

L'arrêt de la Cour de Karlsruhe sur la loi climat allemande

Prof. Dr. Gerhard Roller

Webinar du CEDRE
Université Saint-Louis Bruxelles
23 juin 2021

Plan

- Introduction
- Le devoir de protection de l'État
- L'Art. 20a de la Loi Fondamentale
- Violation des droits fondamentaux par “eingriffsähnliche Vorwirkung”
- La réaction politique
- Conclusions

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 2656/18 -
- 1 BvR 78/20 -
- 1 BvR 96/20 -
- 1 BvR 288/20 -



IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden

(....)

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Harbarth,
Paulus,
Baer,
Britz,
Ott,
Christ,
Radtke,
Härtel

am 24. März 2021 beschlossen:

1. Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu 12) und 13) im Verfahren 1 BvR 2656/18 wird verworfen.
2. § 3 Absatz 1 Satz 2 und § 4 Absatz 1 Satz 3 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (Bundesgesetzblatt I Seite 2513) in Verbindung mit Anlage 2 sind mit den Grundrechten unvereinbar, soweit eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen nach Maßgabe der Gründe genügende Regelung über die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 fehlt.
3. Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.
4. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, spätestens bis zum 31. Dezember 2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 nach Maßgabe der Gründe zu regeln. § 3 Absatz 1 Satz 2 und § 4 Absatz 1 Satz 3 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (Bundesgesetzblatt I Seite 2513) in Verbindung mit Anlage 2 bleiben anwendbar.
5. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführenden in den Verfahren 1 BvR 96/20 und 1 BvR 288/20 sowie den Beschwerdeführenden zu 1) bis 11) in dem Verfahren 1 BvR 2656/18 die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten. In dem Verfahren 1 BvR 78/20 hat die Bundesrepublik Deutschland den Beschwerdeführenden ein Viertel ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.

Les affaires

- Quatre affaires liées
 - pour la plupart introduites par des jeunes requérants
 - deux requérants vivant au Bangladesh et au Népal
 - deux ONG
- Le but:
 - Que le législateur prenne des actions plus ambitieuses que celles prévues dans la loi fédérale relative à la lutte contre le changement climatique (*Klimaschutzgesetz*).
- La loi climat:
 - Les articles 3 et 4 prévoient que les émissions des gaz à effet de serre devront diminuer de 55 % d'ici 2030 par rapport à l'année 1990. La loi règle par secteur les volumes d'émissions annuelles permis. Pour la période après 2030, la loi prévoit que le gouvernement prendra des mesures à partir de l'année 2025, mais sans aucune concrétisation.

Les affaires

- La décision
 - Les articles 3 et 4 ne sont pas conformes aux droits fondamentaux, dans la mesure où ne sont pas prévues des exigences suffisantes pour la réduction ultérieure des émissions à partir de l'année 2031. Pour le reste, les recours constitutionnels ont été rejetés.

Federal Climate Change Act

Section 3

National climate targets

(1) Emissions of greenhouse gases shall be gradually reduced in comparison with their levels in the year 1990. **The reduction to be achieved by the target year 2030 shall be at least 55 per cent.**

