de ladite directive, à savoir l'établissement d'un système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, lequel tend à la réduction des émissions de ces gaz dans l'atmosphère à un niveau empêchant toute perturbation anthropique dangereuse du climat, et dont l'objectif final est la protection de l'environnement (voir arrêt Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., précité, point 29). Comme le soutient la Commission, le législateur de l'Union a souhaité, en instaurant lui-même une amende prédéfinie, mettre le système d'échange de quotas à l'abri des distorsions de concurrence résultant des manipulations de marché.

28 À cet égard, l'argument des sociétés Billerud selon lequel il ne saurait leur être reproché un comportement excessivement attentatoire à l'environnement ne peut qu'être écarté. En effet, l'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87 a pour objet et pour effet de sanctionner non pas les «pollueurs» d'une manière générale, mais les exploitants dont le nombre d'émissions de l'année écoulée excède, au 30 avril de l'année en cours, le nombre de quotas présents dans la section

du tableau «quotas restitués» désignée pour leurs installations de cette année dans le registre centralisé de l'État membre dont ils relèvent en application de l'article 52 du règlement nº 2216/2004. C'est ainsi, et non comme des émissions en soi excessives, qu'il faut entendre la notion d'«émissions excédentaires».

29 Une telle interprétation est renforcée, d'une part, par le fait que, en vertu de l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/87, une partie de la quantité totale de quotas de l'année en cours est délivrée aux exploitants au plus tard le 28 février de cette année, soit deux mois avant la date à laquelle les exploitants sont tenus de restituer leurs quotas de l'année écoulée, et, d'autre part, par la quasi-gratuité des quotas alloués pour l'année 2006 prévue à l'article 10 de cette directive.

30 Il résulte de tout ce qui précède que l'obligation imposée par la directive 2003/87 doit être regardée non pas comme une simple obligation de détention des quotas couvrant les émissions de l'année écoulée à la date du 30 avril de l'année en cours, mais comme une obligation de restitution desdits quotas au plus tard le 30 avril, afin qu'ils soient annulés dans le registre communautaire destiné à garantir une comptabilisation précise des quotas.

31 Toutefois, même en l'absence de disposition spécifique, la reconnaissance d'un cas de force majeure est possible lorsqu'une cause extérieure invoquée par des sujets de droit a des conséquences irrésistibles et inévitables au point de rendre objectivement impossible pour les personnes concernées le respect de leurs obligations (voir, notamment, arrêt du 18 mars 1980, Ferriera Valsabbia e.a./Commission, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 à 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 et 85/79, Rec. p. 907, point 140). Il appartient par suite à la juridiction de renvoi d'apprécier si les sociétés Billerud, malgré toutes les diligences qu'elles auraient pu déployer afin de respecter les délais prescrits, ont été confrontées à des circonstances étrangères à elles, anormales et imprévisibles (voir arrêt du 18 juillet 2013, Eurofit, C-99/12, point 31), allant au-delà d'un simple dysfonctionnement interne.

32 Il y a lieu, dès lors, de répondre à la première question que l'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'échappe à l'infliction de l'amende sur les émissions excédentaires qu'il prévoit l'exploitant qui n'a pas restitué au plus tard le 30 avril de l'année en cours les quotas d'équivalent-dioxyde de carbone correspondant à ses émissions de l'année écoulée, alors même qu'il dispose à cette date d'un nombre suffisant de quotas.

Sur la seconde question

33 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87, doit être interprété en ce sens que le montant de l'amende prévu à cette disposition peut être modulé par le juge national au nom du principe de proportionnalité.

34 À cet égard, il convient de rappeler que le principe de proportionnalité fait partie des principes généraux du droit de l'Union et exige que les moyens mis en œuvre par une disposition du droit de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation concernée et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre (voir arrêt du 8 juin 2010, Vodafone e.a., C-58/08, Rec. p. I-4999, point 51).

35 En ce qui concerne le contrôle juridictionnel de ces conditions, il y a lieu toutefois de reconnaître au législateur de l'Union un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il est amené à intervenir dans un domaine impliquant, de sa part, des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lequel il est appelé à effectuer des appréciations complexes. Ainsi, dans son contrôle juridictionnel de l'exercice d'une telle compétence, la Cour ne saurait substituer son appréciation à celle du législateur de l'Union. Elle ne pourrait tout au plus censurer son choix normatif que s'il paraissait manifestement erroné ou si les inconvénients qui en résultent pour certains acteurs économiques étaient sans commune mesure avec les avantages qu'il présente par ailleurs (voir, notamment, arrêts du 12 novembre 1996,

Royaume-Uni/Conseil, C-84/94, Rec. p. I-5755, point 58; du 13 mai 1997, Allemagne/Parlement et Conseil, C-233/94, Rec. p. I-2405, point 56, ainsi que du 14 décembre 2004, Swedish Match, C-210/03, Rec. p. I-11893, point 48).

36 Force est de constater que l'instauration d'un système de comptabilisation et d'échange des quotas d'émission d'équivalent-dioxyde de carbone à l'échelle de l'Union a constitué un choix normatif traduisant une orientation politique, dans un contexte d'urgence à faire face à de graves préoccupations environnementales qui ressort des conclusions du Conseil de l'Union européenne du 8 mars 2001, auxquelles se réfère le considérant 1 de la directive 2003/87. Ce choix normatif reposait, de plus, sur des considérations économiques et techniques hautement complexes et largement débattues, exposées dans un Livre vert COM(2000) 87 du 8 mars 2000. Dans le but de contribuer à la réalisation des engagements de l'Union européenne et de ses États membres au titre du protocole de Kyoto, le législateur de l'Union a donc été conduit à apprécier et à pondérer lui-même les effets futurs et incertains de son intervention (voir, par analogie, arrêt Allemagne/Parlement et Conseil, précité, point 55).

