

Principes directeurs sur la décision du Premier Sénat du 24 mars 2021

- 1 BvR 2656/18 -

- 1 BvR 78/20 -

- 1 BvR 96/20 -

- 1 BvR 288/20 -

(Protection du climat)

1) La protection de la vie et de l'intégrité physique en vertu de l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale comprend la protection contre les atteintes aux droits fondamentaux protégées par les charges environnementales, indépendamment de qui et dans quelles circonstances elles menacent. Le devoir de protection de l'État, qui découle de l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale, comprend également le devoir de protéger la vie et la santé contre les dangers du changement climatique. Elle peut justifier une obligation de protection en vertu du droit objectif, également à l'égard des générations futures.

2 L'article 20a de la Loi fondamentale oblige l'État à protéger le climat. Cette démarche vise également à atteindre la neutralité climatique.

L'article 20a de la Loi fondamentale ne bénéficie pas d'une priorité inconditionnelle sur d'autres intérêts, mais doit être mis en balance avec d'autres droits et principes constitutionnels en cas de conflit. Dans ce contexte, le poids relatif de l'exigence de protection du climat dans le processus d'équilibrage augmente à mesure que le changement climatique progresse.

En cas d'incertitude scientifique sur les relations de causalité pertinentes pour l'environnement, le devoir de diligence particulier imposé au législateur par l'article 20a de la Loi fondamentale, également dans l'intérêt des générations futures, inclut la prise en compte d'indications déjà fiables sur la possibilité d'effets négatifs graves ou irréversibles.

En tant qu'exigence de protection du climat, l'article 20a de la Loi fondamentale a une dimension internationale. L'obligation nationale de protection du climat n'est pas exclue par le fait que le caractère global du climat et du réchauffement de la planète exclut une solution aux problèmes du changement climatique par un seul État. L'exigence de protection du climat oblige l'État à agir au niveau international pour protéger le climat à l'échelle mondiale et l'oblige à œuvrer à la protection du climat dans le cadre de la coordination internationale. L'État ne peut se soustraire à sa responsabilité en faisant référence aux émissions de gaz à effet de serre dans d'autres États.

Dans l'exercice de son mandat de concrétisation et de sa prérogative de concrétisation, le législateur a actuellement déterminé l'objectif de protection du climat de l'article 20a de la Loi fondamentale de manière conforme à la Constitution, à savoir que l'augmentation de la température moyenne de la

planète doit être limitée à nettement moins de 2°C et, si possible, à 1,5°C par rapport au niveau préindustriel.

L'article 20a de la Loi fondamentale est une norme juridique justiciable qui vise à lier le processus politique en faveur des préoccupations écologiques, également dans l'optique des générations futures. 3.

(3) La compatibilité avec l'article 20a de la Loi fondamentale est une condition préalable à la justification constitutionnelle de l'ingérence de l'État dans les droits fondamentaux.

(4) Sous certaines conditions, la Loi fondamentale oblige à sauvegarder dans le temps la liberté protégée par les droits fondamentaux et à répartir proportionnellement les possibilités de liberté entre les générations. En termes de droit subjectif, les droits fondamentaux, en tant que garantie intertemporelle de la liberté, protègent contre un déplacement unilatéral vers le futur de la charge de réduction des gaz à effet de serre imposée par l'article 20a de la Loi fondamentale. Le mandat de protection objective de l'article 20a de la Loi fondamentale comprend également la nécessité de traiter les fondements naturels de la vie avec un tel soin et de les laisser à la postérité dans un état tel que les générations futures ne pourraient continuer à les préserver qu'au prix d'une abstinence radicale de leur part.

La protection de la liberté future exige également que la transition vers la neutralité climatique soit amorcée à temps. Concrètement, cela suppose que des objectifs transparents de réduction supplémentaire des gaz à effet de serre soient formulés à un stade précoce, qui donnent une orientation aux processus de développement et de mise en oeuvre nécessaires et leur confèrent un degré suffisant de pression de développement et de sécurité de planification. 5.

5 Le législateur lui-même doit prendre les dispositions nécessaires concernant l'ampleur des volumes d'émission totaux autorisés pour des périodes spécifiques. La simple participation parlementaire par l'approbation par le Bundestag des ordonnances du gouvernement fédéral ne peut pas remplacer une procédure législative dans la réglementation des quantités d'émissions autorisées, car c'est précisément la fonction publique particulière de la procédure législative qui est à l'origine de la nécessité d'une réglementation légale. Il est vrai que dans les domaines du droit qui sont constamment soumis à de nouveaux développements et à de nouvelles connaissances, une fixation statutaire peut également être préjudiciable à la protection des droits fondamentaux. Cependant, l'idée d'une protection dynamique des droits fondamentaux qui est fondamentale là-bas (fondamentalement BVerfGE 49, 89 <137>) ne peut être tenue contre l'exigence d'une loi ici. Le défi n'est pas de suivre le rythme du développement et des connaissances afin de protéger les droits fondamentaux en termes réglementaires, mais plutôt de rendre possible de nouveaux développements pour la protection des droits fondamentaux en premier lieu en termes réglementaires.

COUR CONSTITUTIONNELLE FÉDÉRALE

- 1 BvR 2656/18 -

- 1 BvR 78/20 -

- 1 BvR 96/20 -

- 1 BvR 288/20 -

AU NOM DU PEUPLE

Dans la procédure

sur

les plaintes constitutionnelles

I.

1. de M. G.,

2.

de M. K.,

3.

les mineurs K.,

légalement représenté par K... et K.,

4.

du Prof. Dr. Q.,

5.

de M. B.,

6.

de M. J.,

7.

M. V. F.,

8.

de M. J.,

9.

de M. S.,

10.

de M. R.,

11.

du Prof. Dr. K.,

12.

de la S... e.V.,

13.

de B... e.V.,

- Représentants autorisés :

1. ... -

2. ... -

contre

1.

L'incapacité de la République fédérale d'Allemagne à adopter une législation et des mesures appropriées pour lutter contre le changement climatique,

2.

§ Article 3, paragraphe 1, article 4, paragraphe 1, en liaison avec l'annexe 2, article 4, paragraphe 6, de la loi fédérale sur la protection du climat (Bundes-Klimaschutzgesetz - KSG) du 12 décembre 2019 (Journal officiel fédéral I page 2513).

- 1 BvR 2656/18 - ,

II.

1. de Mme P...,

2.

de Mme M.,

3.

de Mme B.,

4.

Mme B.,

5.

de Mme B. R.,

6.

de M. S.,

7.

de M. F.,

8.

de M. A.,

9.

de Mme R.,

10.

de M. M.,

11.

Monsieur M.,

12.

de M. M.,

13.

de M. P.,

14.

de M. T.,

15.

de M. T.,

- Représentant autorisé :

... -

contre

1.

§ article 3, paragraphe 1 ; article 4, paragraphe 1, en liaison avec l'annexe 1 et l'annexe 2, article 4, paragraphes 3, 5 et 6, article 8 et article 9 de la loi fédérale sur la protection du climat (Bundes-Klimaschutzgesetz, KSG) du 12 décembre 2019 (Bundesgesetzblatt I page 2513),

2.

L'incapacité persistante du législateur fédéral et du gouvernement fédéral à prendre des mesures appropriées et suffisantes d'un point de vue pronostique pour respecter le budget de CO2 restant au niveau national et de la population (3,465 gigatonnes de CO2 à partir de 2020)

- 1 BvR 78/20 -,

III.

1. de la mineure S...,

légalement représenté par B... et S.,

2.

de M. S.,

3.

des mineurs U.,

légalement représenté par U... et U.,

4.

les mineurs S.,

représenté par S... et S.,

5.

le mineur H.,

légalement représenté par H... et H...,

6.

le mineur L.,

légalement représenté par L... et L.,

7.

le mineur J.,

représenté légalement par J... et J.,

8.

du mi mineur.,

légalement représenté par E... et E.,

9.

le fa mineur.,

légalement représenté par F... et F.,

10.

le mineur S.,

légalement représenté par S... et S.,

- les représentants autorisés :

... -

contre

1.

§ article 3, paragraphe 1 ; article 4, paragraphe 1, en liaison avec l'annexe 1 et l'annexe 2, article 4, paragraphes 3, 5 et 6, article 8 et article 9 de la loi fédérale sur la protection du climat (Bundes-Klimaschutzgesetz - KSG) du 12 décembre 2019 (Bundesgesetzblatt I page 2513),

2.

L'incapacité persistante du législateur fédéral et du gouvernement fédéral à prendre des mesures appropriées et suffisantes d'un point de vue pronostique pour respecter le budget national et démographique restant en matière de CO₂ (3,465 gigatonnes de CO₂ à partir de l'année 2020).

- 1 BvR 96/20 -,

IV.

1. de la Mme N.,

2.

de Mme B.,

3.

de M. B.,

4.

de la mineure B.,

légalement représenté par B... et B.,

5.

de la mineure B.,

légalement représenté par B... et B.,

6.

de M. S.,

7.

de Mme B.,

8.

M. B.,

9.

de M. R.,

- ...avocats.. :

... -

contre

§ Article 3, paragraphe 1, article 4, paragraphe 1, en liaison avec les annexes 1 et 2 et article 4, paragraphe 3, de la loi fédérale sur la protection du climat (Bundes-Klimaschutzgesetz - KSG) du 12 décembre 2019 (Bundesgesetzblatt I page 2513) en liaison avec l'article 5 du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018.

- 1 BvR 288/20 -

la Cour constitutionnelle fédérale - Premier Sénat - a

avec la participation des juges

Le président Harbarth,

Paul,

Baer,

Britz,

Ott,

Le Christ,

Radtke,

Härtel

décidé le 24 mars 2021 :

La plainte constitutionnelle des plaignants re 12) et 13) dans la procédure 1 BvR 2656/18 est rejetée.

§ L'article 3, paragraphe 1, phrase 2, et l'article 4, paragraphe 1, phrase 3, de la loi fédérale sur la protection du climat du 12 décembre 2019 (Journal officiel fédéral I page 2513) en liaison avec l'annexe 2 sont incompatibles avec les droits fondamentaux dans la mesure où il manque une disposition sur l'actualisation des objectifs de réduction pour les périodes à partir de 2031 qui satisfasse aux exigences constitutionnelles conformément aux motifs.

À tous les autres égards, les plaintes constitutionnelles sont rejetées.

Le législateur est tenu de réglementer la mise à jour des objectifs de réduction pour les périodes à partir de 2031 au plus tard le 31 décembre 2022, conformément aux motifs. § L'article 3 (1) phrase 2 et l'article 4 (1) phrase 3 de la loi fédérale sur la protection du climat du 12 décembre 2019 (Journal officiel fédéral I page 2513) en liaison avec l'annexe 2 restent applicables.

La République fédérale d'Allemagne rembourse aux plaignants dans les procédures 1 BvR 96/20 et 1 BvR 288/20 et aux plaignants re 1) à 11) dans la procédure 1 BvR 2656/18 la moitié de leurs frais nécessaires. Dans la procédure 1 BvR 78/20, la République fédérale d'Allemagne doit rembourser aux plaignants un quart de leurs dépenses nécessaires.

Grandes lignes

Rn.

A. Rapport factuel 1

I. Base juridique 2

1 Loi sur la protection du climat 2

a) Objet de la loi et objectifs de protection du climat 3

b) Caractère cadre de la loi 6

2 Convention de Paris 7

3. droit de l'union européenne 11

4. les règlements contestés 14

II. Base factuelle du changement climatique 16

1. les rapports du GIEC 16

2. Effet de serre et réchauffement climatique 18

3. effets sur l'environnement et le climat 20

4. conséquences du réchauffement de la planète et du changement climatique 22

5. les sources d'émissions 29

III Les fondements réels de la protection du climat 31

1. limiter la concentration de CO₂ dans l'atmosphère terrestre 32

2. réduction des émissions, émissions négatives, adaptation 33

3. Mesure de réduction et budget CO2 35

4. effort de transformation 37

IV. Les plaintes constitutionnelles 38

1. plainte constitutionnelle dans la procédure 1 BvR 2656/18 39

a) Observations des plaignants 40

b) Déclarations 47

aa) Déclaration du Bundestag allemand 47

bb) Déclaration du groupe parlementaire du Bundestag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 54

cc) Déclaration du gouvernement fédéral 55

2ème plainte constitutionnelle dans la procédure 1 BvR 288/20 59

a) Observations des plaignants 60

b) Déclarations 67

aa) Déclaration du Bundestag allemand 67

bb) Déclaration du gouvernement fédéral 69

3) Plainte constitutionnelle dans la procédure 1 BvR 96/20 71

a) Observations des plaignants 71

b) Déclarations 75

aa) Déclaration du Bundestag allemand 75

bb) Déclaration du gouvernement fédéral 77

4 Plainte constitutionnelle dans la procédure 1 BvR 78/20 78

a) Observations des plaignants 79

b) Déclarations 85

aa) Déclaration du Bundestag allemand 85

bb) Déclaration du gouvernement fédéral 89

B. Recevabilité 90

I. Objet de la plainte 91

1. objections 92

2. l'irrecevabilité de la plainte pour omission après la promulgation de la loi 95

II. Le droit de déposer une plainte 96

1. devoirs de protection en vertu de l'article 2.2 phrase 1, de l'article 14.1 et de l'article 12.1 de la Loi fondamentale 97