Section 4

Permissible annual emission budgets, authority to enact statutory instruments

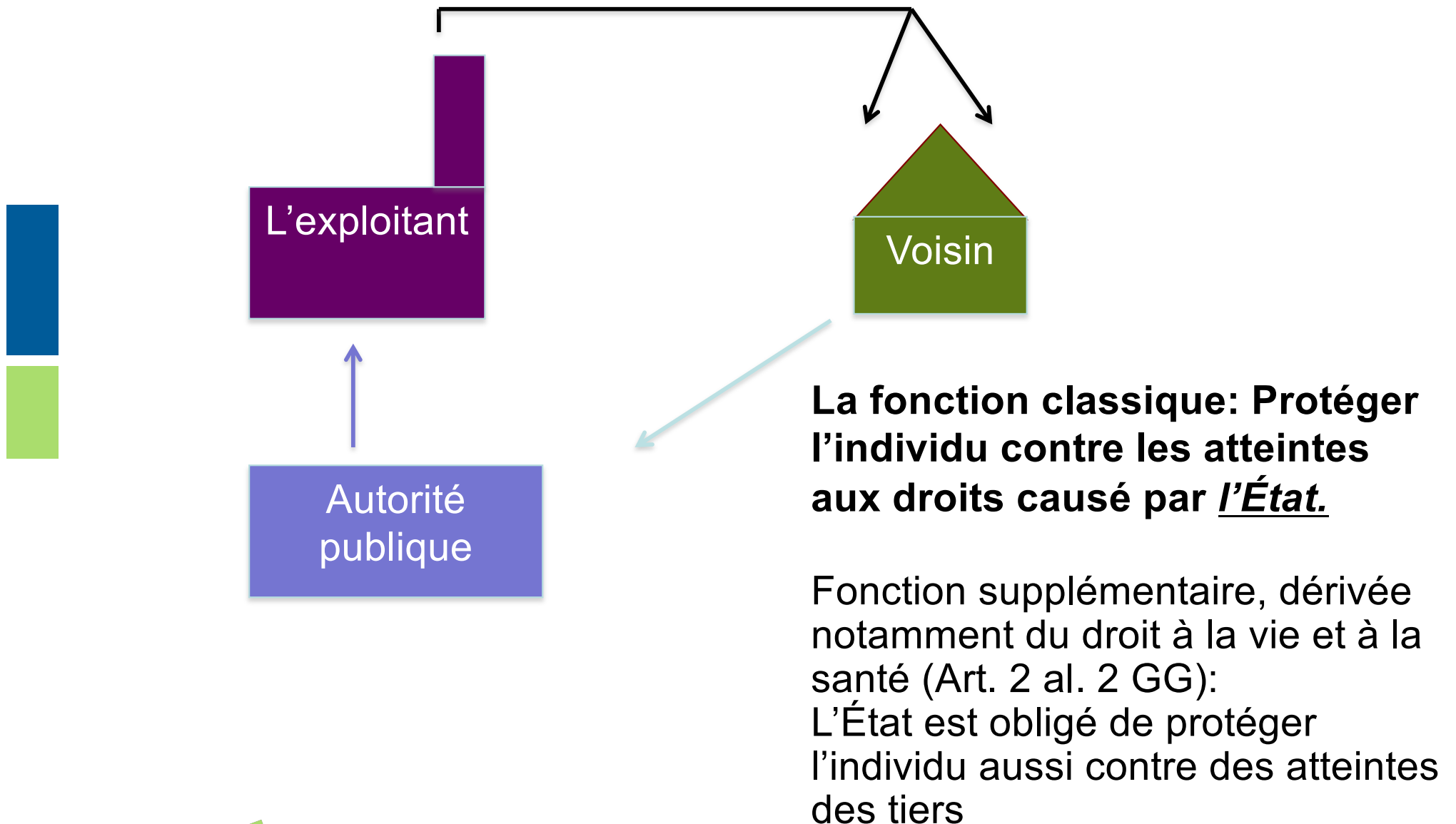
(...) The annual emission budgets for the period up to the year 2030 shall be based on Annex 2..

Federal Climate Change Act

Annex 2
Permissible annual emission budgets (*ad* section 4)

Annual emission budgets in millions of tonnes of CO2 equivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energy	280		257								175
Industry	186	182	177	172	168	163	158	154	149	145	140
Buildings	118	113	108	103	99	94	89	84	80	75	70
Transport	150	145	139	134	128	123	117	112	106	101	95
Agriculture	70	68	67	66	65	64	63	61	60	59	58
Waste and Other	9	9	8	8	7	7	7	6	6	5	5


Les fonctions des droits fondamentaux



La conception juridique des “Schutzpflichten”

Article 2


[Liberté d’agir, liberté de la personne]



(1) Chacun a droit au libre épanouissement de sa personnalité pourvu qu’il ne viole pas les droits d’autrui ni n’enfreigne l’ordre constitutionnel ou la loi morale.

(2) **Chacun a droit à la vie et à l’intégrité physique.** La liberté de la personne est inviolable. Des atteintes ne peuvent être apportées à ces droits qu’en vertu d’une loi.

Le devoir de protection (*Schutzpflicht*)



Le devoir de protection imposé à l'État par l'article 2, alinéa 2, 1^{re} phrase de la Loi Fondamentale inclut le devoir de protéger la vie et la santé humaines contre les dangers émanant du changement climatique.

L'État est obligé de prendre des mesures, aussi au niveau international, afin de réduire le potentiel de risque lié au changement climatique et de contribuer à mettre fin au réchauffement planétaire (para. 144).

Le devoir de protection émanant de l'Art. 2 al. 2 (1) *Grundgesetz* englobe aussi une dimension future. Il peut s'étendre aux générations futures. Cependant, cette obligation intergénérationnelle n'est qu'une obligation objective, parce que les générations futures ne sont pas des détenteurs de droits fondamentaux (donc pas d'intérêt à agir), (para. 146).

