Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DE LA COUR (sixième chambre)

26 mars 2020*

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre – Directive 2003/87/CE – Amende sur les émissions excédentaires – Absence de cause exonératoire en cas de disposition effective des quotas non restitués, sauf force majeure – Impossibilité de modulation du montant de l'amende – Proportionnalité – Articles 20, 41, 47 et article 49, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Principe de protection de la confiance légitime »

Dans l'affaire C-113/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Cour administrative (Luxembourg), par décision du 7 février 2019, parvenue à la Cour le 12 février 2019, dans la procédure

Luxaviation SA

contre

Ministre de l'Environnement,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. M. Safjan, président de chambre, M. J.-C. Bonichot (rapporteur), président de la première chambre, et M^me^ C. Toader, juge,

avocat général : M^me^ J. Kokott,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour Luxaviation SA, par M^es^ N. Bannasch et M. Zins, avocats,

– pour le gouvernement luxembourgeois, par M^me^ D. Holderer et M. T. Uri, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement néerlandais, par M^me^ M. K. Bulterman et M. J. Langer, en qualité d'agents,

– pour le Parlement européen, par M^mes^ L. Darie et C. Ionescu Dima ainsi que par M. A. Tamás, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le français.

– pour le Conseil de l'Union européenne, par M[mes] K. Michoel et A. Westerhof Löfflerová, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par M. J.-F. Brakeland et M[me] A. C. Becker, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocate générale entendue, de statuer par voie d'ordonnance motivée, conformément à l'article 99 du règlement de procédure de la Cour,

rend la présente

Ordonnance

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO 2003, L 275, p. 32), telle que modifiée par la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009 (JO 2009, L 140, p. 63) (ci-après la « directive 2003/87 »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Luxaviation SA au ministre de l'Environnement (Luxembourg) au sujet du respect par Luxaviation de ses obligations en matière de restitution de quotas d'émission de CO2 au titre de l'année 2015.

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 CO2 et des autres gaz à effet de serre dans la Communauté [JO 1993, 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 membres 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 cette directive est libellé comme suit :

« Les États membres veillent à ce que, à partir du 1er janvier 2005, aucune installation n'exerce 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 délivrée par une autorité compétente conformément aux articles 5 et 6 [...] »

5 Aux termes de l'article 6, paragraphe 2, de ladite 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, autres que des quotas délivrés en vertu du chapitre II, correspondant aux émissions totales de l'installation au cours de l'année civile écoulée [...] »

6 L'article 11, paragraphe 2, de la même directive dispose :

« Au plus tard le 28 février de chaque année, les autorités compétentes délivrent la quantité de quotas allouée pour l'année concernée [...] »

7 L'article 12 de la directive 2003/87, 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, autres que des quotas délivrés en vertu du chapitre II, correspondant aux émissions totales de cette installation au cours de l'année civile écoulée [...], et que ces quotas soient ensuite annulés. [...] »

8 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 au paragraphe 3 du même article, aux termes duquel :

« 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 excédentaires 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. »

9 Aux termes de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2003/87 :

« Les États membres déterminent le régime de 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. [...] »

Le règlement (UE) nº 389/2013

10 L'article 67 du règlement (UE) nº 389/2013 de la Commission, du 2 mai 2013, établissant un registre de l'Union conformément à la directive 2003/87 et aux décisions nº 280/2004/CE et nº 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements (UE) nº 920/2010 et (UE) nº 1193/2011 de la Commission (JO 2013, L 122, p. 1), énonce, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. Un exploitant ou un exploitant d'aéronef restitue des quotas en proposant au registre de l'Union :

a) de transférer un certain nombre de quotas créés à des fins de conformité au cours de la même période d'échanges, du compte de dépôt de l'exploitant ou de l'exploitant d'aéronef concerné vers le compte de suppression de quotas de l'Union ;

b) d'enregistrer le nombre et le type de quotas transférés en tant que quotas restitués pour couvrir les émissions de l'installation de l'exploitant ou les émissions de l'exploitant d'aéronef durant la période en cours.

2. Seuls les exploitants d'aéronef peuvent restituer des quotas aviation. »

Le droit luxembourgeois

11 La directive 2003/87 a été transposée en droit luxembourgeois par la loi du 23 décembre 2004, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre [...] (*Mémorial* A 2004, p. 3792).

