



## Arrêt de la Cour constitutionnelle.

### Arrêt n° 119 du 16 juin 2017.

Dans l'affaire n° 00119 du registre

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle conformément à l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle, introduite par le tribunal administratif, suivant jugement du 17 décembre 2014 (n° 33558 du rôle), parvenue au greffe de la Cour constitutionnelle le 19 décembre 2014, dans le cadre d'un litige se mouvant

entre :

**la société anonyme X, établie et ayant son siège social à Y,**

et :

**l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, représenté par son Ministre d'Etat, dont les bureaux sont établis à L-1352 Luxembourg, 4, rue de la Congrégation,**

*La Cour,*

composée de

Jean-Claude WIWINIUS, président  
Francis DELAPORTE, vice-président,  
Romain LUDOVICY, conseiller,  
Carlo HEYARD, conseiller,  
Camille HOFFMANN, conseiller,

greffier : Lily WAMPACH,

Sur le rapport et le rapport complémentaire du magistrat délégué respectivement présentés aux audiences des 24 avril 2015 et 19 mai 2017 et les conclusions déposées au greffe de la Cour le 21 janvier 2015 par Maître Guy LOESCH, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg, pour la société anonyme X, celles déposées le 28 janvier 2015 par Maître Patrick KINSCH, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg, pour l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que les conclusions additionnelles déposées le 4 mars 2015 par Maître Guy LOESCH pour la société anonyme X et, suite au renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne, sur les conclusions additionnelles déposées au greffe de la Cour le 13 avril 2017 respectivement par Maîtres Guy LOESCH pour la société anonyme X et Patrick KINSCH pour l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg,

ayant entendu les mandataires des parties, Maîtres Guy LOESCH et Patrick KINSCH, en leurs plaidoiries respectives aux audiences publiques des 24 avril 2015 et 19 mai 2017,

*rend le présent arrêt :*

Considérant que, statuant sur un recours de la société anonyme X (ci-après « la société X »), tendant à la réformation, sinon à l'annulation,

- 1) de l'arrêt rendu le 6 juin 2013 par le ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures modifiant le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 6 de l'arrêt d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre n° EQE-2008-11 du 7 février 2008 et imposant à la société X la restitution de 80.922 quotas d'émission de gaz à effet de serre pour le 31 juillet 2013,
- 2) de la décision préalable de proposition de restitution de quotas du 18 décembre 2012 du même ministre et
- 3) de la décision de refus du même ministre du 24 septembre 2013 déclarant le recours gracieux introduit en date du 8 juillet 2013 par la société X contre la décision précitée du 6 juin 2013 non fondé,

le tribunal administratif avait, par jugement du 17 décembre 2014, saisi la Cour constitutionnelle de la question préjudicielle suivante :

*« l'article 13, paragraphe 6 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, dans la mesure où il permet au ministre compétent d'exiger la restitution sans indemnité totale ou partielle des quotas délivrés conformément à l'article 12, paragraphes 2 et 4 de la même loi, mais non utilisés, est-il conforme à l'article 16 de la Constitution consacrant le droit à la propriété privée ? » ;*

Considérant que par arrêt du 19 juin 2015, la Cour a dit qu'avant tout autre progrès en cause, il y avait lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « la CJUE ») de la question préjudicielle suivante :

*« l'article 13, paragraphe 6, de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, dans la mesure où il permet au ministre compétent d'exiger la restitution sans indemnité totale ou partielle des quotas délivrés conformément à l'article 12, paragraphes 2 et 4, de la même loi, mais non utilisés, est-il conforme 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, ce plus particulièrement à l'économie du système d'échange des quotas y prévu, cette question s'étendant à celle de l'existence effective, voire, dans l'affirmative, de la qualification de la restitution de quotas délivrés, mais non utilisés, de même qu'à celle de la qualification éventuelle de biens de pareils quotas » ;*

Considérant que par arrêt du 8 mars 2017 (aff. C-321/15) la CJUE, cinquième chambre, a dit pour droit :

*« La directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, 2004 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 le règlement (CE) n° 219/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2009, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à une législation nationale qui permet à l'autorité compétente d'exiger la restitution sans indemnité, totale ou partielle, de quotas non utilisés qui ont été indûment délivrés à l'exploitant, en conséquence de la violation par ce dernier de l'obligation d'informer en temps voulu l'autorité compétente de la cessation de l'exploitation d'une installation.*

*Les quotas délivrés après qu'un exploitant a cessé les activités exercées dans l'installation concernée par ces quotas, sans en avoir informé au préalable l'autorité compétente, ne peuvent être qualifiés de « quotas » d'émission, au sens de l'article 3, sous a), de la directive 2003/87, telle que modifiée par le règlement n° 219/2009 » ;*

Considérant que l'article 13, paragraphe 6, de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ci-après « la loi du 23 décembre 2004 ») transposant pour le surplus en droit luxembourgeois 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 (ci-après « la directive 2003/87/CE ») dispose comme suit :

*« Toute cessation totale ou partielle de l'exploitation d'une installation doit immédiatement être notifiée au ministre. Le ministre statue sur la restitution totale ou partielle des quotas non utilisés. » ;*

Que l'article 12 de la même loi dispose en ses paragraphes 2 et 4 comme suit :

*« 2. Pour la période de cinq ans qui débute le 1<sup>er</sup> janvier 2008, et pour chaque période de cinq ans suivante, le ministre détermine la quantité totale de quotas à allouer pour cette période et lance le processus d'attribution de ces quotas à l'exploitant de chaque installation. Le ministre prend cette initiative au moins douze mois avant le début de la période concernée, sur la base du plan national d'allocation de quotas élaboré en application de l'article 10.*

