Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DE LA COUR (sixième chambre)

17 décembre 2015*

«Renvoi préjudiciel — Directive 2003/87/CE — Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre — Amende sur les émissions excédentaires — Proportionnalité»

Dans l'affaire C-580/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin, Allemagne), par décision du 21 novembre 2014, parvenue à la Cour le 16 décembre 2014, dans la procédure

Sandra Bitter, en qualité de mandataire liquidateur de Ziegelwerk Höxter GmbH,

contre

Bundesrepublik Deutschland,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. A. Arabadjiev, président de chambre, MM. J.-C. Bonichot (rapporteur) et E. Regan, juges,

avocat général: M. P. Mengozzi,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

— pour la Bundesrepublik Deutschland, par M[e] G. Buchholz, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement allemand, par M. T. Henze et M[me] K. Petersen, en qualité d'agents,

— pour le Parlement européen, par MM. P. Schonard et A. Tamás, en qualité d'agents,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par M[mes] M. Simm et N. Rouam, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par M. E. White et M[me] A. C. Becker, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de statuer par voie d'ordonnance motivée, conformément à l'article 99 du règlement de procédure de la Cour,

* Langue de procédure: l'allemand.

rend la présente

Ordonnance

1 La demande de décision préjudicielle porte sur la validité de l'article 16, paragraphe 3, deuxième phrase, 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), telle que modifiée par la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009 (JO L 140, p. 63, ci-après la «directive 2003/87»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M[e] Bitter, en qualité de mandataire liquidateur de Ziegelwerk Höxter GmbH (ci-après «Ziegelwerk Höxter»), à la Bundesrepublik Deutschland (République fédérale d'Allemagne), au sujet d'une amende infligée par cette dernière à Ziegelwerk Höxter pour avoir manqué à ses obligations de déclaration et de restitution de ses quotas d'équivalent-dioxyde de carbone au titre de l'année 2011.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Le considérant 2 de la directive 2003/87 est ainsi libellé:

«Le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement institué par la décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil [, du 22 juillet 2002, établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement (JO L 242, p. 1),] fait des changements climatiques un domaine d'action prioritaire et prévoit de mettre en place d'ici à 2005 un système communautaire pour l'échange de droits d'émission. Il reconnaît que la Communauté s'est engagée à opérer, de 2008 à 2012, une réduction de 8 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux d'émission de 1990, et qu'à long terme, il conviendra de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'environ 70 % par rapport aux niveaux d'émission de 1990.»

4 Le considérant 4 de cette directive énonce:

«Une fois entré en vigueur, le protocole de Kyoto, qui a été approuvé par la décision 2002/358/CE du Conseil 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)], engagera la Communauté et ses États membres à réduire leurs émissions anthropiques agrégées de gaz à effet de serre indiqués à l'annexe A du protocole de 8 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période de 2008 à 2012.»

5 L'article 12, paragraphe 3, de ladite directive prévoit:

«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, autres que des quotas délivrés en vertu du chapitre II, correspondant aux émissions totales de cette installation au cours de l'année civile écoulée, telles qu'elles ont été vérifiées conformément à l'article 15, et que ces quotas soient ensuite annulés.»

6 Aux termes de l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87:

«Les États membres s'assurent que tout exploitant ou exploitant d'aéronef 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 pour laquelle l'exploitant ou exploitant d'aéronef n'a pas restitué de quotas, l'amende sur les émissions excédentaires est de 100 [euros]. Le paiement de l'amende sur les émissions excédentaire ne libère pas l'exploitant ou exploitant d'aéronef 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.»

7 L'article 16, paragraphe 4, de la directive 2003/87 dans sa version initiale prévoyait:

«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. 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.»

Le droit allemand

8 La directive 2003/87 a été transposée par la loi sur l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen), du 8 juillet 2004 (BGBl. I, p. 1578, ci-après la «loi sur l'échange de quotas»).

9 L'article 6, paragraphe 1, de la loi sur l'échange de quotas dispose:

«Le responsable restitue à l'autorité compétente, au plus tard le 30 avril de l'année, à compter pour la première fois de 2006, un nombre de quotas correspondant aux émissions résultant de son activité au cours de l'année civile précédente.»

10 L'article 18 de la loi sur l'échange de quotas, intitulé «Mise en œuvre de l'obligation de restitution», prévoit, à ses paragraphes 1 à 3:

«(1) En cas de non-respect par le responsable de son obligation au titre de l'article 6, paragraphe 1, l'autorité compétente inflige une amende de 100 euros, 40 euros au cours de la première période d'allocation, pour chaque tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise pour laquelle le responsable n'a pas restitué de quota. L'autorité peut renoncer à infliger une amende si le responsable n'a pas pu se conformer à son obligation au titre de l'article 6, paragraphe 1, pour cause de force majeure.