12 L'article 13 de cette loi, dans sa version applicable à l'arrêté du 31 octobre 2016 en cause au principal (*Mémorial* A 2012, p. 4410) (ci-après la « loi du 23 décembre 2004 »), dispose, à son paragraphe 2 bis :

« Le ministre s'assure que, au plus tard le 30 avril de chaque année, chaque exploitant d'aéronef restitue un nombre de quotas égal au total des émissions de l'année civile précédente, vérifiées conformément à l'article 16, résultant des activités aériennes visées à l'annexe I pour lesquelles il est considéré comme l'exploitant de l'aéronef. Les quotas restitués sont ensuite annulés par le ministre. »

13 L'article 15 de cette loi énonce :

« Chaque exploitant d'installation ou d'aéronef, après la fin de l'année concernée, surveille et déclare au ministre les émissions produites par son installation ou, à compter du 1er janvier 2010, par l'aéronef qu'il exploite, au cours de chaque année civile, conformément au règlement (UE) n 601/2012 précité. »

14 Aux termes de l'article 20, paragraphes 3 et 7, de la même loi :

« 3. 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, est tenu de payer une amende sur les émissions excédentaires. Pour chaque tonne d'équivalent-dioxyde de carbone émise pour laquelle l'exploitant ou l'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 excédentaires 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. Sans préjudice des dispositions qui précèdent, le nom des exploitants et des exploitants d'aéronefs qui sont en infraction par rapport à l'exigence de restituer suffisamment de quotas en vertu de l'article 13, paragraphe 2 bis ou 3, est publié ».

Le litige au principal et les questions préjudicielles

15 Luxaviation appartient à un groupe de transport aérien qui affirme disposer d'une flotte de 260 aéronefs et employer environ 1700 personnes. Elle a commencé ses activités en 2013 et fait partie du système d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre depuis cette année sous le numéro d'identification 234154. Il ressort de la décision de renvoi qu'elle a correctement restitué ses quotas d'émission de gaz à effet de serre pour les années 2013 et 2014, et que la présente affaire porte sur l'année 2015.

16 S'agissant de cette année, Luxaviation a établi son rapport d'émission de gaz à effet de serre le 5 février 2016.

17 Le 30 mars suivant, elle s'est vu notifier la vérification de ce rapport par voie électronique à partir de l'adresse « CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu » en ces termes :

« Subject : Emissions approved

The emissions entered for :

23415 (Monitoring Plan for Annual Emissions)

Year(s) 2015

.. have been VERIFIED ».

18 Luxaviation déclare avoir, le 19 avril 2016, procédé à l'enregistrement des quotas au sein du registre luxembourgeois avant d'en assurer le transfert, après avoir réalisé les vérifications requises. Ce même jour, elle se serait acquittée des paiements exigés et aurait libéré les certificats afférents sur le compte européen EU-100-5023942.

19 Luxaviation soutient avoir ainsi eu la certitude d'avoir achevé la procédure de restitution des quotas correspondant aux émissions pour l'année 2015, certitude qui aurait été renforcée par la réception, le 19 avril 2016, d'un courrier électronique en provenance de l'adresse « CLIMA-EU-ETS-REGISTRY-PROD@ec.europa.eu », libellé :

« The transaction EU341482 of type 10-00 Internal Transfer between :

EU-100-5023709

And :

EU-100-5023942

Involving :

Unit Type : Aviation, Unit Amount : 6428

...has ended with a status Completed. »

20 Toutefois, ainsi qu'en atteste sans être contredite la Commission européenne dans ses observations écrites, cette confirmation électronique d'achèvement était, en réalité, afférente à une acquisition de quotas par Luxaviation auprès d'une société slovène, et non à un transfert de quotas au profit du registre de l'Union.

21 Par courrier du 27 juin 2016, le ministre de l'Environnement a indiqué à Luxaviation qu'elle n'avait pas procédé à la restitution requise dans les délais impartis, à savoir avant le 30 avril de la même année, l'a invitée à formuler ses éventuelles observations et a joint une proposition d'arrêté exposant le nombre de quotas d'émission supposés non restitués pour l'année 2015 ainsi que le montant de l'amende infligée à ce titre.