- a) Possibilité d'une violation d'un droit fondamental 98
- b) Présenter, posséder et diriger la préoccupation 108
- 2e article 20a de la Loi fondamentale 112
- 3) "Minimum vital écologique" et "droit à un avenir décent" 113
- 4 La sauvegarde intertemporelle de la liberté 116
 - a) Possibilité de violation des droits fondamentaux 117
 - aa) Effet préalable des droits fondamentaux 117
 - bb) Dispositions de la loi sur la protection du climat qui menacent les droits fondamentaux 123
 - cc) Substantiation 126
 - b) Présenter, posséder et diriger la préoccupation 129
 - aa) Préoccupation actuelle 130
 - bb) Entreprise propre 131
 - cc) Préoccupation directe 133
- 5) Droit fondamental à un mode de vie respectueux du climat et de l'environnement 135
- 6 Droit d'appel altruiste pour les associations environnementales 136
- III Épuisement des voies de recours 138
- IV La subsidiarité au sens large 139
- V. Non entièrement déterminé par le droit de l'Union 141
- C. Mérites 142
 - I. Obligation de protéger les plaignants vivant en Allemagne 143
 - 1) Devoir de protection en vertu de l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale 144
 - a) Devoir de protection 144
 - aa) Obligation générale de protection en vertu de l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale 145
 - bb) Obligation de protection liée au changement climatique 147
 - b) Violation 151
 - aa) Conditions préalables 152
 - bb) Subsumption 153
 - (1) Absence de mesures de protection ou mesures manifestement inappropriées 154
 - (2) Mesures de protection totalement inadéquates 157
 - (3) Mesures de protection considérablement insuffisantes pour atteindre l'objectif de protection 158
 - (a) "Objectif Paris" (article 1, phrase 3 KSG) 159

b) Objectifs de réduction (article 3, paragraphe 1, deuxième phrase, article 4, paragraphe 1, troisième phrase, KSG) 166

c) Mesures concrètes de réduction 169

2) Devoir de protection en vertu de l'article 14 (1) de la Loi fondamentale 171

a) Devoir de protection 171

b) Violation 172

II. Obligation de protéger les plaignants vivant au Bangladesh et au Népal 173

1. devoir de protection 174

2) Nécessité d'une modification du devoir de protection 176

3. violation 180

III. Protection intertemporelle de la liberté 182

1) Effet préalable d'un droit fondamental nécessitant une justification 184

a) Prévalence des droits fondamentaux 184

b) Les exigences de la justification 188

aa) Compatibilité avec le droit constitutionnel objectif 189

bb) Proportionnalité 192

2 Justification constitutionnelle 195

a) Compatibilité avec l'article 20a de la loi fondamentale 196

aa) Exigences de l'article 20a de la Loi fondamentale 197

(1) Exigence de protection du climat de l'article 20a de la Loi fondamentale 198

(2) Dimension internationale de l'article 20a de la Loi fondamentale 199

(a) Nécessité d'une action à orientation internationale 200

b) Objection de l'absence de causalité 202

(3) Justiciabilité 205

(4) Concrétisation de l'exigence constitutionnelle de température 208

bb) Compatibilité du § 3.1 phrase 2, § 4.1 phrase 3 KSG avec l'article 20a de la Loi fondamentale 214

(1) Opérationnalisation de la norme 215

(a) Approche budgétaire 216

(b) Quantification du budget résiduel 219

(c) Incertitudes 220

(aa) Budget global 221

- (bb) Budget national 224
 - (cc) Incertitude des deux côtés 228
 - (dd) La prise en compte malgré l'incertitude 229
 - (2) Subsumption 230
 - a) Dépassement du budget résiduel déterminé par le Conseil d'experts 231
 - b) Pas d'inconstitutionnalité des niveaux d'émission autorisés 236
 - cc) Pas de violation de la constitution en raison d'une mise en œuvre inadéquate du § 3.1 phrase 2 KSG 238
 - dd) Aucune autre exigence de rationalité pour la législation de l'article 20a de la Loi fondamentale 239
 - (1) Obligation d'expliquer les faits 240
 - (2) Obligation de motivation 241
 - ee) Obligation de faire un effort en ce qui concerne l'objectif de 1,5°C 242
 - b) Proportionnalité 243
 - aa) Nécessité de mesures de précaution qui protègent les droits fondamentaux 244
 - (1) Obligation de contenir la menace contre la liberté 245
 - (2) Nécessité d'un horizon de planification propice au développement 248
 - (3) Exigences relatives à la conception de la voie de réduction 251
 - bb) Réglementation inadéquate par l'article 4 (6) KSG 256
 - (1) Structuration inadéquate du chemin de réduction dans le § 4.6 phrase 1 KSG 257
 - (2) Article 80.1 phrase 2 de la Loi fondamentale 259
 - (a) Norme 260
 - (b) Subsumption 261
 - (aa) Importance relative 262
 - (bb) Réglementation statutaire insuffisante 263
 - (cc) Pas de compensation par simple participation du Bundestag 265
 - D. Résultat 266
 - I. Conséquence juridique 266
 - II. Coûts 269
 - E. Résultat du vote 270
- G r o u n d :
- A.

1

Les quatre plaintes constitutionnelles sont dirigées contre des dispositions individuelles de la loi fédérale sur la protection du climat (ci-après : loi sur la protection du climat <KSG>) du 12 décembre 2019 (Journal officiel fédéral I p. 2513) et contre l'absence de mesures supplémentaires visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Par leurs plaintes constitutionnelles, les plaignants reprochent principalement à l'État de ne pas avoir entrepris de réglementations suffisantes pour réduire le plus rapidement possible les gaz à effet de serre, surtout le dioxyde de carbone (CO₂), mais qui sont nécessaires pour arrêter le réchauffement de la Terre à 1,5 °C ou au moins bien en dessous de 2 °C. Ils s'opposent à des dispositions spécifiques de la loi sur la protection du climat. Ils font valoir que la réduction des émissions de CO₂ réglementée par la loi sur la protection du climat ne permet pas de respecter le "budget résiduel de CO₂" correspondant au seuil de température de 1,5 °C. Les plaignants fondent leur recours sur les dispositions spécifiques de la loi sur la protection du climat. Les plaignants fondent leurs plaintes constitutionnelles avant tout sur les obligations de protection des droits fondamentaux de l'article 2.2 phrase 1 et de l'article 14.1 de la Loi fondamentale, sur le droit fondamental à un avenir humain et sur le droit fondamental au minimum vital écologique, qu'ils tirent de l'article 2.1 en liaison avec l'article 20a et de l'article 2.1 en liaison avec l'article 1.1 phrase 1 de la Loi fondamentale, ainsi que, en ce qui concerne les futures obligations de réduction des émissions pour les périodes après 2030, sur les droits civils en général.

1.

2

1 La loi sur la protection du climat du 12 décembre 2019 répond à la nécessité d'accroître les efforts en matière de protection du climat, telle que perçue par le législateur (voir l'imprimé 19/14337 du Bundestag, p. 17).

3

a) L'objectif de la loi est de garantir la réalisation des objectifs nationaux en matière de protection du climat et le respect des objectifs européens afin de se protéger contre les effets du changement climatique mondial (article 1 phrase 1 KSG). Selon l'article 1 phrase 3 KSG, les bases sont, d'une part, l'obligation découlant de l'Accord de Paris (cf. Loi sur l'Accord de Paris du 12 décembre 2015, du 28 septembre 2016, BGBl II p. 1082, UNTS n° 54113, ci-après : Accord de Paris <PA>), selon lequel l'augmentation de la température moyenne mondiale doit être limitée à bien moins de 2 °C et, si possible, à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, afin de maintenir les effets du changement climatique mondial aussi faibles que possible, et, d'autre part, l'engagement de la République fédérale d'Allemagne à poursuivre la neutralité des gaz à effet de serre d'ici 2050 comme objectif à long terme.

4

Les objectifs concrets de la loi en matière de protection du climat sont formulés à l'article 3 (1) KSG, qui est contesté ici : selon cet article, les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites progressivement ; d'ici l'année cible 2030, elles doivent être réduites d'au moins 55 % par rapport à l'année 1990. Ce taux de réduction s'applique à toutes les émissions de gaz à effet de serre (voir BTDrucks 19/14337, p. 19) ; l'article 3(1) KSG ne fait pas de distinction entre les émissions des secteurs couverts par l'échange de quotas d'émission et celles du secteur dit de partage des charges, qui est couvert par le règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30. mai 2018 fixant des objectifs nationaux annuels contraignants de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la période allant de 2021 à 2030 à titre de contribution à l'action en faveur du climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 (voir JO 2018 L 156/26, ci-après le règlement sur le changement climatique). L'article 4, paragraphe 1, phrase 3 KSG, également contesté, en liaison avec l'annexe 2, règle les quantités d'émissions annuelles autorisées dans les différents secteurs correspondant au quota de réduction pour l'année cible 2030. Il en résulte une trajectoire concrète de réduction des émissions jusqu'en 2030. Ce chiffre ne comprend pas les émissions de gaz à effet de serre dues au changement d'affectation des terres et à la sylviculture, ni les émissions de l'aviation internationale et du transport maritime imputables à l'Allemagne (cf. BTDrucks 19/14337, p. 26 et suivantes).

5

Avec l'article 3, paragraphe 1, de la loi sur la protection du climat, le législateur fédéral a uniformisé juridiquement les objectifs de protection du climat déjà fixés dans les plans et programmes pour la période à partir de 2020. Pour la période allant jusqu'à 2020, l'Allemagne s'était fixé pour objectif de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % par rapport à 1990. Selon la vision du gouvernement fédéral, cela était aligné sur l'objectif à long terme de prévenir un réchauffement climatique de plus de 2 °C (cf. Ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire <BMU>, Programme d'action Protection du climat 2020, décision du Cabinet du 3 décembre 2014, p. 7 et suivantes). La base des objectifs de protection du climat pour la période à partir de 2020 était déjà le plan de protection du climat 2050 (BMU, Klimaschutzplan 2050, Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, 2016) et le programme de protection du climat 2030 (Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, 8 octobre 2019) avant la promulgation de la loi sur la protection du climat. Le Plan de protection du climat 2050 contient l'objectif de politique climatique à long terme de réduire les émissions de 80 à 95 % d'ici 2050 par rapport à 1990. Dans le même temps, il contient une trajectoire de réduction des émissions pour atteindre cet objectif. Il prévoit par exemple une réduction des gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990, comme le stipule désormais aussi l'article 3, paragraphe 1, deuxième phrase, de la KSG. En 2040, les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites d'au moins 70 % par rapport à 1990 - la loi sur la protection du climat ne contient aucune disposition correspondante pour l'année cible 2040. Pour mettre en œuvre le plan de protection du climat 2050, le gouvernement allemand a adopté en 2019 le programme de protection du climat 2030. Contrairement au Plan de protection du climat 2050, le Programme de protection du climat 2030 ne décrit plus l'objectif à long terme pour 2050 comme une " réduction des gaz à effet de serre de 80 à 95 % par rapport à 1990 ", mais se réfère à l'objectif climatique de neutralité des gaz à effet de serre en 2050.

6

b) La loi sur la protection du climat a le caractère d'une loi-cadre et vise à rendre transparentes les mesures de réduction des gaz à effet de serre qui doivent être prévues dans les différents secteurs. L'exposé des motifs du projet gouvernemental indique :

"Grâce aux objectifs de protection du climat normalisés par la loi et aux quantités d'émissions annuelles des différents secteurs qui diminuent chaque année tout en restant autorisées, les réductions de gaz à effet de serre requises deviennent prévisibles. Cette réglementation juridique claire garantit la sécurité de la planification. Dans le même temps, la responsabilité de la conformité dans les différents secteurs est attribuée sur la base des objectifs sectoriels du Plan de protection du climat 2050. Cela garantit le respect des objectifs de protection du climat à l'horizon 2030 et met en œuvre les exigences européennes.

Cette loi-cadre consacrera les objectifs et les principes de la politique de protection du climat - à l'instar de la loi sur les principes budgétaires pour la politique budgétaire. Cela ne permettra pas directement d'économiser du CO₂, mais donnera des bases solides à la politique climatique dans son ensemble et la rendra contraignante. Afin d'atteindre réellement les objectifs de protection du climat, les mesures de protection du climat doivent être prises dans les secteurs qui ont été initialement adoptés par le gouvernement fédéral avec le Programme de protection du climat 2030 qui fait suite au Plan de protection du climat 2050. Cela nécessitera la modification de diverses lois sectorielles" (BTDrucks 19/14337, p. 17).

7

2 L'Accord de Paris était déjà entré en vigueur plus tôt, le 4 novembre 2016. L'article 2, paragraphe 1, point a), de l'AP contient l'accord visant à maintenir l'augmentation de la température moyenne de la Terre bien en deçà de 2°C par rapport au niveau préindustriel et à faire des efforts pour limiter l'augmentation de la température à 1,5°C par rapport au niveau préindustriel ; le législateur allemand y a fait référence dans la section 1, phrase 3, de la KSG.

8

L'art. 2 PA se lit comme suit en traduction allemande :

(1) La présente Convention vise à renforcer la réponse mondiale à la menace des changements climatiques dans le contexte du développement durable et des efforts d'éradication de la pauvreté en améliorant la mise en œuvre de la Convention-cadre, y compris son objectif, notamment par .

a) Maintenir l'augmentation de la température moyenne de la Terre bien en deçà de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et s'efforcer de limiter l'augmentation de la température à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels, en reconnaissant que cela réduirait considérablement les risques et les effets des changements climatiques ;

b) accroître la capacité d'adaptation aux effets néfastes du changement climatique et promouvoir la résilience au changement climatique et le développement à faible émission de gaz à effet de serre d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire

(c) Les flux financiers sont alignés sur une trajectoire vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient au changement climatique.