(2) Dans la mesure où le responsable n'a pas déclaré de manière correcte les émissions résultant de son activité, l'autorité compétente procède à une estimation des émissions produites par l'activité au cours de l'année civile précédente. Cette évaluation constitue une base irréfragable de l'obligation au titre de l'article 6, paragraphe 1. Il est fait abstraction de l'évaluation si le responsable satisfait de manière correcte à son obligation de déclaration dans le cadre de l'audition précédant la décision fixant l'amende visée au paragraphe 1.

(3) Le responsable demeure tenu de restituer les quotas manquants, conformément à l'évaluation réalisée dans le cas prévu au paragraphe 2, au plus tard le 30 avril de l'année suivante […]»

Les faits du litige au principal et la question préjudicielle

11 Ziegelwerk Höxter est une société établie en Allemagne qui, jusqu'au mois de septembre 2011, exploitait une installation émettant des gaz à effet de serre. Par ordonnance du 1er novembre 2011, l'Amtsgericht Paderborn (tribunal cantonal de Paderborn) a ouvert une procédure d'insolvabilité à l'égard de cette société.

12 Dans le cadre de cette procédure, Me Bitter, avocate, a été nommée mandataire liquidateur. En cette qualité, elle a été considérée par les autorités allemandes comme l'exploitante de l'installation et, dès lors, responsable du respect des obligations applicables à cette installation en vertu de la loi sur l'échange de quotas.

13 Ces autorités lui ont, de ce fait, demandé de fournir les déclarations d'émission de gaz à effet de serre pour l'année 2011 et de restituer les quotas d'émission afférents à cette année.

14 Me Bitter a estimé que, dès lors que Ziegelwerk Höxter avait cessé son activité avant l'ouverture de la procédure d'insolvabilité au mois de septembre 2011, cette entreprise n'était plus tenue de déclarer ni de restituer ses quotas d'équivalent-dioxyde de carbone émis au titre de l'année 2011, ses dettes éventuelles devant uniquement être inscrites au passif de la faillite.

15 Il ressort de la décision de renvoi que, par courrier électronique du 20 septembre 2012, un ancien mandataire de cette entreprise a indiqué aux autorités allemandes compétentes que 3 324 tonnes de dioxyde de carbone avaient été émises par cette entreprise au cours de l'année 2011.

16 Par décision du 20 mars 2013, ces autorités ont estimé que le nombre de quotas d'émissions non restitués de cette entreprise pour l'année 2011 s'élevait à 3 323 et lui ont infligé une amende d'un montant de 332 300 euros, en application de l'article 18 de la loi sur l'échange de quotas, qui transpose l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87.

17 Me Bitter a contesté cette décision devant le Verwaltungsgericht Berlin, lequel s'interroge sur la conformité du niveau de l'amende prévue par cette disposition au principe de proportionnalité.

18 Le Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin) considère en particulier que, dès lors que la Cour a déjà estimé que l'amende de 40 euros pour chaque tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise pour laquelle l'exploitant n'a pas restitué de quotas, prévue à l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2003/87 dans sa version initiale, pendant la première période d'échange entre l'année 2005 et l'année 2007, est conforme au principe de proportionnalité (arrêt Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664), tel ne peut être le cas de l'amende d'un montant de 100 euros par tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise pour laquelle l'exploitant n'a pas restitué de quotas, prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87, à compter de l'année 2008, compte tenu, en outre, de l'effondrement du prix des quotas d'émission de gaz à effet de serre depuis le mois de décembre 2006.

19 La juridiction de renvoi rappelle, à cet égard, que le principe de proportionnalité exige que les actes des institutions de l'Union européenne ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause et que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, les inconvénients causés ne devant pas être démesurés par rapport aux buts visés. Il se réfère à l'arrêt Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, points 35 et 40).

20 Dans ces conditions, le Verwaltungsgericht Berlin (tribunal administratif de Berlin) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«La règle contenue à l'article 16, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive 2003/87, selon laquelle, pour chaque tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise pour laquelle l'exploitant ou exploitant d'aéronef n'a pas restitué de quotas, l'amende sur les émissions excédentaires est de 100 euros, est-elle contraire au principe de proportionnalité?»