22 En réponse, Luxaviation a affirmé n'avoir découvert ce retard que par le courrier du ministre de l'Environnement. Elle s'est défendue d'avoir eu l'intention d'échapper sciemment à ses obligations et a invoqué « un manquement émanant de l'un de ses salariés respectivement un dysfonctionnement informatique ». Elle a déclaré s'être fiée au courrier électronique du 19 avril 2016 et avoir été intimement convaincue, à l'époque, d'avoir correctement accompli la procédure de restitution. Elle a ajouté que, en tout état de cause, elle n'a pas porté atteinte à l'environnement.

23 Par arrêté du 31 octobre 2016, le ministre de l'Environnement a infligé à Luxaviation une amende de 100 euros par quota non restitué à l'échéance légale, soit 642 800 euros à payer avant le 30 novembre 2016. La même décision ordonne la publication du nom de Luxaviation sur le site Internet de l'administration de l'Environnement.

24 Luxaviation a formé un recours contre cet arrêté le 29 novembre 2016 devant le tribunal administratif (Luxembourg), qui a été rejeté par jugement du 28 février 2018, puis a interjeté appel devant la Cour administrative (Luxembourg) le 6 avril 2018.

25 Devant cette juridiction, Luxaviation soutient notamment avoir été, de bonne foi, convaincue d'avoir achevé la procédure de restitution. Elle fait par ailleurs valoir que l'amende menace sa survie économique.

26 Elle invoque également une violation des principes d'égalité et de libre concurrence, au motif que les exploitants français bénéficieraient d'un accompagnement de la part des autorités nationales compétentes dans l'accomplissement de leur obligation restitutive.

27 Elle soulève enfin la question de la conformité de l'amende forfaitaire au principe de proportionnalité. L'absence de mécanismes d'avis, de relances et de restitution anticipée en droit luxembourgeois serait contraire au principe de proportionnalité, en ce qu'aucune étape intermédiaire ne serait mise en place par les autorités luxembourgeoises afin d'accompagner les exploitants dans leurs obligations, et en ce que la sanction forfaitaire est appliquée de manière « automatique, immédiate et sans examen des circonstances propres » à l'origine de la non-restitution des quotas.

28 C'est dans ces conditions que la Cour administrative a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 12, paragraphe 3, de la directive 2003/87, qui dispose que les États membres doivent s'assurer de la restitution des quotas émis par leurs exploitants, doit-il être interprété en combinaison avec l'article 41 de la [charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »)], qui consacre le principe de bonne administration, comme instituant, dans le chef de l'autorité nationale compétente, une obligation de mise en place d'un suivi individuel des obligations de restitution, avant la date limite du 30 avril de l'année concernée, lorsque cette même administration est compétente pour la surveillance d'un nombre réduit d'opérateurs, en l'occurrence 25 exploitants au niveau national ?

2) a) Convient-il d'interpréter une opération de restitution des quotas inachevée, comme celle en l'espèce, où l'exploitant s'est fié à la réception d'une confirmation électronique attestant de la finalisation de la procédure de transfert, comme ayant pu raisonnablement générer dans l'esprit de l'exploitant de bonne foi une confiance légitime dans le fait qu'il avait finalisé l'opération de restitution prévue à l'article 6, paragraphe 2, sous e), de la directive 2003/87 ?

b) Compte tenu de la réponse apportée à la deuxième question, le caractère légitime de cette confiance peut-il être supposé davantage établi dans l'esprit d'un exploitant de bonne foi lorsque, durant l'exercice de restitution antérieur, il a été spontanément contacté par l'administration nationale pour lui rappeler, à quelques jours de l'expiration des délais prévus à l'article 6, paragraphe 2, sous e), de la directive 2003/87, que la procédure de restitution des quotas n'avait pas encore été finalisée, lui permettant dès lors de raisonnablement présumer qu'il était en conformité avec ses obligations de restitution pour l'année en cours en l'absence d'une prise de contact directe de cette même administration l'année subséquente ?

c) Au regard des réponses apportées aux deux questions précédentes, qu'elles soient analysées individuellement ou conjointement, le principe de protection de la confiance légitime peut-il être interprété comme constituant un cas de force majeure permettant d'exonérer partiellement ou intégralement l'exploitant de bonne foi de la sanction visée à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87 ?