2) La présente Convention sera mise en œuvre en tant qu'expression de l'équité et du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives à la lumière des différentes circonstances nationales.

9

L'Accord de Paris ne précise pas les quotas de réduction des gaz à effet de serre ou les plafonds d'émission qui devraient être respectés pour atteindre l'objectif. Il revient plutôt aux parties de déterminer les mesures à prendre pour atteindre l'objectif. En vertu de l'article 4, paragraphe 2, phrase 1, du PA, les parties doivent élaborer et soumettre des "contributions déterminées au niveau national" qu'elles ont l'intention de réaliser. Selon l'article 4, paragraphe 2, phrase 2, de la LPE, ils doivent prendre des mesures d'atténuation nationales pour atteindre ces contributions. De nouvelles contributions déterminées au niveau national doivent être soumises tous les cinq ans (art. 4 al. 9 PA). Selon l'art. 3 de l'AP, pour atteindre l'objectif fixé à l'art. 2 de l'AP, des efforts ambitieux doivent être faits par toutes les parties, en augmentant au fil du temps (art. 3, deuxième phrase, art. 4, al. 3 de l'AP). À cet égard, l'Union européenne s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici à 2030 par rapport à 1990 (décision d'exécution <UE> 2020/2126 de la Commission du 16 décembre 2020 déterminant les allocations annuelles d'émissions aux États membres pour la période 2021 à 2030 en application du règlement <EU> 2018/842 du Parlement européen et du Conseil, JO L 426/58).

10

Les Nations Unies ont évalué les contributions soumises à l'Accord de Paris. Dans son rapport, le Secrétariat de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques a conclu que les émissions de gaz à effet de serre qui devraient être émises au niveau mondial d'ici 2030 selon ce rapport étaient incompatibles avec des trajectoires de réduction conduisant à une limitation du

réchauffement climatique à 1,5 °C, voire 2 °C (Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques <CCNUCC>, Conférence des parties, Effets globaux des contributions prévues déterminées au niveau national : une mise à jour, Doc FCCC/CP/2016/2 du 2 mai 2016, p. 9 et suivantes, Fig. 2, p. 12). Au contraire, les émissions attendues étaient conformes aux trajectoires qui prévoyaient une augmentation de la température de 3°C d'ici 2100 (GIEC, Rapport spécial, Réchauffement climatique de 1,5°C, Résumé à l'intention des décideurs, 2018, p. 22, D1.1).

11

3 L'objectif de l'Union européenne en matière de changement climatique, à savoir une réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre dans toute l'Europe par rapport aux niveaux de 1990, fixé pour la période 2021 à 2030, doit être atteint par une réduction de 43 % des gaz à effet de serre soumis au système d'échange de quotas d'émission et une réduction de 30 % des gaz à effet de serre non soumis au système d'échange de quotas d'émission par rapport aux niveaux de 2005 (voir Conseil européen, EUCO 169/14, Réunion du Conseil européen <23/24 octobre 2014> - Conclusions, 2014, p. 1). L'objectif de l'Union européenne en matière de changement climatique a récemment été porté de 40 % à 55 % (voir Conseil européen, EUCO 22/20, réunion du Conseil européen <10/11 décembre 2020> - Conclusions, 2020, p. 5).

12

Le secteur des échanges de quotas d'émission couvre les émissions de gaz à effet de serre des grandes installations de combustion, des industries à forte intensité énergétique et, depuis 2012, de l'aviation. La directive actuelle sur l'échange de quotas d'émission (directive <UE> 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14. mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de soutenir les réductions d'émissions rentables et de promouvoir les investissements à faible intensité de carbone et la décision <UE> 2015/1814, JO L 76/3) prévoit pour l'échange de quotas d'émission que la quantité totale de quotas disponibles sera réduite de manière linéaire chaque année à partir de 2021 afin d'atteindre la réduction d'émissions visée (voir le considérant 2 de la directive <UE> 2018/410). Ici, aucun quota de réduction concret n'est imposé à l'État membre individuel.

13

En revanche, la zone de partage des charges couvre une grande partie des émissions qui ne relèvent pas de la zone d'échange de quotas d'émission. Dans ce domaine, chaque État membre est soumis dès le départ à un quota de réduction en pourcentage. La répartition de la charge pour la période de 2013 à 2020 a été réglemantée dans la décision dite de répartition de la charge (décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, JO L 140/136). Pour la période de 2021 à 2030, les réductions d'émissions dans le secteur de la répartition des charges sont

réglementées dans l'ordonnance sur la protection du climat. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, en liaison avec l'annexe I de l'ordonnance sur la protection du climat, l'Allemagne est tenue de réduire ses émissions de gaz à effet de serre dans la zone de répartition des charges de 38 % d'ici à 2030 par rapport à 2005. Ce faisant, le règlement ne se limite pas à l'objectif, mais réglemente une trajectoire de réduction globale concrète. Elle fixe pour chaque année l'obligation de réduction minimale à laquelle l'État membre doit se conformer sous la forme d'un plafond d'émission unique pour toutes les émissions couvertes. Les États membres sont libres de poursuivre des objectifs plus ambitieux. Le règlement prévoit également divers mécanismes de flexibilité à l'article 5. Conformément à l'article 5, paragraphes 1 à 3, les États membres peuvent compenser les dépassements et les insuffisances de résultats dans leur propre budget. En outre, l'article 5, paragraphes 4 et 5, réglemente les possibilités de compensation entre les États membres.

14

4 Chacune des quatre plaintes constitutionnelles conteste les § 3.1, § 4.1 en liaison avec les annexes 1 et 2, § 4.3 phrase 2 KSG en liaison avec l'article 5 de l'ordonnance sur la protection du climat, § 4.5 et 6, § 8 et § 9 KSG. Ces dispositions sont formulées comme suit :

§ 3 Objectifs nationaux de protection du climat

(1) Les émissions de gaz à effet de serre sont réduites progressivement par rapport à l'année 1990. Un taux de réduction d'au moins 55 % est appliqué d'ici à l'année cible 2030.

[...]

§ 4 Niveaux d'émission annuels admissibles, autorisation d'émettre des ordonnances

(1) Afin d'atteindre les objectifs nationaux de protection du climat conformément à l'article 3 paragraphe (1), des objectifs annuels de réduction sont établis en spécifiant les volumes d'émission annuels pour les secteurs suivants :

1. l'industrie de l'énergie,

2. l'industrie,

3. le transport,

4. les bâtiments,

5. l'agriculture,

6. la gestion des déchets et autres.

Les sources d'émission des différents secteurs et leur délimitation sont indiquées à l'annexe 1. Les quantités d'émission annuelles pour la période allant jusqu'à l'année 2030 sont basées sur l'annexe 2. Dans le secteur de l'énergie, les émissions de gaz à effet de serre diminuent aussi régulièrement que possible entre les quantités d'émission annuelles spécifiées. Pour les périodes à partir de 2031, les objectifs annuels de réduction sont mis à jour par un texte réglementaire conformément au paragraphe (6). Les quantités d'émissions annuelles sont contraignantes dans la mesure où la présente loi s'y réfère. Les droits subjectifs et les positions juridiques susceptibles d'être invoqués ne sont pas établis par ou sur la base de la présente loi.

[...]

(3) Si, à partir de 2021, les émissions de gaz à effet de serre d'un secteur sont supérieures ou inférieures à la quantité d'émission annuelle autorisée correspondante, la différence est imputée à parts égales aux quantités d'émission annuelles restantes du secteur jusqu'à la prochaine année cible visée à l'article 3, paragraphe 1. Les exigences du règlement européen sur la protection du climat ne sont pas affectées.

[...]

(5) Le gouvernement fédéral est habilité à modifier les niveaux d'émission annuels des secteurs de l'annexe 2 par ordonnance, sans l'accord du Bundesrat, avec effet au début de l'année civile suivante dans chaque cas. Ces modifications doivent être compatibles avec la réalisation des objectifs de protection du climat de la présente loi et avec les exigences du droit de l'Union. Le texte réglementaire doit être approuvé par le Bundestag allemand. Si le Bundestag allemand n'a pas traité le texte réglementaire dans les trois semaines suivant sa réception, il est réputé avoir donné son accord au texte réglementaire non modifié.

(6) En 2025, le gouvernement fédéral fixe par voie réglementaire des niveaux d'émission décroissants annuellement pour les périodes ultérieures à 2030. Celles-ci doivent être compatibles avec la réalisation des objectifs de protection du climat de la présente loi et avec les exigences du droit de l'Union. Si des niveaux d'émission décroissants annuellement sont spécifiés pour des périodes postérieures à 2030, l'instrument statutaire doit être approuvé par le Bundestag allemand. Si le

Bundestag allemand n'a pas traité l'ordonnance à l'expiration d'un délai de six semaines de séance depuis la réception de l'ordonnance, il est réputé avoir donné son accord à l'ordonnance non modifiée.

Annexe 1 (aux sections 4 et 5) Secteurs

Secteurs

Description des catégories de sources du commun

Format de rapport

(Common Reporting Formats - CRF)

[...]

1.

Industrie de l'énergie

Combustion de combustibles dans l'industrie de l'énergie ;

Transport par pipeline (autre transport) ;

Émissions fugitives des combustibles

[...]

2.

Industrie

Combustion de combustibles dans les industries de fabrication et de construction ;

Procédés industriels et utilisation des produits ;

Transport et stockage du CO₂

[...]

3.

Bâtiments

Combustion de combustibles dans :

Commerciaux et gouvernementaux ; Ménages.

Autres activités liées à la combustion de combustibles (notamment dans les installations militaires).

[...]

4.

Transport

Transports (transport aérien intérieur civil ; transport routier ; transport ferroviaire ; transport maritime intérieur)

à l'exclusion du transport par pipeline

[...]

5.

Agriculture

L'agriculture ;

Combustion de combustibles utilisés dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche

[...]

6.

Gestion des déchets et

Autre

Déchets et eaux usées ;

Autre

[...]

7.

Utilisation du sol,

Changement d'affectation des sols et foresterie

Forêts, terres cultivées, prairies, zones humides, établissements humains ; produits du bois ; changements entre les catégories d'utilisation des sols.

[...]

Appendice 2 (au § 4) Quantités annuelles admissibles d'émissions

Quantité annuelle d'émissions

en millions de tonnes d'équivalent CO₂

2020

2021

2022

2023

2024

2025

2026

2027

2028

2029

2030

Industrie de l'énergie

280

257

175

Industrie

186

182

177

172

168

163

158

154

149

145

140

Bâtiments

118

113

108

103

99

94

89

84

80

75

70

Trafic

150

145

139

134

128

123

117

112

106

101

95

Agriculture

70

68

67

66

65

64

63

61

60

59

58

Gestion des déchets et divers

9

9

8

8

7

7

7

6

6

5

5

§ 8 Programme d'action immédiate en cas de dépassement des niveaux d'émission annuels

(1) Si les données d'émission visées à l'article 5 paragraphes (1) et (2) indiquent que la quantité d'émission annuelle autorisée pour un secteur a été dépassée au cours d'une année de référence, le ministère fédéral compétent conformément à l'article 4 paragraphe (4) soumet au gouvernement fédéral, dans un délai de trois mois à compter de la présentation de l'évaluation des données d'émission par le Conseil des experts du climat conformément à l'article 11 paragraphe (1), un programme d'urgence pour le secteur concerné qui garantit le respect de la quantité d'émission annuelle du secteur pour les années suivantes.

(2) Le Gouvernement fédéral délibère sur les mesures à prendre dans le secteur concerné ou dans d'autres secteurs ou sur les mesures intersectorielles et les adopte dans les meilleurs délais. Ce faisant, elle peut tenir compte du champ d'application existant prévu par le règlement européen sur la protection du climat et modifier les niveaux d'émission annuels des secteurs conformément à l'article 4, paragraphe (5). Avant l'élaboration du projet de résolution sur les mesures, les hypothèses de réduction des gaz à effet de serre sur lesquelles reposent les mesures sont soumises à l'examen du Conseil des experts climatiques. Le résultat de l'examen est annexé au projet de résolution.

(3) Le gouvernement fédéral informe le Bundestag allemand des mesures adoptées.

(4) Pour le secteur de l'énergie, les paragraphes (1) à (3) s'appliquent mutatis mutandis à des intervalles de trois ans à partir de l'année de référence 2023.

§ Section 9 Programmes de protection du climat

(1) Le gouvernement fédéral adopte un programme de protection du climat au moins après chaque mise à jour du plan de protection du climat ; en outre, si les objectifs ne sont pas atteints, le programme de protection du climat existant est mis à jour pour inclure des mesures conformément à l'article 8, paragraphe (2). Dans chaque programme de protection du climat, le Gouvernement fédéral précise les mesures qu'il prendra pour atteindre les objectifs nationaux de protection du climat dans les différents secteurs, en tenant compte du dernier rapport de projection de protection du climat conformément à l'article 10, paragraphe (2). Le critère déterminant pour les mesures visées à la deuxième phrase est le respect des niveaux d'émission annuels admissibles fixés conformément à la section 4 en liaison avec

l'annexe 2. En outre, le gouvernement fédéral précise les mesures qu'il prendra pour maintenir le puits net dans l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie.