Le devoir de protection (*Schutzpflicht*)

Le contenu du devoir de protection:

- Mesures d'atténuation
- Obligation de coopérer pour des solutions internationales (para. 149)
- Mesures d'adaptation (para. 150)

Le devoir de protection n'est pas violé "à présent" (para. 151):

→ Large pouvoir discrétionnaire du législateur *comment* le devoir de protection est rempli, (Rn. 152), mais:

→ *Schutzpflicht* est violé si aucune mesure n'existe ou si les mesures prises par l'État sont "manifestement insuffisantes ou inappropriées"

Le devoir de protection (*Schutzpflicht*)


“Cela n’est pas le cas.” (para. 153)

Cependant, la neutralité climatique est un objectif obligatoire. Serait donc inappropriée une approche qui n’aurait pas pour objectif la neutralité climatique (para. 155).

De plus, il est nécessaire de réduire les GES step-by-step pour atteindre ce but. Vu que la loi existante poursuit – en principe – cet objectif, les mesures ne sont pas inappropriées.

“Entièrement insuffisante serait une approche consistant à laisser libre cours au changement climatique et de satisfaire à l’exigence de protection découlant des droits fondamentaux uniquement au moyen de mesures d’adaptation à ce changement” (para. 157).

Le devoir de protection (*Schutzpflicht*)



Il ne peut non plus être constaté que le législateur aurait excédé sa marge constitutionnelle d'action lorsqu'il s'est fondé sur les objectifs "nettement en dessous de 2 ° C, et de préférence en dessous de 1,5 ° C. Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin, comme les requérants l'ont demandé (para. 163).

À cet égard, il importe de relever également qu'une protection complémentaire assurée au moyen de mesures d'adaptation au changement climatique est en principe possible lorsqu'il s'agit de protéger les droits fondamentaux contre les dangers émanant du changement climatique (Rn. 167).

Conclusion:

Le devoir de protection n'est pas violé.

Art. 20 a GG

Art. 20a est justiciable (para. 205)

Art. 20a limite le pouvoir discrétionnaire du législateur. Il faut prendre des mesures protectrices. Le contrôle judiciaire est justifié avec des arguments politiques: Les procédures de décision politique sont orientés souvent à court terme (période législative) tandis que les aspects des générations futures, n'ayant pas de voix dans ces procédures, risquent d'être négligés.

Article 20 a

[Protection des fondements naturels de la vie]

Assumant sa responsabilité pour les générations futures, l'État protège également les fondements naturels de la vie et les animaux par l'exercice du pouvoir législatif, dans le cadre de l'ordre constitutionnel, et par l'exercice des pouvoirs exécutif et judiciaire, dans le respect de la loi et du droit.

Art. 20 a GG

- Cependant, il n'est pas le devoir des juges, de déterminer les quantités de réduction (para. 207). Le législateur a le devoir de concrétiser l'obligation constitutionnelle. Le but de stabiliser le chauffage climatique à «nettement en dessous de 2° C” est considéré comme une telle concrétisation. A présent, le pouvoir discrétionnaire du législateur n'est pas excédé, en poursuivant cet objectif (Rn. 209).
- Mais ce constat est sous réserve d'un changement de fait:

Art. 20 a GG


- Des connaissances scientifiques nouvelles relatives au changement climatique pourraient rendre nécessaires des objectifs nouveaux. L'Art. 20a constitue une obligation permanente du législateur d'adapter le droit de l'environnement à la connaissance scientifique la plus récente (para. 212).
- Apparemment, la Cour estime que les objectifs de Paris sont des objectifs minimaux (pas dit explicitement).
- Comment quantifier l'objectif? → budget d'émissions qui reste (para. 215)
- Vu les incertitudes à cet égard, **la Cour n'a pas constaté une violation de l'Art. 20a "à présent"** (para 236).

Violation des droits fondamentaux par “eingriffsähnliche Vorwirkung”

Les droits fondamentaux sont violés du fait que le législateur n'as pas prévu des mesures suffisantes pour prévenir des charges importantes de réduction des émissions après 2030. A cet égard, l'obligation de protéger les droits fondamentaux des requérants est violé à present (para. 182).

La décision du législateur de permettre les volumes des émissions prévus à l'horizon 2030 , fixés par par l'Art. 3 al. 1 (2) et Art. 4 al. 1 (3) KSG combiné à l'annexe 2 entraine pour la liberté des requérants un effet anticipatif équivalent à une atteinte (“*eingriffsähnliche Vorwirkung*”) (para. 183).