3) a) L'article 49, paragraphe 3, de la Charte, qui consacre le principe de proportionnalité, s'oppose-t-il à la fixation forfaitaire de l'amende sanctionnant le défaut de restitution des quotas d'émission, prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87, lorsque cette disposition ne permet pas d'imposer une sanction proportionnée par rapport à l'infraction commise par l'exploitant ?

b) En cas de réponse négative à la question précédente, le principe d'égalité consacré à l'article 20 de la Charte [ainsi que] le principe général de bonne foi et celui de 'fraus omnia corrumpit' doivent-ils être interprétés comme s'opposant à ce que, pour ce qui concerne la sanction forfaitaire, à prononcer en application de l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87, à laquelle s'ajoute de manière automatique la publication prévue à l'article 20, paragraphe 7, [de la loi du 23 décembre 2004], l'opérateur de bonne foi simplement négligent, ayant pour le surplus cru avoir rempli ses obligations de restitution de droits d'émission à la date butoir du 30 avril pertinent, soit traité de la même manière qu'un exploitant au comportement frauduleux ?

c) En cas de réponse négative à la question précédente, l'application de la sanction forfaitaire, sans modulation possible par le juge national, hormis les cas de force majeure, [de même que] la sanction automatique de publication, est-elle conforme à l'article 47 de la Charte qui garantit l'existence d'un recours effectif ?

d) En cas de réponse négative à la question précédente, est-ce que l'entérinement d'une sanction pécuniaire fixée sur la base d'une volonté ainsi mise en avant du législateur européen, [de même que] la sanction automatique de publication, sans intervention du principe de proportionnalité, sauf le cas de force majeure strictement entrevu, ne revient pas à une abdication du juge national devant une volonté supposée du législateur européen et à une absence indue de contrôle judiciaire au regard des articles 47 et 49, paragraphe 3, de la Charte ?

e) Compte tenu de la réponse apportée à la question précédente, l'absence de contrôle judiciaire du juge national, concernant la sanction forfaitaire prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87, [de même que] la sanction automatique de publication prévue à [l']article 20, paragraphe 7, [de la loi du 23 décembre 2004] ne reviennent-elles pas à rompre le dialogue essentiellement fructueux engagé entre la [Cour] et les juridictions suprêmes nationales sous l'effet d'une solution préfixe entérinée par la [Cour], sauf le cas de force majeure strictement entrevu, équivalant à une impossibilité de dialogue effectif pour le juge suprême national auquel il ne reste qu'à entériner la sanction, dès lors qu'il est établi qu'il n'y a pas cas de force majeure en l'espèce ?

4) Compte tenu des réponses apportées aux questions précédentes, la notion de force majeure peut-elle être interprétée comme prenant en compte la rigueur subjective de l'exploitant de bonne foi lorsque le paiement de la sanction forfaitaire, visée à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87, [de même que] la sanction automatique de publication prévue à [l']article 20, paragraphe 7, [de la loi du 23 décembre 2004] constituent un risque financier et une perte de crédit considérables pouvant conduire au licenciement de son personnel voire à sa propre faillite ? »

Sur les questions préjudicielles

29 En vertu de l'article 99 du règlement de procédure de la Cour, lorsque la réponse à la question posée à titre préjudiciel peut être clairement déduite de la jurisprudence ou lorsque la réponse à la question posée à titre préjudiciel ne laisse place à aucun doute raisonnable, la Cour peut, à tout moment, sur proposition du juge rapporteur, l'avocat général entendu, statuer par voie d'ordonnance motivée.

30 Il convient de faire application de cette disposition dans la présente affaire.

31 Il y a lieu, à titre liminaire, de rappeler l'interprétation retenue par la Cour dans son arrêt du 17 octobre 2013, Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka (C-203/12, ci-après l'« arrêt Billerud », EU:C:2013:664).

32 La Cour a considéré, au point 32 de cet arrêt, 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. Cette interprétation tient notamment au fait 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 de l'Union destiné à garantir une comptabilisation précise des quotas (arrêt Billerud, point 30), l'économie générale de la directive 2003/87 reposant sur une stricte comptabilité des quotas délivrés, détenus, transférés et annulés qui appelle la mise en place d'un système de registres normalisé par la voie d'un règlement distinct de la Commission (arrêt Billerud, point 27).

33 Compte tenu de ces particularités, la Cour a estimé que l'amende forfaitaire 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. En effet, dans un contexte d'urgence à faire face à de graves préoccupations environnementales, 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, paragraphe 3, de cette directive ont paru nécessaires au législateur de l'Union, dans la poursuite de l'objectif 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. 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 (arrêt Billerud, points 38 à 40).