(2) Le programme de protection du climat est adopté au plus tard dans l'année civile suivant la mise à jour du plan de protection du climat. Les ministères fédéraux responsables des secteurs en vertu de l'article 4 paragraphe (4) proposent, dans les six mois suivant la mise à jour du Plan de protection du climat, des mesures propres à réaliser les réductions supplémentaires de gaz à effet de serre requises dans les secteurs respectifs. Outre les évaluations scientifiques des incidences probables sur la réduction des gaz à effet de serre, les propositions de mesures contiennent également des évaluations scientifiques des éventuelles incidences économiques, sociales et autres incidences écologiques. Ces évaluations incluent également, dans la mesure du possible, les impacts sur l'efficacité de l'utilisation des ressources naturelles. Le ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire, en concertation avec le ministère fédéral de l'économie et de l'énergie, détermine l'impact global prévu des mesures proposées en matière de réduction des gaz à effet de serre.

(3) Pour chaque programme de protection du climat, le gouvernement fédéral associe les Länder, les collectivités locales, les associations d'entreprises et les associations de la société civile ainsi que la Plate-forme scientifique pour la protection du climat et les organes consultatifs scientifiques du gouvernement fédéral à une procédure de consultation publique.

15

L'article 4 (3) phrase 2 KSG est également contesté en liaison avec l'art. 5 du règlement sur le changement climatique VO (UE) 2018/842, dont l'art. 5 est libellé comme suit :

Art. 5 Flexibilité par anticipation, report sur les années suivantes et transfert vers d'autres États membres.

(1) Pour les années 2021 à 2025, un État membre peut reporter une quantité allant jusqu'à 10% de son allocation annuelle d'émissions pour l'année suivante.

2) Pour les années 2026 à 2029, un État membre peut reporter une quantité allant jusqu'à 5 % de son allocation annuelle d'émissions pour l'année suivante.

Un État membre dont les émissions de gaz à effet de serre, compte tenu de l'utilisation des flexibilités prévues au présent article et à l'article 6, sont inférieures, pour une année donnée, à son quota annuel d'émissions pour cette année peut

(a) pour l'année 2021, reporter la partie excédentaire de son allocation annuelle d'émissions sur les années suivantes de la période allant jusqu'en 2030 ; et

b) pour les années 2022 à 2029, reporter sur les années suivantes de la période allant jusqu'à 2030 l'excédent de son allocation annuelle d'émissions jusqu'à 30 % de son allocation annuelle d'émissions jusqu'à cette année.

4) Un État membre peut transférer à un autre État membre jusqu'à 5 % de son allocation annuelle d'émissions pour une année donnée pour les années 2021 à 2025 et jusqu'à 10 % pour les années 2026 à 2030. L'État membre destinataire peut utiliser cette quantité à des fins de conformité conformément à l'article 9 pour cette année-là ou pour les années ultérieures de la période allant jusqu'en 2030.

Un État membre dont les émissions de gaz à effet de serre vérifiées au cours d'une année donnée sont inférieures à son quota annuel d'émissions pour cette année, compte tenu de l'utilisation des flexibilités prévues aux paragraphes 1 à 4 du présent article et à l'article 6, peut transférer la partie excédentaire de son quota annuel d'émissions à un autre État membre. L'État membre destinataire peut utiliser cette quantité à des fins de conformité conformément à l'article 9 pour cette année-là ou pour les années ultérieures de la période allant jusqu'en 2030.

Les États membres peuvent utiliser les recettes générées par le transfert des quotas annuels d'émissions conformément aux paragraphes 4 et 5 pour lutter contre le changement climatique dans l'Union ou dans les pays tiers. Les États membres informent la Commission des mesures prises en application du présent paragraphe.

7. tout transfert de quotas annuels d'émissions en application des paragraphes 4 et 5 peut être le résultat d'un projet ou d'un programme de réduction des émissions de gaz à effet de serre mis en œuvre dans l'État membre vendeur et rémunéré par l'État membre récepteur, à condition qu'il n'y ait pas de double comptage et que la traçabilité soit assurée.

8. les États membres peuvent utiliser de manière illimitée les crédits de projet émis en vertu de l'article 24 bis, paragraphe 1, de la directive 2003/87/CE aux fins du respect de l'article 9 du présent règlement, à condition qu'il n'y ait pas de double comptage.

II.

16

Le contexte actuel du changement climatique anthropique, ses impacts et ses risques sont décrits dans les rapports d'évaluation et les rapports spéciaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Ils sont considérés comme des résumés fiables de l'état actuel des

connaissances sur le changement climatique et sont utilisés en tant que tels par le ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire, l'Agence fédérale pour l'environnement (UBA) ou le Conseil consultatif allemand pour l'environnement (ci-après : Conseil consultatif allemand <SRU>) ainsi que par l'Union européenne et au niveau international. Le GIEC est un comité intergouvernemental créé par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et l'Organisation météorologique mondiale (OMM) en 1988 (protocole d'accord entre le PNUE et l'OMM sur le GIEC du 8 mai 1989) et approuvé par l'Assemblée générale des Nations unies. mai 1989) et confirmée par l'Assemblée générale des Nations unies (résolution 43/53 de l'Assemblée générale des Nations unies du 6 décembre 1988, Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures de l'humanité, E 5, dans : Assemblée générale, 43e session, Doc A 43/49).

17

La tâche du GIEC est de présenter l'état de la recherche scientifique sur le changement climatique de manière complète et objective et de fournir ainsi une base pour des décisions fondées sur la science. À cette fin, il compile les résultats de la littérature scientifique, technique et socio-économique actuellement publiée dans le monde. Le GIEC ne mène pas lui-même de recherches, mais résume les déclarations de ces publications dans des rapports d'étape et des rapports spéciaux et les évalue d'un point de vue scientifique. Les auteurs doivent s'entendre sur l'évaluation respective de l'état des connaissances, en précisant les niveaux de confiance, et présenter clairement les points de vue contradictoires, les lacunes dans les connaissances et les incertitudes (plus précisément GIEC, Note d'orientation à l'intention des auteurs principaux du cinquième rapport d'évaluation du GIEC sur le traitement cohérent des incertitudes, 2010 ; voir aussi GIEC, Rapport spécial, Réchauffement climatique de 1,5 °C, Résumé à l'intention des décideurs, 2018, p. 8 fn. 3). Les résultats sont à nouveau examinés par des experts indépendants, après quoi le résumé à l'intention des décideurs est adopté par les gouvernements membres lors d'une session plénière. Seules les informations qui sont également contenues dans le rapport global peuvent être utilisées. Le panel d'auteurs, constitué en fonction de l'expertise scientifique, décide si les reformulations proposées par les gouvernements sont correctes (plus en détail GIEC, Procédures pour la préparation, l'examen, l'acceptation, l'adoption, l'approbation et la publication des rapports du GIEC, 2013 ; voir aussi Bolle, Das Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat < GIEC>, 2011, pp. 108 et s. ; Stoll/Krüger, in : Proelß <ed.>, International Environmental Law, 2017, 283 <304> avec d'autres références ; Rahmsdorf/Schellnhuber, Der Klimawandel, 9e éd. 2019, p. 84 et s.).

18

2 Selon un avis scientifique quasi unanime, le réchauffement actuellement observé de la Terre, fortement accéléré par rapport à l'histoire du climat, repose essentiellement sur la modification du bilan de matière de l'atmosphère causée par les émissions anthropiques ; dans ce contexte, l'augmentation de la concentration de CO₂ est particulièrement mise en avant (GIEC, 5e rapport d'évaluation, changement climatique 2013, bases scientifiques, résumé à l'intention des décideurs politiques, 2016, p. 11 ; UBA, climat et effet de serre, 2020, p. 2 s.). Les concentrations de CO₂ dans l'atmosphère ont augmenté de 40 % par rapport à l'époque préindustrielle, principalement en raison

des émissions provenant des combustibles fossiles et, accessoirement, de la déforestation et d'autres changements d'utilisation des terres (GIEC, op. cit., p. 9).

19

Les interrelations pertinentes peuvent être résumées en termes simplifiés comme suit : L'augmentation d'origine humaine des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère modifie le bilan radiatif de la Terre et entraîne ainsi un réchauffement de la planète. Les gaz à effet de serre présents dans l'atmosphère terrestre absorbent le rayonnement thermique émis par la Terre et en renvoient une partie à la surface de la Terre. Le rayonnement thermique émis par les gaz à effet de serre arrive donc à la surface de la terre sous forme de rayonnement thermique supplémentaire. Pour compenser la chaleur entrante et sortante, la surface de la terre émet davantage de chaleur. L'atmosphère proche du sol se réchauffe ainsi (GIEC, op. cit., p. 11 s. ; Rahmstorf/Schellnhuber, Der Klimawandel, 9e éd. 2019, p. 12 s., 30 s. ; UBA, Klima und Treibhauseffekt, 2020, p. 2). Jusqu'à quel niveau et à quel rythme la température continue d'augmenter dépend de la proportion de gaz à effet de serre dans l'atmosphère et donc en grande partie du volume des gaz à effet de serre émis par l'homme, en particulier les émissions de CO₂ (GIEC, op. cit., pp. 17 s., 26). En effet, il existe une relation approximativement linéaire entre la quantité totale de gaz à effet de serre ayant un impact sur le climat qui est émise et l'augmentation de la température moyenne de surface (SRU, Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten, 2019, p. 36). Sans mesures supplémentaires pour lutter contre le changement climatique, une augmentation de la température mondiale de plus de 3 °C d'ici 2100 est actuellement considérée comme probable (BMU, Klimaschutz in Zahlen, édition 2019, p. 6 s.).

20

L'effet de serre a un large éventail d'impacts sur l'environnement et le climat de la Terre. Les masses de glace (cryosphère), par exemple, sont touchées. Les conséquences du réchauffement climatique sont le recul de la glace de mer polaire, la fonte des calottes glaciaires continentales du Groenland et de l'Antarctique, et le recul des glaciers déjà visible dans le monde entier. Ces modifications des masses glaciaires contribuent de manière significative à l'élévation du niveau des mers (GIEC, 5e rapport d'évaluation, Changement climatique 2013, Natural Science Basis, Summary for Policymakers, 2016, p. 7, 23 s. ; Rahmstorf/Schellnhuber, Der Klimawandel, 9e éd. 2019, p. 57, 59, 63 s.). D'ici 2100, l'élévation moyenne du niveau de la mer à l'échelle mondiale devrait être de 26 à 77 cm avec un réchauffement planétaire de 1,5 °C. Avec un réchauffement de 2 °C, ce sera environ 10 cm de plus (GIEC, rapport spécial, réchauffement climatique de 1,5 °C, résumé à l'intention des décideurs, 2018, p. 11). En outre, il existe des preuves qu'en raison de la fonte de la calotte glaciaire du Groenland et d'autres apports d'eau douce dans l'Atlantique Nord, la circulation thermohaline de l'Atlantique Nord (circulation de retournement de l'Atlantique) perd de sa force. Un fort affaiblissement aurait des répercussions importantes sur les systèmes météorologiques en Europe et en Amérique du Nord, entre autres régions. La région de l'Atlantique Nord se refroidirait rapidement de plusieurs degrés. L'hémisphère sud se réchaufferait d'autant plus. On s'attend également à une augmentation des tempêtes hivernales, des précipitations et des inondations pour l'Europe du Nord et à une diminution des

précipitations pour l'Europe du Sud. Pour le Sahel, une diminution des précipitations et des sécheresses associées serait à prévoir (GIEC, Rapport spécial sur l'océan et la cryosphère dans un climat en évolution, déclarations principales, 2020, p. 5 ; Rahmstorf/Schellnhuber, *Der Klimawandel*, 9e éd. Aufl. 2019, p. 66 s. ; SRU, *Governing Democratically within Ecological Limits - On the Legitimacy of Environmental Policy*, Special Report, 2019, p. 38 ; GIEC, Special Report, *The Ocean and the Cryosphere in a Changing Climate*, 2019, pp. 618, 621 s.). Les hausses de température induites par le changement climatique ont également un impact sur la position et la force du courant-jet et donc sur les systèmes éoliens mondiaux, ce qui peut conduire à des événements météorologiques majeurs et extrêmes d'une durée exceptionnelle, tels que de fortes précipitations, des inondations, des ouragans, des vagues de chaleur et des sécheresses (Rahmstorf/Schellnhuber, op. cit., pp. 68 ss, 72 ; SRU, op. cit., pp. 38 ss).

21

Les processus dits de "point de basculement" dans le système climatique sont considérés comme une menace particulière pour la stabilité écologique, car ils peuvent avoir des répercussions environnementales de grande ampleur. Les points de basculement sont des parties du système terrestre qui ont une importance particulière pour le climat mondial et qui changent brusquement et souvent de manière irréversible en cas de stress croissant. On peut citer comme exemples les sols de pergélisol en Sibérie et en Amérique du Nord, les masses de glace dans les zones polaires, la forêt amazonienne et les principaux systèmes de courants aériens et océaniques. De petites variations d'un paramètre environnemental qui les concerne - comme le franchissement d'un certain seuil de température - peuvent transformer ces éléments en un état qualitativement différent si la valeur du paramètre est déjà proche d'un point critique, le point de basculement. Il peut également y avoir des interactions entre les éléments de basculement. Par exemple, la fonte de la glace du Groenland pourrait modifier la circulation atlantique, qui à son tour pourrait déstabiliser la glace de l'Antarctique. Une modification en cascade du système terrestre par une série de telles interactions n'est pas exclue, mais elle est actuellement encore considérée comme peu étudiée (sur les points de basculement : SRU, loc. cit., p. 39 s. avec d'autres références).