Violation des droits fondamentaux par “eingriffsähnliche Vorwirkung”



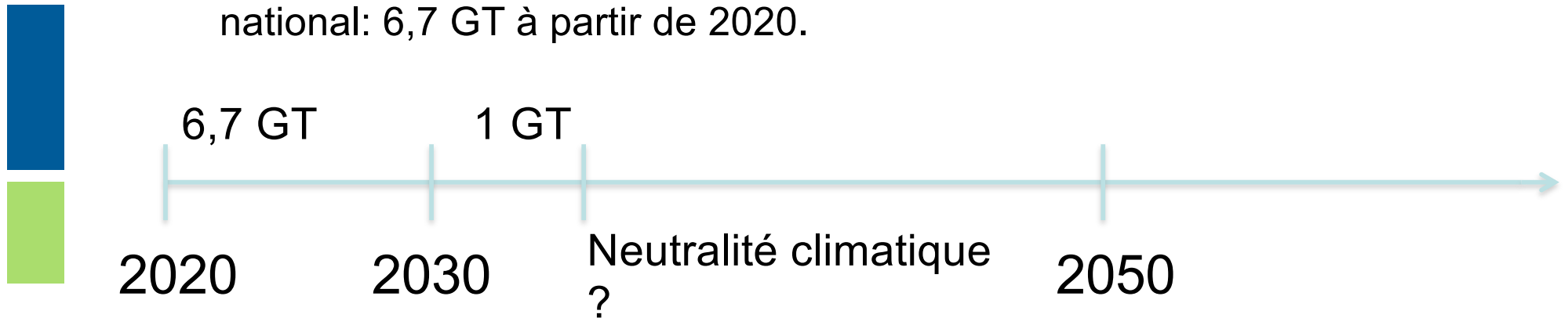
Le taux d'émissions admis par la loi a un effet anticipatif équivalent à une atteinte (*eingriffsähnliche Vorwirkung*) aux droits de libertés des requérants. Car l'Art. 2 al. 1 du *Grundgesetz* protège aussi le grand nombre de comportements de la vie quotidienne actuelle, du travail et de l'économie qui entraînent directement ou indirectement des émissions de CO₂ dans l'atmosphère (para. 184).

Les limites de ces libertés sont → Art. 20 a + duty to protect (“de préférence 1,5 réduction”):

“Quand le budget CO₂ qui correspond à cet objectif est épuisé, des pratiques qui ont un impact direct ou indirect sur les émissions CO₂ ne peuvent être admis que les droits fondamentaux prévalent sur la protection du climat dans la pondération d'intérêts. Dans cette pondération, le poids de la liberté individuelle diminue dans la mesure où l'évolution du changement climatique continue dû aux impacts environnementaux de plus en plus intensives” (para. 185).

Violation des droits fondamentaux par “eingriffsähnliche Vorwirkung”

Art 20a → objectif “nettement en-dessous de 2° C et de préférence en dessous de 1,5° C,” → budget résiduel mondial → budget résiduel national: 6,7 GT à partir de 2020.



Violation des droits fondamentaux par “eingriffsähnliche Vorwirkung”

Cet effet anticipatif équivalent à une atteinte n'est pas seulement de nature factuelle mais de nature juridique: C'est le droit constitutionnel lui-même qui obligera à limiter les libertés ayant un impact sur les émissions CO₂, et ceci d'autant plus fortement lorsque le budget CO₂ restant aura diminué.

→ Nécessité de justifier cette atteinte (para. 187).

Critères de justification:

- Pas de violation du droit constitutionnelle objective (Art. 20a, droits des générations futures)
- Proportionnalité, para 192 ss.

Violation des droits fondamentaux par “eingriffsähnliche Vorwirkung”

Proportionnalité :

- Art. 3 al. 1 (2) KSG et Art. 4 al. 1 (3) KSG sont inconstitutionnels car ils constituent le danger de futures atteintes aux droits fondamentaux. Ils violent donc l'obligation du législateur, découlant du principe de proportionnalité, de distribuer de manière proportionnelle la réduction nécessaire des émissions CO₂ dans le temps pour protéger les droits fondamentaux futurs.

Conséquences

- → para. 248 ss. → Nécessité d'entamer une “transition en douceur” dans tous les domaines de vie
- → Le législateur est tenu de régler les objectifs et les taux de réductions après 2030 jusqu'au 31. décembre 2022.