Sur la question préjudicielle

21 En vertu de l'article 99 de son règlement de procédure, lorsque la réponse à une question posée à titre préjudiciel peut être clairement déduite de la jurisprudence, la Cour peut à tout moment, sur proposition du juge rapporteur, l'avocat général entendu, décider de statuer par voie d'ordonnance motivée.

22 Il y a lieu de faire application de cette disposition dans la présente affaire.

23 Par sa question, la juridiction de renvoi s'interroge sur la validité de l'article 16, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive 2003/87 au regard, en particulier, du principe de proportionnalité.

24 Il convient, à titre liminaire, de rappeler que le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union, 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 arrêts Vodafone e.a. C-58/08, EU:C:2010:321, point 51, ainsi que Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, point 34).

25 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 ou 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 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 arrêt Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, point 35 ainsi que jurisprudence citée).

26 À cet égard, il ressort des conclusions du Conseil de l'Union européenne du 8 mars 2001, auxquelles se réfère le considérant 1 de la directive 2003/87, 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 constitue un choix normatif traduisant une orientation politique, dans un contexte d'urgence lié à la nécessité de faire face à de graves préoccupations environnementales. Ce choix normatif repose, de plus, sur des considérations économiques et techniques complexes et largement débattues, exposées dans un livre vert sur l'établissement dans l'Union européenne d'un système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre [COM(2000) 87 final]. Dans le but de contribuer à la réalisation des engagements de l'Union 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 arrêt Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, point 36).

27 Or, l'appréciation de 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 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, arrêts Jippes e.a., C-189/01, EU:C:2001:420, point 84 et jurisprudence citée, ainsi que Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, point 37).

28 En application de ces principes, la Cour a reconnu, dans l'arrêt Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), le caractère proportionnel non seulement de l'amende transitoire de 40 euros par tonne prévue à l'article 16, paragraphe 4, de la directive 2003/87, dans sa version initiale, mais aussi de l'amende forfaitaire de 100 euros par tonne prévue au paragraphe 3 de cet article, en ce que ce montant n'est assorti d'aucune possibilité de modulation par le juge national.

29 La Cour a également considéré que la directive 2003/87 octroyait aux exploitants un délai raisonnable pour se conformer à leur obligation restitutive et qu'il était loisible aux États membres d'instituer des mécanismes d'avis, de relance et de restitution anticipée permettant aux exploitants de bonne foi d'être parfaitement informés de cette obligation et de ne courir ainsi aucun risque de se voir infliger une amende (arrêt Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, points 40 et 41).

30 La Cour a notamment souligné que 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 de cette directive, et ce sans autre souplesse que l'abaissement transitoire de son niveau entre l'année 2005 et l'année 2007, 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 ne 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 (arrêt Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, point 39).

31 Elle a, en particulier, relevé que 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 (arrêt Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, point 39).

32 La circonstance que le montant en cause soit supérieur à celui sur lequel la Cour s'est prononcée dans l'arrêt Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664) n'est pas de nature à remettre en cause cette appréciation, dès lors que l'application d'une amende d'un montant moins élevé pendant la première période d'échange se justifiait, ainsi que la Cour l'a constaté au point 25 de cet arrêt, par le fait qu'il s'agissait d'une période d'expérimentation du système, dans le cadre de laquelle les acteurs économiques concernés étaient soumis à des obligations moins contraignantes.

33 Il convient de rappeler que le législateur de l'Union n'a d'ailleurs pas augmenté le montant de l'amende applicable après cette première période d'échange, mais a «abaissé» transitoirement, pendant cette première période, le montant de l'amende fixée, à défaut, à 100 euros en vertu de l'article 16, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive 2003/87 (voir arrêt Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664; points 25 et 39).

34 S'agissant de l'argument selon lequel les prix des quotas d'émission ont fortement baissé depuis cette première période d'échange, la Cour a déjà relevé, au point 27 de l'arrêt Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), que 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. Ainsi qu'il ressort du point 25 du présent arrêt, la Cour ne saurait substituer son appréciation à celle du législateur de l'Union.

35 Par conséquent, l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter, au regard du principe de proportionnalité, la validité de l'article 16, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive 2003/87, en ce qu'il prévoit une amende de 100 euros par tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise pour laquelle l'exploitant n'a pas restitué de quotas.

Sur les dépens

36 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 (sixième chambre) dit pour droit:

L'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter, au regard du principe de proportionnalité, la validité de l'article 16, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, telle que modifiée par la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, en ce qu'il prévoit une amende de 100 euros par tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise pour laquelle l'exploitant n'a pas restitué de quotas.

Signatures