22

4 En cas d'augmentation de la température mondiale de plus de 3 °C d'ici 2100, ce qui est considéré comme probable en l'absence de mesures supplémentaires pour lutter contre le changement climatique, des conséquences drastiques du réchauffement planétaire et du changement climatique sont attendues (BMU, *Klimaschutz in Zahlen*, édition 2019, p. 6 s.) ; mais même avec une augmentation de la température plus faible, le changement climatique a déjà des conséquences négatives considérables pour les personnes et les sociétés (a). En Allemagne aussi, le changement climatique a déjà de nombreuses répercussions directes, qui pourraient s'aggraver considérablement si le réchauffement de la planète se poursuit (b). En outre, l'Allemagne pourrait également être indirectement touchée par les conséquences du changement climatique dans d'autres parties du monde par l'augmentation des fuites et des migrations liées au climat vers l'Europe (c).

a) Les conséquences des récents événements extrêmes liés au climat, tels que les vagues de chaleur, les sécheresses, les fortes précipitations, les inondations, les ouragans, les incendies de forêt et les feux de friches, démontrent, selon les évaluations scientifiques, une vulnérabilité importante de l'homme au changement climatique. Les conséquences de ces événements extrêmes liés au climat comprennent la perturbation de la production alimentaire et de l'approvisionnement en eau, les dommages causés aux infrastructures et aux établissements humains, les maladies et les décès, ainsi que les conséquences sur la santé mentale et le bien-être des personnes (GIEC, 5e rapport d'évaluation, Changement climatique 2014, conséquences, adaptation et vulnérabilité, résumé à l'intention des décideurs, 2016, GTII-6). La santé humaine est la plus menacée par le changement climatique. Les changements météorologiques et climatiques peuvent entraîner une augmentation des maladies infectieuses ainsi que des maladies non transmissibles telles que les allergies, ou une augmentation des symptômes de maladies cardiovasculaires et respiratoires préexistantes. Les événements extrêmes tels que les tempêtes, les inondations, les avalanches ou les glissements de terrain constituent une menace directe pour la vie et l'intégrité physique ; ils peuvent également entraîner des tensions et des troubles sociaux et psychologiques tels que le stress, l'anxiété et la dépression (UBA, Rapport de suivi 2019 sur la stratégie allemande d'adaptation au changement climatique, 2019, p. 31).

b) Le changement climatique a déjà de multiples répercussions en Allemagne également. Par exemple, la température moyenne annuelle a augmenté de 1,5 °C par rapport à l'époque préindustrielle en 2018 (UBA, loc. cit., p. 7). La probabilité d'apparition de jours de chaleur extrême est accrue. En Allemagne aussi, le changement climatique menace déjà la santé humaine en raison des épisodes de chaleur (gouvernement fédéral, deuxième rapport d'étape sur la stratégie allemande d'adaptation au changement climatique, 2020, p. 11 ; voir aussi UBA, Vulnérabilité de l'Allemagne au changement climatique, 2015, p. 603). La durée des vagues de chaleur estivales en Europe occidentale a grosso modo triplé depuis 1880. Si les émissions de gaz à effet de serre se poursuivent sans relâche, les projections climatiques suggèrent que ces évolutions vont s'aggraver de manière significative. Le nombre de vagues de chaleur pourrait augmenter d'ici la fin du XXIe siècle de cinq événements par an dans le nord de l'Allemagne et de 30 événements par an dans le sud de l'Allemagne dans le pire des cas. La probabilité d'enregistrer des records de température devrait également augmenter de façon spectaculaire. En particulier pendant les mois d'été, une multiplication par dix de ces événements est considérée comme réaliste (Deutschländer/Mächel, in : Brasseur/Jacob/Schuck-Zöller <ed.>, Klimawandel in Deutschland, 2017, p. 55).

L'élévation mondiale du niveau de la mer aura également un impact en Allemagne. Au cours des 100 dernières années, le niveau de la mer a augmenté d'environ 20 cm dans le German Bight et d'environ

14 cm sur la côte allemande de la mer Baltique (Deutscher Wetterdienst, Nationaler Klimareport, 2017, p. 5). Dans le cas d'émissions non atténuées, le niveau des mers devrait augmenter de plus d'un mètre d'ici la fin du XXI^e siècle. Cela n'inclut pas la possibilité d'un effondrement des calottes glaciaires (Deutscher Wetterdienst, op. cit., p. 29). Les changements à long terme du niveau moyen de la mer peuvent augmenter considérablement la probabilité d'apparition d'ondes de tempête particulièrement élevées sur la mer du Nord et la mer Baltique (Weiße/Meinke, in : Brasseur/Jacob/Schuck-Zöller <editorial>, Klimawandel in Deutschland, 2017, p. 78). Cela signifie que les régions côtières allemandes sont également exposées à un risque accru d'inondation. En Allemagne, les zones situées sur la côte de la mer du Nord qui se trouvent jusqu'à cinq mètres au-dessus du niveau de la mer et les zones situées sur la côte de la mer Baltique qui se trouvent jusqu'à trois mètres au-dessus du niveau de la mer sont considérées comme étant à risque. Cela concerne une zone d'environ 13 900 kilomètres carrés où vivent 3,2 millions de personnes. Les villes proches de la côte telles que Hambourg, Brême, Kiel, Lübeck, Rostock et Greifswald sont particulièrement exposées aux ondes de tempête (UBA, Rapport de suivi 2019 sur la stratégie allemande d'adaptation au changement climatique, 2019, p. 72).

26

Les impacts du changement climatique sur la recharge des eaux souterraines sont déjà évidents en Allemagne (UBA, op. cit., p. 48 f.). La hausse des températures entraîne une augmentation générale de l'évaporation, ce qui fait que moins d'eau peut s'infiltrer et atteindre les nappes phréatiques. Les mois où le niveau des eaux souterraines est inférieur à la moyenne deviennent nettement plus fréquents par rapport à la moyenne à long terme. Une tendance particulièrement prononcée à l'augmentation du niveau des basses eaux souterraines est observée dans les zones à faibles précipitations du nord-est de l'Allemagne. Cela vaut surtout pour le Brandebourg, la Saxe-Anhalt et le Mecklembourg-Poméranie occidentale. Cependant, le faible niveau des eaux souterraines est également évident dans les régions où les précipitations sont particulièrement élevées, c'est-à-dire dans les chaînes de basse montagne et dans la région des Alpes (UBA, loc. cit., p. 48 s.). Le changement climatique modifie également le régime des eaux en Allemagne dans différents domaines. Ainsi, la disponibilité de l'eau au semestre d'été diminue sensiblement, la température de l'eau dans les lacs augmente, de même que celle de la mer du Nord et de la mer Baltique (UBA, loc. cit., pp. 51 s., 56 s., 60 s., 82).

27

L'augmentation de la sécheresse et de l'aridité observée en Allemagne est considérée comme un défi particulier. L'assèchement du sol qui en résulte revêt une importance particulière pour l'agriculture. L'humidité du sol est cruciale pour le niveau d'approvisionnement en eau des plantes. Si l'humidité du sol tombe en dessous de 30 à 40 % de la capacité utile du champ (nFK), la performance de la photosynthèse et donc la croissance des plantes diminuent fortement. En Allemagne, le nombre moyen de jours où l'humidité du sol est inférieure à 30 % nFK a sensiblement augmenté depuis 1961, tant pour les sols légers et sablonneux que pour les sols lourds, qui stockent mieux l'eau. L'Allemagne

orientale et la région Rhin-Main sont particulièrement touchées par la sécheresse croissante des sols (UBA, loc. cit., p. 26).

28

c) Le changement climatique est également une cause importante de fuite et de migration. Les gens quittent également leur foyer à la suite de catastrophes naturelles et de changements environnementaux à long terme tels que l'augmentation des sécheresses et la hausse du niveau des mers. En plus d'avoir une incidence sur la santé, les changements affectent principalement la production et l'approvisionnement alimentaires. Le risque de famine augmente. Dans le même temps, le changement climatique exacerbe les inégalités sociales et augmente le risque de conflits violents, car la concurrence pour l'eau, la nourriture et les pâturages s'intensifie. L'augmentation du réchauffement expose les zones côtières de faible altitude, les deltas et les petites îles à des risques particuliers liés à l'élévation du niveau de la mer, notamment l'intrusion accrue d'eau salée, les inondations et les dommages aux infrastructures. Avec l'élévation du niveau de la mer, les îles et les zones côtières sont abandonnées par les populations qui y vivent en raison d'inondations périodiques ou permanentes. L'augmentation du changement climatique intensifie donc les mouvements de fuite dans le monde entier et pourrait intensifier les vols et les migrations internationales vers l'Europe (sur ce point, Conseil consultatif allemand sur le changement global, Sondergutachten Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, 2014, pp. 30, 64 ; Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés <HCR>, Changement climatique et mouvements de population dus aux catastrophes naturelles, 2017, p. 1 et suivantes ; GIEC, Rapport spécial, Réchauffement climatique de 1,5 °C, résumé à l'intention des décideurs, 2018, p. 12 ; BMU, La protection du climat en chiffres, édition 2019, p. 19 ; Rahmsdorf/Schellnhuber, Der Klimawandel, 9e éd. 2019, p. 71, 75 ; HCR, Rapport global 2019, p. 29 et suivantes).

29

5 Historiquement, plus de la moitié de toutes les émissions anthropiques de gaz à effet de serre depuis le début de l'industrialisation ont été causées par les pays industrialisés d'aujourd'hui. En outre, ces dernières années, les émissions des économies émergentes en particulier ont fortement augmenté. Actuellement, les États-Unis d'Amérique, l'Union européenne, la Chine, la Russie et l'Inde sont considérés comme les plus grands émetteurs de gaz à effet de serre. Historiquement, l'Allemagne est responsable de 4,6 % des émissions de gaz à effet de serre. Avec 9,2 tonnes de CO₂, les émissions de CO₂ par habitant en Allemagne en 2018 étaient presque deux fois plus élevées que la moyenne mondiale de 4,97 tonnes par habitant (BMU, Klimaschutz in Zahlen, édition 2020, p. 12).

30

Actuellement, avec une part de la population mondiale d'environ 1,1 %, l'Allemagne est responsable d'un peu moins de 2 % des émissions de gaz à effet de serre par an. Dans le même temps, les émissions

de gaz à effet de serre en Allemagne ont diminué depuis 1990 : alors que 1,251 gigatonnes de gaz à effet de serre étaient émises en 1990, ce chiffre était encore d'environ 0,805 gigatonnes de gaz à effet de serre en 2019 (BMU, loc. cit., p. 12 s., 26 s. ; tous les chiffres pour 2019 dans le rapport sont indiqués comme des estimations). Le secteur de l'énergie a représenté la plus grande part des émissions de gaz à effet de serre en 2019. Ceux-ci proviennent principalement de la combustion de combustibles fossiles dans les centrales électriques. Par rapport à 1990, les émissions de gaz à effet de serre y ont toutefois diminué de 45 % en 2019 (BMU, loc. cit., p. 29 et suivantes). Le secteur industriel était le deuxième plus grand émetteur de gaz à effet de serre en Allemagne en 2019. Les gaz à effet de serre sont principalement produits dans les secteurs à forte intensité énergétique de la sidérurgie, de la chimie, des métaux non ferreux, du ciment, de la chaux, du verre et du papier, ainsi que dans l'alimentation en électricité propre à l'industrie. Par rapport à 1990, ils ont diminué de 34% d'ici 2019 (BMU, loc. cit., p. 33 et suivantes). En 2019, le secteur des transports était la troisième source d'émissions de gaz à effet de serre, le transport routier motorisé représentant 94 % des émissions. Par rapport à 1990, les gaz à effet de serre provenant du secteur des transports ont diminué de 0,1 % en 2019 (BMU, loc. cit., p. 36 et suivantes). Cela ne comprend pas l'aviation et la navigation internationales, dont les émissions ont augmenté par rapport à 1990 (voir UBA, Reporting under the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol 2020, National Inventory Report on the German Greenhouse Gas Inventory 1990 - 2018, 2020, p. 162). Il est suivi par le secteur des bâtiments. Elle comprend les émissions des ménages privés ainsi que les émissions des échanges, du commerce et des services. Les émissions sont principalement dues à la combustion de combustibles fossiles pour le chauffage et la production d'eau chaude et ont diminué de 42 % en 2019 par rapport à 1990 (BMU, Klimaschutz in Zahlen, édition 2020, p. 40 et suivantes). Dans le secteur agricole, l'utilisation des terres et l'élevage des animaux représentent les plus grandes parts des émissions de gaz à effet de serre. Les gaz à effet de serre que sont le méthane et le protoxyde d'azote sont particulièrement importants dans ce contexte. Par rapport à 1990, les émissions de gaz à effet de serre du secteur ont diminué de 24 % d'ici 2019 (BMU, loc. cit., p. 42 f.). Les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur de la gestion des déchets ont diminué de 76 % d'ici 2019 par rapport à 1990 (BMU, loc. cit., p. 44 f.).

III.

31

Dans l'état actuel des choses, le changement climatique d'origine humaine ne peut être arrêté de manière significative qu'en réduisant les émissions de CO₂.