*4. Le ministre délivre une partie de la quantité totale de quotas chaque année de la période visée au paragraphe 1 ou 2, au plus tard le 28 février de l'année en question. » ;*

Considérant que l'article 16 de la Constitution, tel qu'issu de la modification du 24 octobre 2007, porte : « *Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi.* » ;

Considérant que l'agencement de la présente procédure est spécifique en ce que la Cour, pour des raisons d'effet utile, sans repasser devant la juridiction nationale de renvoi, a directement soumis à la CJUE la question préjudicielle précitée dans le cadre de la question de la conformité de la loi visée, s'analysant elle-même en loi de transposition de la directive, par rapport à un article de la Constitution ;

Considérant que la réponse fournie par la CJUE dans son arrêt du 8 mars 2017 repose sur la prémisse que des quotas non utilisés qui ont été indûment délivrés à l'exploitant, en conséquence de la violation par ce dernier de l'obligation d'informer en temps utile l'autorité compétente de la cessation de l'exploitation d'une installation, étant constant que la CJUE estime qu'il appartient au juge national de renvoi, c'est-à-dire au tribunal administratif, de vérifier si, en l'occurrence, la société X a effectivement suspendu les activités de ses installations de Schifflange à partir du mois de novembre 2011 et si cette suspension pouvait être qualifiée de « *cessation des activités* » au sens de l'article 13, paragraphe 6, de la loi du 23 décembre 2004 ;

Considérant que dans le cadre ainsi tracé, toujours pour des raisons d'effet utile, la Cour, sans renvoyer d'abord l'affaire à la juridiction de renvoi afin de déterminer plus en avant les éléments de fait et de droit, entend répondre à la question préjudicielle posée dans les limites où, sur la prémisse par elle posée, la CJUE a déclaré compatibles avec le droit de l'Union, dont plus particulièrement l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (ci-après « la Charte ») portant sur la protection du droit de propriété et la directive 2003/87/CE, les dispositions de la législation nationale en matière de quotas d'émission et plus particulièrement l'article 13, paragraphe 6, de la loi du 23 décembre 2004, lui-même issu de l'article 7 de la directive précitée, faisant l'objet de la question de constitutionnalité posée ;

Considérant que les garanties relatives au droit de propriété prévues à l'article 16 de la Constitution correspondent essentiellement, quant à leur substance, à celles prévues par l'article 17 de la Charte, de sorte que ces dispositions sont à qualifier d'équivalentes et que leur interprétation est à effectuer en des termes concordants ;

Considérant qu'à la suite de l'arrêt de la CJUE du 8 mars 2017, la Cour est amenée à retenir que la restitution exigée par l'autorité compétente sans indemnité, totale ou partielle, de quotas non utilisés et qui ont été indûment délivrés à l'exploitant, en conséquence de la violation par ce dernier de l'obligation d'informer en temps voulu l'autorité compétente de la cessation de l'exploitation d'une installation, le tout en application de l'article 13, paragraphe 6, de la loi du 23 décembre 2004, issu de la transposition de l'article 7 de la directive 2003/87/CE, ne s'analyse pas en une expropriation d'un bien qui ferait déjà partie intégrante du patrimoine de l'exploitant, mais simplement en un retrait de l'acte allouant des quotas, en raison du non-respect des conditions fixées respectivement par lesdites loi et directive, de sorte qu'aucune non-conformité à l'article 16 de la Constitution ne se trouve vérifiée dans cette mesure, pas plus que, selon l'analyse de la CJUE, une non-conformité à l'article 17 de la Charte ;

Que dès lors, par rapport à la question préjudicielle posée et sur l'arrêt de la CJUE du 8 mars 2017, suivant la prémisse y posée, la Cour dit que les dispositions de l'article 13, paragraphe 6, de la loi du 23 décembre 2004 ne sont pas contraires à celles de l'article 16 de la Constitution ;

Considérant que si la juridiction de renvoi devait, sur l'analyse à effectuer par elle, aboutir à une solution différente de celle correspondant à la prémisse posée par la CJUE, il lui appartiendrait de saisir, le cas échéant, directement celle-ci au cas où une nouvelle question de conformité de la loi nationale pertinente à la directive 2003/87/CE, voire à l'article 17 de la Charte, conditionnerait la solution à donner au litige, préalablement à toute autre question de constitutionnalité de la même loi se posant, le cas échéant, en conséquence ;

**Par ces motifs,**

statuant sur renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne,

dit que, par rapport à la question préjudicielle posée et à la prémisse posée dans l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 8 mars 2017, les dispositions de l'article 13, paragraphe 6, de la loi modifiée du 23 décembre 2004 ne sont pas contraires à l'article 16 de la Constitution ;

dit que dans les 30 jours de son prononcé l'arrêt sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A ;

dit qu'il sera fait abstraction du nom de la société anonyme X lors de la publication de l'arrêt au Journal officiel ;

dit que l'expédition du présent arrêt sera envoyée par le greffe de la Cour constitutionnelle au tribunal administratif dont émane la saisine et qu'une copie conforme sera envoyée aux parties en cause devant cette juridiction.

La lecture du présent arrêt a été faite en la susdite audience publique par le président Jean-Claude WIWINIUS en présence du greffier Lily WAMPACH.

*Le greffier,*  
**s. Lily Wampach**

*Le président,*  
**s. Jean-Claude Wiwinius**