Une jurisprudence qui s'internationalise

“Dabei könnte sich der Staat seiner Verantwortung auch nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen (vgl. VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019 - 10 K 412.18 -, Rn. 74; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2005 - 7 C 26/04 -, Rn. 35 f.; High Court of New Zealand, Judgement of 2. November 2017, CIV 2015-485-919 [2017] NZHC 733, Rn. 133 f.; Gerechtshof Den Haag, Urteil vom 9. Oktober 2018, 200.178.245/01, Ziffer 64; Hoge Raad der Niederlande, Urteil vom 20. Dezember 2019, 19/00135, Ziffer 5.7.7; United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, Urteil vom 17. Januar 2020, No. 18-36082, S. 19 f.).”

(para. 203)

Une jurisprudence qui s'internationalise

“Dass der Budgetansatz dem Grunde nach geeignet ist, die Temperaturmaßgabe zu übersetzen, ist mithin nicht in Abrede gestellt (zur Rezeption auch der Hoge Raad der Niederlande, Urteil vom 20. Dezember 2019, 19/00135, Ziffer 2.1, 7. Spiegelstrich, Ziffern 4.6, 7.4.3.; Irischer Supreme Court, Urteil vom 31. Juli 2020, 205/19, Ziffer 4.3).”

(para. 218)

La réaction politique

Deutscher Bundestag

19. Wahlperiode

Drucksache 19/30230

02.06.2021

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

<https://dserver.bundestag.de/btd/19/302/1930230.pdf>

La réaction politique

§ 3 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird durch die folgenden Absätze 1 und 2 ersetzt:

„(1) Die Treibhausgasemissionen werden im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise wie folgt gemindert:

1. bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent,
2. bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent.

(2) Bis zum Jahr 2045 werden die Treibhausgasemissionen so weit gemindert, dass Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Nach dem Jahr 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht werden.“

<https://dserver.bundestag.de/btd/19/302/1930230.pdf>

La réaction politique

Absatz 6 Satz 1 bis 3 wird durch die folgenden Sätze ersetzt:

„Durch Rechtsverordnung legt die Bundesregierung die jährlich in grundsätzlich gleichmäßigen Schritten absinkenden zulässigen Jahresemissionsmengen der einzelnen Sektoren im Jahr 2024 für die Jahre 2031 bis 2040 und im Jahr 2034 für die Jahre 2041 bis 2045 fest. (···)“

„Anlage 3 – Jährliche Minderungsziele für die Jahre 2031 bis 2040 (zu § 4)

	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
Jährliche Minderungsziele gegenüber 1990	67%	70%	72%	74%	77%	79%	81%	83%	86%	88%

https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19._Lp/ksg_aendg/Entwurf/ksg_aendg_bf.pdf

La réaction politique

„Anlage 2 – Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030 (zu § 4)

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO ₂ -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4“.

https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19._Lp/ksg_aendg/Entwurf/ksg_aendg_bf.pdf

Conclusions et remarques critiques

- La décision s'intègre dans le courant actuel, caractérisé par le fait que les litiges dans des affaires climatiques se traduisent en succès pour les requérants.
- Les juges sont prêts à exercer un contrôle plus actif dans le politique climatique
- L'impact politique de cette décision est énorme
- L'arrêt aura certainement un effet sur la jurisprudence climatique dans d'autres pays → Internationalisation de la jurisprudence
- L'importance des sciences est manifeste
- La Cour est restée dans les lignes de sa jurisprudence concernant les *Schutzpflichten*
- La neutralité climatique est une obligation constitutionnelle (émanant de l'Art. 20a du *Grundgesetz*)

Conclusions et remarques critiques

- Les droits fondamentaux ont une dimension intertemporelle et dans leur fonction objective aussi une dimension intergénérationnelle
- Les arguments de fond soulèvent des questions:
 - L'argument principal pour justifier l'inconstitutionnalité, c'est que le législateur n'a pas réglé de manière assez détaillée les mesures à prendre après 2030. Ce constat implique le reproche que les mesures prises jusqu'à 2030 ne soient pas suffisantes. *Ces deux constats* concernent une *omission* du législateur et non pas une *action*.
 - L'interprétation de l'Art. 20a est très concrète en ce qui concerne la protection du climat. En ce qui concerne le niveau de protection, la marge d'appréciation du législateur n'est en pratique pas très grande et ne concerne que les mesures à prendre.