32

1 Il est possible d'enrayer le changement climatique provoqué par l'homme en limitant l'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre anthropiques dans l'atmosphère terrestre (pour plus de détails, voir SRU, Für eine entschlossenene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, p. 39 et suivantes). marginal n° 9 f. avec d'autres références). En raison de l'importance quantitative et de la longévité particulière du CO₂, sa concentration présente ici un intérêt particulier. On suppose qu'il existe une relation approximativement linéaire entre la quantité totale d'émissions anthropiques de CO₂ accumulées au fil du temps et l'augmentation de la

température mondiale. Seules de petites parties des émissions anthropiques sont absorbées par les océans et la biosphère terrestre ; le législateur a supposé que, pour l'Allemagne, 5 % des émissions annuelles de 1990 sont "neutres en termes d'effet de serre" (cf. la définition légale de l'article 2, paragraphe 2, de la loi sur l'environnement). 9 KSG ; voir également GIEC, Rapport spécial, Réchauffement climatique de 1,5 °C, Résumé à l'intention des décideurs, 2018, p. 28) et serait compensée notamment par la séquestration à long terme dans les puits de carbone naturels (par exemple, par le sol, les forêts et les masses d'eau) (BTDrucks 19/14337, p. 24). La grande partie des émissions anthropiques de CO₂ reste cependant à long terme dans l'atmosphère, s'accumule, contribue à y augmenter la concentration de CO₂ et a donc un effet sur la température de la Terre. Contrairement aux autres gaz à effet de serre, le CO₂ ne quitte pas naturellement l'atmosphère terrestre dans un laps de temps pertinent pour l'humanité. Chaque quantité supplémentaire de CO₂ qui pénètre dans l'atmosphère terrestre et qui n'est pas éliminée artificiellement (voir marginal n° 33) augmente donc durablement la concentration de CO₂ et entraîne une nouvelle hausse de la température. Cette hausse de température persistera même si la concentration de gaz à effet de serre n'augmente plus. Limiter le réchauffement climatique nécessite donc de limiter les émissions anthropiques totales de CO₂ (GIEC, op. cit., p. 16, C.1.3).

33

2 La poursuite de l'augmentation de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère terrestre peut être limitée principalement par la réduction des émissions de CO₂, dans la mesure où la production de ces gaz à effet de serre est déjà évitée, par exemple en s'abstenant de brûler des combustibles fossiles. En outre, il est possible d'envisager des mesures qui, bien qu'elles ne puissent empêcher la production d'émissions de CO₂, empêchent leur rejet dans l'atmosphère, ou qui éliminent à nouveau les émissions de CO₂ de l'atmosphère ("émissions négatives" ; également "élimination du dioxyde de carbone" - CDR et "capture et stockage du carbone" - CCS). Le GIEC considère que l'utilisation future de ces technologies est particulièrement nécessaire pour atteindre l'objectif de limiter le réchauffement de la planète à 1,5°C ou de le ramener à ce niveau. Dans le même temps, l'utilisation de technologies d'émissions négatives est actuellement considérée comme difficile à mettre en œuvre, du moins à plus grande échelle ; elle fait l'objet de limitations et de préoccupations considérables en ce qui concerne la viabilité économique, la faisabilité technique, la coordonnabilité internationale, ainsi que les conséquences sociales et, surtout, les nouveaux risques écologiques (GIEC, rapport spécial, 1,5 °C réchauffement de la planète, résumé à l'intention des décideurs, 2018, p. 21 C.3. ; UBA, Brève prise de position sur l'élimination du dioxyde de carbone de l'atmosphère - Carbon Dioxide Removal (ce que l'on appelle les "émissions négatives"), 2019 ; SRU, Environmental Report 2020, p. 62 et suivantes ; cf. également Markus/Schaller/Gawel/Korte, NuR 2021, p. 90 et suivantes avec d'autres références).

34

Les mesures dites d'adaptation ne constituent pas une stratégie visant à limiter le changement climatique, mais à en atténuer les conséquences négatives, notamment pour les populations (cf. déjà Gouvernement fédéral, Stratégie allemande d'adaptation au changement climatique, 17 décembre 2008). À cet égard, on peut citer par exemple le renforcement et le rehaussement des digues, une

adaptation des cultures pratiquées dans l'agriculture, la conversion des forêts par la mise en place d'essences d'arbres adaptées au site, l'adaptation de l'urbanisme par des couloirs d'air frais et des espaces verts pour éviter les îlots de chaleur urbains, ainsi que le descellement et le boisement de zones appropriées (UBA, Rapport de suivi 2019 sur la stratégie allemande d'adaptation au changement climatique, 2019, p. 72 s, 102 et suivants, 128 et suivants, 160 et suivants, 162 et suivants ; gouvernement fédéral, deuxième rapport d'étape sur la stratégie allemande d'adaptation au changement climatique, 2020, p. 52 et suivants).

35

La question de savoir si et à quel niveau la concentration de CO₂ dans l'atmosphère terrestre et l'augmentation de la température doivent être limitées est une question de politique climatique. Les sciences naturelles ne peuvent y répondre. Toutefois, leurs conclusions donnent des indications sur les réductions nécessaires pour atteindre un objectif spécifique de protection du climat. À cet égard, la science et la politique climatiques utilisent divers objectifs et paramètres, liés à la température, à la concentration de CO₂ dans l'atmosphère ou aux émissions de CO₂. Les objectifs climatiques de Paris (voir considérant 7 f. ci-dessus) ont été formulés comme des objectifs de réchauffement ou de température maximale. L'avantage méthodologique d'un tel objectif de température est qu'il est directement lié aux conséquences du réchauffement climatique, car la température moyenne de la Terre est un indicateur clé de l'état du système terrestre dans son ensemble.

36

Toutefois, pour dériver des objectifs de réduction des émissions de CO₂ à partir d'un objectif de température globale, il est nécessaire de convertir le réchauffement en quantités de CO₂ émises en termes de physique du climat. Compte tenu de la corrélation entre la concentration de CO₂ et le réchauffement climatique, cela est en principe possible, même si la conversion reste associée à des incertitudes dues à la complexité du système climatique (SRU, loc. cit., p. 39 ss. marginal n° 8 ss. ; pour plus de détails, voir ci-dessous marginal n° 216 ss.). En raison de la relation approximativement linéaire, il est possible d'indiquer approximativement à quelle hauteur la concentration de CO₂ dans l'atmosphère peut être au maximum si une certaine température terrestre ne doit pas être dépassée. On sait également à peu près à quel point la concentration de CO₂ est déjà élevée aujourd'hui. Il est donc possible d'évaluer approximativement la quantité maximale de CO₂ qui peut encore être libérée de façon permanente dans l'atmosphère terrestre afin de garantir que la température cible de la Terre ne soit pas dépassée. Si l'on tient également compte de la quantité (certes faible, selon l'état actuel des connaissances) d'émissions de CO₂ dites négatives, qui ne pénètrent même pas dans l'atmosphère ou qui en sont à nouveau éliminées, on arrive aux quantités totales (globales) de CO₂ qui peuvent encore être émises si le réchauffement de la Terre qui en résulte ne doit pas dépasser le seuil de température. Cette quantité est appelée " budget CO₂ " dans le débat sur la politique climatique et la science du climat (GIEC, Rapport spécial, Réchauffement planétaire de 1,5 °C, Résumé à l'intention des décideurs, 2018, pp. 16 s., 28 ; SRU, op. cit., p. 38 al. 3). Le GIEC a donné différents budgets résiduels mondiaux pour différentes cibles de température avec différentes probabilités (GIEC, Rapport spécial, Réchauffement planétaire de 1,5 °C, 2018, Chapitre 2, p. 108, Tab. 2.2). Sur cette base, le Conseil

allemand d'experts économiques a calculé un budget résiduel attribuable à l'Allemagne pour une limitation du réchauffement climatique à 1,75 °C. Le Conseil allemand d'experts économiques a utilisé ce budget résiduel comme base de calcul. Elle s'est basée sur les valeurs données par le GIEC pour une probabilité de réalisation de l'objectif de 67% (SRU, loc. cit., p. 52 ; pour plus de détails sur ces hypothèses et leur robustesse, voir ci-dessous le paragraphe 219 et suivants).

37

Pour atteindre la neutralité en matière de gaz à effet de serre d'ici 2050, comme le stipule la section 1, phrase 3 de la loi sur la protection du climat, des transformations profondes sont nécessaires. Avec le mode de vie actuel, presque tous les comportements sont encore directement ou indirectement liés aux émissions de CO₂. Non seulement le fonctionnement des grandes installations industrielles, mais aussi les comportements quotidiens contribuent souvent, directement ou indirectement, à la production d'émissions de CO₂. L'impact sur le CO₂ de l'utilisation directe de combustibles ou d'électricité pour le chauffage, la cuisine, l'éclairage, etc. est évident. Les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas seulement produites lors de l'utilisation de biens et de services, mais tout au long de la chaîne de valeur : d'abord lors de la production, puis lors du stockage et du transport, et enfin lors de l'élimination. L'extraction de l'huile minérale, le transport des combustibles fossiles et la construction d'une éolienne nécessitent tous de l'énergie et produisent donc des gaz à effet de serre. Certains processus de production dans l'industrie métallurgique et chimique, par exemple, ainsi que dans la fabrication de produits minéraux, sont particulièrement gourmands en énergie et donc en gaz à effet de serre. L'industrie du ciment, par exemple, contribue à 6 à 7 % des émissions anthropiques de CO₂ dans le monde (cf. UBA, Prozesskettenorientierte Ermittlung der Material- und Energieeffizienzpotentiale in der Zementindustrie, 2020, p. 11 et suivantes). Indirectement, l'utilisation, dans la construction des bâtiments, de matériaux de mousse et d'isolation, d'extincteurs, de systèmes de climatisation, de produits en aluminium, de fenêtres insonorisées, de peintures ou de colles, produits à forte intensité énergétique, contribue également aux émissions de gaz à effet de serre sans que cela soit directement visible. L'exemple de l'industrie textile montre que l'utilisation de biens de consommation peut avoir un impact indirect élevé sur les gaz à effet de serre. En 2015, par exemple, les émissions de gaz à effet de serre de la production textile mondiale ont été évaluées à environ 1,2 gigatonne, soit presque deux fois plus que les émissions totales du trafic maritime et aérien international réunis (UBA, Big Points des ressourcenschonenden Konsums als Thema für die Verbraucherberatung - mehr als Energieeffizienz und Klimaschutz, 2019, pp. 78 m.w.N. ; sur les coûts environnementaux de groupes de produits sélectionnés, voir aussi UBA, Umweltkosten von Konsumgütern als Ansatzpunkt zur Verbesserung marktlicher und nicht-marktlicher Verbraucherinformationen "Zweites Preisschild", 2020, p. 56 et suivantes). Les vêtements et les chaussures représenteraient environ 8 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre au cours de leur cycle de vie (production, utilisation, élimination) (Centre thématique européen sur les déchets et les matériaux dans une économie verte, Textiles et environnement dans une économie circulaire, 2019, p. 2 avec d'autres références). Ainsi, pour que les modes de vie actuels, y compris des comportements aussi répandus, voire quotidiens, que la construction et l'utilisation de nouveaux bâtiments ou le port de vêtements, soient neutres sur le plan climatique, des contraintes et des transformations fondamentales des processus de production, des usages et des comportements quotidiens sont nécessaires.

Avec leurs plaintes constitutionnelles, les plaignants reprochent principalement à l'État de ne pas avoir créé de réglementations suffisantes pour la réduction des gaz à effet de serre, surtout du CO₂. Ils font valoir que la réduction des émissions de CO₂ réglementée par la loi sur la protection du climat ne peut pas respecter le budget résiduel de CO₂ correspondant à un seuil de température de 1,5°C. Les plaintes constitutionnelles se concentrent sur le fait que l'État n'a pas créé de réglementation suffisante pour la réduction des gaz à effet de serre, en particulier le CO₂. Au centre des plaintes constitutionnelles se trouvent les devoirs de protection des droits fondamentaux de l'article 2.2 phrase 1 et de l'article 14.1 de la Loi fondamentale, un droit fondamental à un avenir digne de l'être humain et un droit fondamental au minimum vital écologique, que les plaignants tirent de l'article 2.1 en liaison avec l'article 20a de la Loi fondamentale et de l'article 2.1 en liaison avec l'article 1.1 phrase 1 de la Loi fondamentale, le principe de la réserve du droit de légiférer, ainsi que les devoirs d'investigation et d'explication du législateur, que les plaignants qualifient de "devoirs de rationalité".

1 La plainte constitutionnelle dans la procédure 1 BvR 2656/18 a été déposée en 2018, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi sur la protection du climat. Le Bundestag s'est exprimé à ce sujet dans une communication écrite datée du 6 décembre 2019. Le groupe parlementaire BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN du Bundestag a présenté sa propre déclaration dans une soumission écrite datée du 17 décembre 2019. Le gouvernement fédéral a présenté ses observations dans une communication écrite datée du 14 février 2020. Par lettre du 15 juin 2020, la plainte constitutionnelle a été complétée et la loi sur la protection du climat, entrée en vigueur entre-temps, a été incluse.

a) Les plaignants s'opposent à une omission du législateur. Les plaignants 1) à 11) affirment qu'en raison de l'insuffisance de la protection climatique de l'État, ce dernier viole ses obligations de protection en vertu de l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale, et en partie en vertu de l'article 14.1 de la Loi fondamentale. En outre, ils se plaignent d'une violation de l'article 2.1 en liaison avec l'article 1.1 phrase 1 de la Loi fondamentale ("niveau de subsistance écologique") et d'une violation des droits de liberté en liaison avec l'article 20.3 de la Loi fondamentale en raison de la méconnaissance du principe de matérialité. La loi sur la protection du climat n'a rien changé à leur demande, car elle n'était pas assez ambitieuse. Ils s'opposent aux objectifs nationaux de protection du climat fixés à l'article 3.1 de la loi sur la protection du climat, aux quantités d'émissions annuelles autorisées en vertu de l'article 4.1 de la loi sur la protection du climat et de l'annexe 2, ainsi qu'à la disposition de l'article 4.6 de la loi sur la protection du climat concernant leur actualisation. Les plaignants re 12) et 13) sont des associations de défense de l'environnement qui, en tant que "défenseurs de la nature", se plaignent d'une violation de l'article 2.1 et de l'article 19.3 de la loi fondamentale en liaison avec l'article 20a de la loi fondamentale en liaison avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et

font également valoir une violation des droits de liberté en liaison avec l'article 20.3 de la loi fondamentale en raison de la méconnaissance du principe de matérialité.