34 C'est à l'aune de cette jurisprudence que doivent être abordées les questions posées dans la présente affaire.

Sur la troisième question

35 Par sa troisième question, qu'il convient d'examiner tout d'abord, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 20 et 47 ainsi que l'article 49, paragraphe 3, de la Charte doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que l'amende forfaitaire prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87 ne soit assortie d'aucune possibilité de modulation par le juge national.

36 S'agissant, tout d'abord, de l'article 20 de la Charte, il convient de rappeler que l'égalité en droit qui y est énoncée est un principe général du droit de l'Union qui exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée (voir, en ce sens, arrêt du 11 juillet 2006, Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, point 33).

37 Selon la jurisprudence de la Cour, une différence de traitement est justifiée dès lors qu'elle est fondée sur un critère objectif et raisonnable, c'est-à-dire lorsqu'elle est en rapport avec un but légalement admissible poursuivi par la législation en cause, et que cette différence est proportionnée au but poursuivi par le traitement concerné (arrêt du 16 décembre 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, point 47).

38 Or, ainsi qu'il a été rappelé au point 33 de la présente ordonnance, l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87 établit une distinction, objective et raisonnable au regard de l'objectif consistant à instituer un système commun performant de quotas, entre, d'une part, les exploitants ayant satisfait à leur obligation de restitution et, d'autre part, ceux qui s'y sont soustraits.

39 Ainsi, permettre au juge national de moduler le montant de l'amende sanctionnant les exploitants relevant de cette seconde catégorie et, partant, de traiter différemment des exploitants étant tous objectivement placés dans une même situation de non-respect de leur obligation de restitution, non seulement ne découle nullement du principe d'égalité en droit, mais irait même à l'encontre de celui-ci.

40 S'agissant, ensuite, de l'article 47 de la Charte, à supposer que la juridiction de renvoi considère qu'il devrait permettre de remettre en cause la validité de la directive 2003/87 en ce qu'elle ferait obstacle à la contestation par les personnes concernées du montant de l'amende qui leur est infligée, il y a lieu de rappeler que la Cour s'est déjà prononcée sur cette question dans l'arrêt Billerud, puis dans l'ordonnance du 17 décembre 2015, Bitter (C-580/14, EU:C:2015:835), et a jugé que le système de sanction conçu à l'article 16 de cette directive n'était pas contraire au principe de proportionnalité.

41 S'agissant, enfin, de l'article 49, paragraphe 3, de la Charte, selon lequel l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée à l'infraction, il suffit, là encore, de renvoyer, en tout état de cause, à l'appréciation au regard du principe de proportionnalité déjà effectuée par la Cour dans l'arrêt Billerud.

42 Ainsi, il convient de répondre à la troisième question que les articles 20 et 47 ainsi que l'article 49, paragraphe 3, de la Charte doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce que l'amende forfaitaire prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87 ne soit assortie d'aucune possibilité de modulation par le juge national.

Sur la première question

43 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 41 de la Charte doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que constitue une simple faculté pour les États membres, et non une obligation pour ceux-ci, le fait 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 de restitution et de ne courir ainsi aucun risque d'amende au titre de l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87.

44 Il convient de rappeler d'emblée que l'article 41 de la Charte, intitulé « Droit à une bonne administration », énonce, à son paragraphe 1, que toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, les organes et les organismes de l'Union.

45 Il résulte clairement du libellé de cet article qu'il s'adresse non pas aux États membres, mais uniquement aux institutions, aux organes et aux organismes de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, point 28).

46 Partant, l'exploitant faisant l'objet d'une amende prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87 ne saurait, en tout état de cause, tirer de l'article 41, paragraphe 2, de la Charte un droit d'être accompagné dans ses démarches administratives en vue de la restitution annuelle des quotas (voir, en ce sens, arrêt du 17 juillet 2014, YS e.a., C-141/12 et C-372/12, EU:C:2014:2081, point 67).

47 Certes, le droit à une bonne administration, consacré à cette disposition, reflète un principe général du droit de l'Union (arrêt du 8 mai 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, point 49). Toutefois, par sa première question, la juridiction de renvoi ne sollicite pas une interprétation de ce principe général, mais cherche à savoir si l'article 41 de la Charte peut instituer pour l'autorité compétente d'un État membre une obligation de mise en place d'un suivi individuel des obligations de restitution.