37 Or, le jugement sur la proportionnalité d'un acte de l'Union ne saurait dépendre d'appréciations rétrospectives concernant son degré d'efficacité. Lorsque le législateur de l'Union est amené à apprécier les effets futurs d'une réglementation à prendre alors que ces effets ne peuvent être prévus avec exactitude, son appréciation ne peut être censurée que si elle apparaît manifestement erronée au vu des éléments dont il disposait au moment de l'adoption de la réglementation en cause (voir, en ce sens, arrêt du 12 juillet 2001, Jippes e.a., C-189/01, Rec. p. I-5689, point 84 ainsi que jurisprudence citée).

38 Examinée à l'aune des principes rappelés aux points 34 à 37 ci-dessus, l'amende sur les émissions excédentaires prévue par la directive 2003/87 ne saurait être regardée comme étant contraire au principe de proportionnalité en ce que son montant n'est assorti d'aucune possibilité de modulation par le juge national.

39 En effet, d'une part, l'obligation de restitution prévue à l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2003/87, et l'amende forfaitaire qui la sanctionne à l'article 16, paragraphes 3 et 4, de cette directive, et ce sans autre souplesse que l'abaissement transitoire de son niveau, ont paru nécessaires au législateur de l'Union, dans la poursuite de l'objectif légitime d'établissement d'un système performant d'échanges de quotas d'équivalent-dioxyde de carbone, pour éviter que certains exploitants ou intermédiaires de marché soient tentés de contourner ou de manipuler le système en jouant abusivement sur les prix, les quantités, les délais ou les produits financiers complexes dont tout marché suscite la création. Comme cela ressort notamment du point 17 de l'exposé des motifs de la proposition de directive COM(2001) 581, du 23 octobre 2001, présentée par la Commission, le niveau relativement élevé de l'amende est justifié par la nécessité que les manquements à l'obligation de restituer un nombre suffisant de quotas soient traités de manière stricte et cohérente dans l'ensemble de l'Union. Cette nécessité paraissait, au surplus, particulièrement pressante durant la phase de lancement d'un système inédit à l'échelle de l'Union.

40 Par ailleurs, il résulte de la directive 2003/87 que les exploitants disposent d'une période de quatre mois pour se mettre en mesure de restituer les quotas correspondant à l'année écoulée, ce qui leur laisse un délai raisonnable pour se conformer à leur obligation restitutive. Il ressort du reste des travaux préparatoires de cette directive que le Conseil a allongé le délai initialement imparti aux exploitants, puisque la proposition de la Commission mentionnait comme date limite le 31 mars. D'autre part, la date limite du 30 avril est plus tardive que celle à laquelle les États membres sont tenus d'allouer aux exploitants une partie de leurs quotas de l'année en cours, fixée au 28 février, étant rappelé que ladite allocation s'effectuait gratuitement à hauteur de 95 % durant la période allant de 2005 à 2008. Enfin, comme il a été dit aux points 22 et 27 du présent arrêt, au regard de la logique de comptabilisation précise des quotas à l'échelle de l'Union conditionnant le bon fonctionnement du système établi par la directive 2003/87, une amende de 40 euros par tonne d'équivalent-dioxyde de

carbone non restituée au 30 avril (valeur correspondant au double du prix alors estimé de cette tonne sur le futur marché des droits à polluer) ne semble pas présenter d'inconvénients sans commune mesure avec les avantages qu'elle présente par ailleurs pour que l'Union tienne ses engagements à l'égard du protocole de Kyoto.

41 Du reste, il est loisible aux États membres d'instituer des mécanismes d'avis, de relances et de restitution anticipée permettant aux exploitants de bonne foi d'être parfaitement informés de leur obligation restitutive et de ne courir ainsi aucun risque d'amende. Comme cela ressort du dossier soumis à la Cour, certaines législations nationales prévoient de telles précautions et confient aux autorités compétentes la charge d'accompagner les exploitants dans leurs démarches vis-à-vis du système d'échange de quotas de gaz à effet de serre.

42 Il y a, par suite, lieu de répondre à la seconde question que l'article 16, paragraphes 3 et 4 de la directive 2003/87 doit être interprété en ce sens que le montant de l'amende forfaitaire prévu à cette disposition ne peut être modulé par le juge national au nom du principe de proportionnalité.

Sur les dépens

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

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

1) **L'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'échappe à l'infliction de l'amende sur les émissions excédentaires qu'il prévoit l'exploitant qui n'a pas restitué au plus tard le 30 avril de l'année en cours les quotas d'équivalent-dioxyde de carbone correspondant à ses émissions de l'année écoulée, alors même qu'il dispose à cette date d'un nombre suffisant de quotas.**

2) **L'article 16, paragraphes 3 et 4, de la directive 2003/87 doit être interprété en ce sens que le montant de l'amende forfaitaire prévu à cette disposition ne peut être modulé par le juge national au nom du principe de proportionnalité.**

Signatures