41

aa) (1) L'omission législative dénoncée constituait un objet approprié de la plainte car les plaignants pouvaient invoquer un mandat exprès de la Loi fondamentale. En l'espèce, il s'agissait, d'une part, de l'article 20a de la Loi fondamentale. D'autre part, il s'agissait de devoirs de protection découlant des droits fondamentaux. Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre prévus par le droit international et le droit supranational ont été considérés par le législateur comme contraignants et ont défini à cet égard ce qu'il fallait au moins faire pour respecter les exigences de protection de l'article 20a de la Loi fondamentale. Le niveau de protection de l'article 20a de la Loi fondamentale était en même temps le niveau minimum de ce qui devait être atteint pour protéger les droits fondamentaux des plaignants.

42

(2) Ils se plaignent que l'Allemagne ne parviendra pas à atteindre ses objectifs climatiques nationaux pour l'année 2020, qui sont prescrits par la législation de l'Union européenne. Les mesures prises dans la loi sur la protection du climat pour la période après 2020 sont également insuffisantes. Même l'objectif statutaire du § 1 de la loi sur la protection du climat emprunté à l'Accord de Paris (limiter l'augmentation de la température à bien moins de 2°C et, si possible, à 1,5°C) ne rend pas justice aux droits fondamentaux. Malgré cela, les mesures réglementées par la loi sur la protection du climat n'étaient même pas suffisantes pour atteindre cet objectif. Selon les calculs du Conseil d'experts, les émissions totales autorisées par la loi sur la protection du climat sont presque deux fois plus importantes que le budget CO₂ disponible pour respecter l'accord de Paris. Enfin, selon l'avis des experts du gouvernement allemand, les mesures prévues dans le programme de protection du climat 2030 ne permettraient même pas d'atteindre la trajectoire d'émissions réglementée par la loi sur la protection du climat.

43

(3) L'omission législative dénoncée constitue pour les plaignants une atteinte actuelle et directe à leurs droits fondamentaux en ce qui concerne leur droit à la vie et à l'intégrité physique, leur droit à la propriété et leur droit à un niveau de vie minimum écologique. En ce qui concerne l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale, les plaignants 1) à 7) et 11) font état d'atteintes concrètes à la santé qui existent déjà aujourd'hui, telles que des maladies cardiaques, des problèmes circulatoires et des allergies, et qui seraient aggravées en liaison avec les changements climatiques actuels et futurs. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 14.1 de la Loi fondamentale, ils soutiennent que les plaignants re 1), 2), 4), 5), 7), 8), 10) et 11) ont des positions de propriété qui pourraient être affectées par les conséquences du changement climatique, telles que les inondations. Le plaignant re 9) estime

également que sa liberté d'action générale a été violée. En raison de l'absence de mesures législatives, il est privé d'un mode de vie qui protège le climat et l'environnement.

44

Les plaignants (re 12) et 13), en tant qu'associations environnementales reconnues, ont le droit de déposer une plainte si l'interprétation requise des droits fondamentaux est conforme au droit de l'Union européenne. Dans le cadre de leur liberté générale d'action, ils pouvaient faire valoir que le législateur n'avait pas pris de mesures appropriées pour limiter le changement climatique et avait ainsi méconnu les exigences contraignantes, au regard du droit de l'Union, de la décision de répartition des charges directement applicable en matière de protection des fondements naturels de la vie.

45

bb) 1) La plainte constitutionnelle était fondée car le législateur avait pris des mesures manifestement insuffisantes pour éviter les menaces de violation des droits fondamentaux. La protection des droits fondamentaux, qui est également orientée vers la précaution, exige que l'on se base sur les prévisions scientifiques les plus récentes et, dans ce contexte, plutôt prudentes, surtout si l'on tient compte du poids des dommages menacés. Cela exige que la "limite de 1,5 °C" soit considérée comme un minimum et, à cet égard, que les études soient orientées vers une trajectoire mondiale maximale de deux décennies jusqu'à ce que les émissions dites nulles soient atteintes. Il n'était pas apparent que le législateur avait fondé sa politique sur ce point. En outre, le législateur fédéral avait déterminé de manière erronée la base factuelle de sa politique climatique jusqu'à présent, ce qui l'obligeait à rectifier la situation. Il n'existe pas de prévisions concrètes ni d'ensemble de chiffres sur l'efficacité des mesures de réduction réglementées. Il faut plutôt supposer qu'il s'agit d'hypothèses faites dans l'obscurité. En fait, ce n'est pas l'objectif de neutralité des gaz à effet de serre en 2050 qui est pertinent, mais la quantité de gaz à effet de serre qui sera encore émise d'ici là. Il n'y a aucune spécification de la trajectoire complète des émissions pour atteindre la neutralité en matière de gaz à effet de serre et aucun objectif intermédiaire pour 2040, par exemple. L'ampleur de la réduction par les mesures respectives reste complètement ouverte et donc invérifiable.

46

(2) Malgré la loi sur la protection du climat qui a été adoptée entre-temps, l'exigence légale est également ignorée. Tant les objectifs de réduction que la répartition des obligations de réduction sont soumis à la loi. Ils déterminent les émissions totales admissibles, qui affectent en définitive tous les domaines de la vie des détenteurs de droits fondamentaux. L'achat d'une voiture, le choix d'un système de chauffage pour un bâtiment ou l'achat d'un produit agricole en sont des exemples, dans lesquels les obligations de réduction des gaz à effet de serre jouent finalement toujours un rôle et affectent donc les titulaires de droits fondamentaux. Pour la période postérieure à 2030, le législateur n'a pas pris lui-même ces décisions dans la loi sur la protection du climat, mais les a confiées au

gouvernement fédéral (article 4.6 de la loi sur la protection du climat). La réserve légale ne pouvait pas non plus être surmontée par l'exigence du consentement du Bundestag.

47

b) aa) Le Bundestag allemand considère que la plainte constitutionnelle est irrecevable et non fondée.

48

(1) Dans l'ensemble, le mémoire des plaignants ne satisfait pas aux exigences relatives à l'exposé des motifs. Ils n'ont pas expliqué quelles dispositions le législateur avait adoptées afin de mettre en œuvre le plan d'action 2020 et le plan de protection du climat 2050. Les appelants n'ont pas non plus suffisamment démontré qu'ils avaient le droit de faire appel. Il est vrai que l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale établit le devoir de l'État de protéger la population en Allemagne contre les dangers du changement climatique. Elle était suffisamment fiable pour prédire que le nombre de tempêtes, de vagues de chaleur et d'inondations augmenterait de manière significative en raison de l'augmentation globale de la température due aux émissions de gaz à effet de serre. Il fallait donc partir de l'hypothèse d'une atteinte actuelle aux droits fondamentaux par le changement climatique. En partie, la préoccupation individuelle des plaignants devait également être confirmée. Toutefois, il n'a pas été prouvé que le législateur avait outrepassé son champ d'action pour remplir son devoir de protection. Le législateur disposait à la fois de mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de mesures d'adaptation aux conséquences du changement climatique. La sélection et la pondération relative de ces instruments ne résultent pas de l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale. Le fait que l'Allemagne n'ait pas rempli ses obligations au titre du droit de l'Union ne peut être contesté dans le cadre d'une plainte constitutionnelle. Les objectifs de protection du climat convenus au niveau international pour limiter le réchauffement de la planète à 1,5°C ou 2°C ne constituent pas le niveau minimal de protection que le législateur est tenu d'accorder sur la base des obligations de protection découlant des droits fondamentaux. L'État allemand n'était théoriquement pas en mesure, à lui seul, de limiter l'augmentation de la température mondiale à 1,5°C ou 2°C. Il est vrai que le législateur et le gouvernement fédéral ont une obligation légale fondamentale de travailler au niveau national et international pour réduire le changement climatique. Toutefois, ils ne sont pas tenus de respecter une limite supérieure de température spécifique. Même si l'on partait du principe que chaque État est tenu de contribuer à limiter l'augmentation de la température pour la protection de ses citoyens, on ne pourrait pas en déduire sans autre forme de procès dans quelle mesure la République fédérale d'Allemagne est tenue de réduire la température. En outre, il n'a pas été démontré que les mesures prises par le législateur étaient manifestement totalement inadaptées ou totalement insuffisantes pour atteindre l'objectif de protection. En particulier, une telle démonstration ne pourrait pas être remplacée par une référence au non-respect des objectifs de réduction fixés par le gouvernement fédéral lui-même ou par le droit international et de l'Union européenne aux fins de la protection du climat. En effet, les obligations d'agir prévues par les droits fondamentaux visent à protéger la santé et la vie.

49

Une éventuelle violation de l'article 14.1 de la Loi fondamentale n'a pas non plus été établie car les plaignants n'ont pas traité des mesures d'adaptation pour la protection des biens et n'ont pas expliqué pourquoi celles-ci n'assuraient pas un niveau de protection adéquat en combinaison avec les mesures de réduction.

50

Le droit à la protection consacré par les dispositions combinées de l'article 2.1 et de l'article 1.1 de la Loi fondamentale, qui vise à garantir les conditions écologiques d'une existence digne, ne va en aucun cas au-delà du devoir de protection résultant de l'article 2.2, première phrase, de la Loi fondamentale en ce qui concerne les dangers du changement climatique.

51

Aucun droit à la protection ne peut être tiré du seul article 20a de la Loi fondamentale, car cette disposition, en tant que disposition objective de l'État, ne crée en elle-même aucun droit subjectif. Le contrôle effectué également sur la base du droit constitutionnel objectif au sens de la construction dite d'Elfes ne pouvait pas être transféré sans autre forme de procès à une constellation de devoirs de protection. En tout état de cause, cependant, les plaignants n'ont pas démontré une violation qualifiée de l'article 20a de la Loi fondamentale.

52

Les plaignants (re 12) et 13), en tant qu'organisations environnementales, n'avaient pas qualité pour introduire un recours. Dans le contexte de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, il ne serait nécessaire de pouvoir faire valoir la violation du droit dérivé de l'Union au moyen d'une plainte constitutionnelle que si la protection juridique par les juridictions non constitutionnelles n'est pas disponible. Ce n'est cependant pas le cas, car selon une interprétation des articles 42 et 43 VwGO conforme au droit européen, une action visant à faire constater une violation du droit environnemental de l'Union par une omission du législateur est possible.

53

(2) Le grief constitutionnel était également non fondé. Il était décisif de savoir si les mesures de protection nationales et de l'Union européenne qui étaient efficaces en Allemagne garantissaient une protection globale suffisante contre les dangers résultant du changement climatique. Des réductions

considérables avaient déjà été réalisées dans l'Union européenne. Au niveau mondial, cependant, les émissions ont augmenté de 50 % entre 1990 et 2015. Compte tenu de cette évolution des émissions, des mesures d'adaptation étaient nécessaires en plus des mesures d'atténuation afin de protéger la santé, la vie et les biens des conséquences du changement climatique. En 2008, le gouvernement fédéral a adopté la stratégie allemande d'adaptation au changement climatique, qui définit les mesures possibles et nécessaires dans les différents secteurs touchés par l'augmentation globale de la température.

54

bb) Le groupe parlementaire de l'Alliance 90/Les Verts au Bundestag allemand est en désaccord avec l'avis du Bundestag. Le fait que l'Allemagne ne puisse réussir seule à protéger le climat exige des efforts particulièrement importants dans la mise en œuvre des préoccupations internationales communes. Étant donné que l'article 1.3 de la Loi fondamentale lie également l'État allemand dans les situations transfrontalières, il est douteux que le cercle des titulaires de droits fondamentaux dont la protection est en jeu dans la crise climatique puisse être limité à certaines personnes et groupes de personnes en Allemagne. Les noyés des îles des mers du Sud qui sombrent en raison de la crise climatique ne sont pas indifférents à la Loi fondamentale. Il est possible que, pour faire face à la crise climatique, une législation globale sur les normes de planification soit nécessaire sur le plan constitutionnel. Les éléments minimaux d'une telle législation seraient la définition d'objectifs concrets de réduction pour l'ensemble de la période jusqu'à la réalisation de la neutralité climatique en 2050, la désignation des mesures concrètes (y compris les futures lois) avec lesquelles ces objectifs doivent être atteints dans les secteurs respectifs, et l'implication d'une expertise externe dans l'application des critères de référence, également dans la mesure où les experts sont en mesure d'évaluer l'efficacité des mesures concrètes. La loi sur la protection du climat ne répond pas à ces normes.

55

cc) Le Gouvernement fédéral considère que la plainte constitutionnelle est irrecevable. Il ne se rapporte pas à un objet approprié de la plainte. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, une plainte constitutionnelle dirigée contre une omission législative requiert un mandat exprès de la Loi fondamentale, essentiellement délimité en termes de contenu et de portée. Un tel mandat ne pouvait pas être tiré de l'article 20a de la Loi fondamentale, car cette disposition contenait une définition d'un objectif d'État, mais pas d'une revendication subjective. Dans la mesure où les plaignants voulaient déduire un mandat d'agir des obligations de protection découlant des droits fondamentaux, cela n'était pas non plus opportun. Les obligations de protection des droits fondamentaux laissent au gouvernement fédéral un large champ d'action. Ceci est particulièrement important dans le contexte de la dimension internationale de la protection du climat, puisque la Loi fondamentale accorde au gouvernement fédéral un large champ d'action dans le domaine de la politique étrangère.