48 Le point 41 de l'arrêt Billerud a, toutefois, précisé qu'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 ressortait du dossier soumis à la Cour dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Billerud, certaines législations nationales prévoient de tels mécanismes 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.

49 Il convient, par suite, de répondre à la première question que l'article 41 de la Charte doit être interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas à la situation consistant à déterminer si les États membres ont une obligation, et non pas une simple faculté, 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 au titre de l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87.

Sur la deuxième question

50 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le principe de protection de la confiance légitime doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'infliction de l'amende prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87 dans une situation où les autorités compétentes n'ont pas averti l'exploitant avant l'expiration du délai de restitution, alors qu'elles l'avaient fait, sans y être tenues, l'année précédente.

51 Il convient, à cet égard, de rappeler que le principe de protection de la confiance légitime est un corollaire du principe de sécurité juridique, lequel exige, notamment, que les règles de droit soient claires, précises et prévisibles dans leurs effets, en particulier lorsqu'elles peuvent avoir sur les individus et les entreprises des conséquences défavorables. Un particulier peut se prévaloir de ce

corollaire lorsqu'une autorité compétente, en lui fournissant des assurances précises, a fait naître chez lui des espérances fondées (voir, en ce sens, arrêt du 17 octobre 2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, points 50 et 51).

52 Or, il ne ressort pas du dossier soumis à la Cour que les autorités luxembourgeoises aient fourni à la requérante au principal des assurances précises au sens de la jurisprudence rappelée au point précédent. À cet égard, le fait que, l'année précédente, lesdites autorités ont, comme il leur était loisible de le faire, rappelé à l'exploitant qu'il n'avait pas encore restitué ses quotas alors que le délai de restitution était sur le point d'expirer ne saurait, en lui-même, être de nature à constituer de telles assurances précises.

53 Par suite, il convient de répondre à la deuxième question que le principe de protection de la confiance légitime doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à l'infliction de l'amende prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87 dans une situation où les autorités compétentes n'ont pas averti l'exploitant avant l'expiration du délai de restitution, alors qu'elles l'avaient fait, sans y être tenues, l'année précédente.

Sur la quatrième question

54 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la notion de « cas de force majeure », au sens du point 31 de l'arrêt Billerud, s'applique à une situation telle que celle en cause au principal.

55 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, 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 (arrêt Billerud, point 31).

56 La Cour a également précisé, à ce point 31, qu'il appartient au juge national d'apprécier si l'exploitant, malgré toutes les diligences qu'il aurait pu déployer afin de respecter les délais prescrits, a été confronté à des circonstances étrangères à lui, anormales et imprévisibles, allant au-delà d'un simple dysfonctionnement interne.

57 Il incombe donc à la juridiction de renvoi de procéder, dans l'affaire pendante devant elle, à une telle appréciation. Toutefois, il y a lieu de relever, afin de fournir à la juridiction de renvoi une réponse utile, que les circonstances dont fait état Luxaviation, et qui sont rappelées au point 22 de la présente ordonnance, ne sauraient, à elles seules, suffire pour constituer un cas de force majeure.

58 Il convient, par suite, de répondre à la quatrième question qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si la notion de « cas de force majeure », au sens du point 31 de l'arrêt Billerud, s'applique à une situation telle que celle en cause au principal.

Sur les dépens

59 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 :

1) **Les articles 20 et 47 ainsi que l'article 49, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce que l'amende forfaitaire prévue à l'article 16, paragraphe 3, 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, ne soit assortie d'aucune possibilité de modulation par le juge national.**

2) **L'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas à la situation consistant à déterminer si les États membres ont une obligation, et non pas une simple faculté, 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 de restitution et de ne courir ainsi aucun risque d'amende au titre de l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87, telle que modifiée par la directive 2009/29.**

3) **Le principe de protection de la confiance légitime doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à l'infliction de l'amende prévue à l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2003/87, telle que modifiée par la directive 2009/29, dans une situation où les autorités compétentes n'ont pas averti l'exploitant avant l'expiration du délai de restitution, alors qu'elles l'avaient fait, sans y être tenues, l'année précédente.**

4) **Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si la notion de « cas de force majeure », au sens du point 31 de l'arrêt du 17 octobre 2013, Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664), s'applique à une situation telle que celle en cause au principal.**

Fait à Luxembourg, le 26 mars 2020.

Le greffier
A. Calot Escobar

Le président de la VI[ème] chambre
M. Safjan