56

Les conditions du droit de recours n'étaient pas remplies. Il est vrai que les devoirs de l'État en matière de protection des droits fondamentaux pourraient l'obliger à adopter des réglementations légales qui contiennent déjà le danger de violations des droits fondamentaux. Toutefois, il n'a pas été prouvé que le gouvernement fédéral avait outrepassé son large champ d'action en matière d'appréciation, d'évaluation et de conception. Le cadre du droit international et de l'Union européenne ne détermine pas le champ d'action. Les objectifs mondiaux de protection du climat, tels que la limitation du réchauffement de la planète à 1,5°C ou 2°C, ne constituent pas non plus des normes minimales au regard du droit constitutionnel, car la réalisation de ces objectifs ne dépend pas uniquement de la République fédérale d'Allemagne.

57

Les dangers causés par le changement climatique ne justifient pas une inquiétude actuelle quant aux droits propres des plaignants. En affirmant qu'ils étaient en droit de déposer une plainte sans que le changement climatique mondial ait eu des effets concrets sur eux à ce jour, les plaignants ont tenté de convertir la plainte constitutionnelle en une plainte populaire irrecevable. Les plaignants (re 12) et 13), tous deux des associations environnementales reconnues, n'avaient pas non plus la qualité pour agir. Les plaintes constitutionnelles ayant un objectif altruiste ne sont pas connues du droit procédural constitutionnel. Le droit fondamental de faire de la protection de l'environnement, de la nature ou du climat une préoccupation propre, situé à l'article 2.1 en liaison avec l'article 19.3 et l'article 20a de la Loi fondamentale, n'existait pas. La référence à l'article 47 de la Loi fondamentale n'indique pas non plus le contraire.

58

Dans la mesure où la plainte constitutionnelle vise de manière générale l'adoption de mesures appropriées de protection du climat, l'exigence d'épuisement des voies de recours n'est pas remplie. Les recours juridiques ne sont ni exclus ni manifestement irrecevables.

59

2 La plainte constitutionnelle dans la procédure 1 BvR 288/20 est dirigée contre la loi sur la protection du climat.

60

a) Les plaignants sont principalement des mineurs et des jeunes adultes. Ils se plaignent de la violation d'un droit fondamental à un avenir décent, qu'ils tirent de l'article 1.1 en liaison avec l'article 20a de la

loi fondamentale, d'un droit fondamental de l'article 2.2 phrase 1 en liaison avec l'article 20a de la loi fondamentale, de leur liberté d'occupation (article 12.1 de la loi fondamentale) et de la garantie de la propriété (article 14.1 de la loi fondamentale), dans chaque cas également en liaison avec l'article 20.3 de la loi fondamentale en ce qui concerne les garanties connexes des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ils considèrent que les efforts du législateur allemand en matière de protection du climat sont insuffisants. Ils s'opposent à l'objectif national de protection du climat pour l'année 2030 fixé à l'article 3, paragraphe 1, de la loi sur la protection du climat (réduction des gaz à effet de serre de 55 % par rapport à 1990), qu'ils jugent insuffisant, et aux niveaux d'émission autorisés annuellement fixés à l'article 4, paragraphe 1, phrase 3, de la loi sur la protection du climat en liaison avec les annexes 1 et 2 jusqu'à l'année 2030, qu'ils jugent trop élevés. En outre, ils s'opposent à la disposition de l'article 4, paragraphe 3, phrase 2, de la loi sur la protection du climat, en liaison avec l'article 5 de l'ordonnance sur la protection du climat, car elle permet de vendre les droits d'émission nationaux non utilisés à d'autres États membres de l'Union européenne, ce qui a pour effet de niveler l'effet des efforts nationaux accrus en matière de protection du climat. De cette manière, le législateur n'a pas rempli son devoir de protection.

61

aa) Il découle du principe de la dignité humaine que l'action ou l'omission de l'État ne doit pas détruire les bases de l'auto-développement et de la préservation des conditions d'existence des générations futures. Compte tenu des dommages déjà survenus et de la menace liée au changement climatique, le principe de la dignité humaine en liaison avec l'article 20a de la Loi fondamentale obligeait déjà l'État à assurer des conditions de vie dans lesquelles "la qualité de sujet des plaignants peut également se développer à l'avenir". Il en découle la nécessité de limiter les émissions de gaz à effet de serre de manière à ce que l'objectif de 1,5°C puisse encore être atteint si tous les États agissent en conséquence. Une augmentation des températures mondiales supérieure à 1,5 °C, en revanche, accepte activement le risque de perdre des millions de vies humaines et de franchir des points de basculement aux conséquences imprévisibles pour le système climatique. Ainsi, le législateur est déjà tenu de veiller à ce que, dans la mesure du possible, il n'y ait plus d'émissions de gaz à effet de serre à l'avenir ; les émissions doivent être maintenues au niveau le plus bas possible, en tenant compte du principe de proportionnalité. L'interdiction de l'action disproportionnée en concrétisation de la responsabilité à long terme de l'État découlant de l'article 20a de la Loi fondamentale exige un concept de protection approprié et efficace. Comme il s'agissait de valeurs maximales constitutionnelles, le législateur avait l'obligation de divulguer en détail et de manière compréhensible les méthodes et les étapes de calcul utilisées pour déterminer le minimum vital conforme à la dignité humaine.

62

L'objectif national de protection du climat défini au paragraphe 3.1 de la loi sur la protection du climat et les objectifs de réduction sectoriels définis au paragraphe 4.1 de la loi sur la protection du climat, en liaison avec les annexes 1 et 2, n'atteignent pas le niveau de protection requis. Les plaignants devraient accepter des détériorations très drastiques de leur cadre de vie au cours de leur vie, qui résulteraient du fait que les générations précédentes ont considérablement profité de l'émission de

gaz à effet de serre et ont gravement endommagé l'écosystème. Continuer sur la voie actuelle reviendrait à bloquer les possibilités de façonner l'avenir et mettrait de plus en plus en danger la participation démocratique, les droits de liberté et la qualité des sujets. Les plaignants se verraient privés de leurs perspectives créatives et futures dans une mesure sans précédent. L'approche de la loi sur la protection du climat est manifestement inadaptée pour limiter l'augmentation de la température à 1,5 °C. Une réduction des émissions de 55 % n'est pas suffisante. Une réduction des émissions de 55% d'ici l'année cible 2030 ne permettrait pas de limiter l'augmentation de la température à 1,5°C, car le budget de gaz à effet de serre encore disponible en République fédérale d'Allemagne serait déjà épuisé dans les prochaines années. Les plaignants déduisent le budget restant pour l'Allemagne à partir de 2020 des estimations du GIEC concernant la taille du budget résiduel mondial avec une probabilité de 66 % d'atteindre l'objectif de 1,5°C. Ce chiffre s'élèverait à 420 gigatonnes à partir de 2018. Selon les calculs du GIEC, il y aurait encore un budget CO2 de 336 gigatonnes à partir du 1er janvier 2020. Pour l'Allemagne, il resterait donc 3,465 gigatonnes de CO2 à partir du 1er janvier 2020, sur la base de ce que les plaignants considèrent comme une considération raisonnable de l'égalité des droits d'émission par habitant dans le monde.

63

En outre, le législateur n'a pas rempli son devoir d'explication. Elle aurait dû expliquer par quelles mesures d'atténuation elle entendait réduire autant que possible les émissions de gaz à effet de serre afin d'assurer à l'avenir des moyens de subsistance conformes à la dignité humaine.

64

L'interdiction des mesures inadéquates est également violée en autorisant le transfert des allocations d'émissions. Cela crée de fausses incitations. Si les réductions réalisées au niveau national et dépassant les exigences étaient autorisées à être incluses dans le budget global de l'UE, leur contribution à la protection des droits fondamentaux serait inappropriée.

65

bb) L'obligation de protéger les droits fondamentaux en vertu de l'article 2.2 phrase 1 en liaison avec l'article 20a de la Loi fondamentale est également violée. Le droit à la vie et à l'intégrité physique des plaignants était déjà considérablement affecté par l'incapacité persistante du législateur à prendre des mesures adéquates pour protéger le climat et par l'augmentation des risques qui en découle.

66

cc) Les plaignants re 2) à 9) allèguent une violation de l'article 12.1 de la Loi fondamentale. Les plaignants re 2) à 8) étaient déjà agriculteurs ou en formation pour reprendre à l'avenir les exploitations de leurs parents. Le plaignant re 9) avait l'intention de reprendre l'hôtel et le restaurant de ses parents. Les exploitations, dont certaines étaient situées sur des îles, ont vu leur gestion considérablement altérée par des événements liés au climat. Le droit de propriété des plaignants a également été violé (article 14.1 de la loi fondamentale) en raison des effets sur les terres et les exploitations agricoles causés par les émissions de gaz à effet de serre dont l'État est en partie responsable.

67

b) aa) Le Bundestag allemand considère que la plainte constitutionnelle est irrecevable et non fondée. Dans ce cas, selon elle, l'orientation vers le seul budget résiduel de CO₂ n'est pas obligatoire, mais résulte d'un jugement de valeur qui doit être discuté, négocié et décidé dans le cadre de processus démocratiques et qui ne peut être dérivé des droits fondamentaux. L'allocation du budget résiduel de CO₂ disponible au niveau mondial n'a suivi aucune loi scientifique. Dans la mesure où le domaine de la politique étrangère était concerné, les organes de l'État disposaient d'un champ d'évaluation et de décision particulièrement large. La voie fixée par l'Accord de Paris, selon laquelle les États à très fortes émissions doivent réduire leurs émissions plus tôt et de manière plus décisive, est une décision politique et ne découle pas de l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale.

68

L'étendue de la protection de la liberté d'occupation n'est affectée par une atteinte de fait par des personnes privées - en l'occurrence par les émetteurs de gaz à effet de serre - que si elle a un certain poids, qu'elle est étroitement liée à l'exercice de la profession et qu'elle montre objectivement une tendance à réglementer la profession. Les dommages climatiques ne concernent pas en premier lieu les activités qui sont typiquement exercées dans une profession. Les émissions de gaz à effet de serre n'étaient pas non plus étroitement liées à l'exercice de la profession des plaignants et n'avaient pas une tendance objective à réglementer la profession. En outre, la marge de manœuvre du législateur pour évaluer et façonner la protection de la liberté d'association était encore plus large que dans le cas des intérêts protégés de la vie et de l'intégrité physique. La demande de protection au titre de l'article 14.1 de la Loi fondamentale n'allait en tout cas pas plus loin que celle au titre de l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale.

69

bb) Le gouvernement fédéral a présenté un avis uniforme sur les procédures 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20 et 1 BvR 288/20. Elle indique que le budget national résiduel de 3,465 gigatonnes de CO₂ à partir de 2020 calculé par les plaignants n'est pas contraignant pour l'État allemand. Ni ce budget résiduel national ni le budget global qui lui sert de point de départ ne peuvent être dérivés d'un cadre juridique

national, européen ou international actuellement applicable. Dans ses rapports, le GIEC n'avait calculé qu'un budget résiduel mondial de CO2 sans le ventiler par État. Bien que l'estimation du budget résiduel faite par le GIEC soit scientifiquement fondée, elle est sujette à des incertitudes considérables, que le GIEC lui-même a soulignées. Au niveau international, l'accord sur les budgets nationaux n'est pas possible en raison de préférences différentes ainsi que de questions de justice et de distribution. Pour cette raison, le gouvernement allemand ne détermine pas de budget national. La coopération multilatérale exige des objectifs clairs en matière de réduction des gaz à effet de serre. C'est donc à juste titre qu'ils ont été au centre de la politique climatique mondiale, européenne et allemande. La question de la répartition du budget résiduel mondial de CO2 ne relève pas non plus de la science naturelle descriptive, mais plutôt d'un discours normatif et éthique sur des questions de justice et d'équité, ainsi que de processus de négociation politique. L'approche budgétaire convient comme un certain contrôle de plausibilité pour vérifier si la somme des contributions déterminées au niveau national est globalement suffisante pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Les contributions déterminées au niveau national devront être mesurées par rapport à ce critère dans le cadre du processus de négociation mondiale. Cependant, le gouvernement allemand ne s'attend pas à ce que des budgets nationaux de CO2 soient établis en raison de ce cadre politique international.

70

Les plaintes constitutionnelles sont irrecevables. Selon les faits présentés par les plaignants, il ne semblait pas possible que leurs droits fondamentaux aient été violés par l'omission alléguée par eux. Une obligation de l'État, découlant du principe de la dignité humaine en liaison avec l'article 20a de la Loi fondamentale et existant déjà aujourd'hui, de garantir les conditions de vie dans lesquelles la qualité de sujet des plaignants pourrait également se développer à l'avenir, était étrangère au droit constitutionnel allemand. L'affirmation selon laquelle les plaignants (re 2) à 9) dans la procédure 1 BvR 288/20 se sentent affectés par des difficultés d'origine climatique dans l'exercice de leur profession de (futurs) agriculteurs ou d'hôteliers n'indique pas qu'ils sont directement affectés par la loi sur la protection du climat ou par une omission imputable au législateur allemand. L'article 14.1 de la loi fondamentale n'avait pas non plus d'effet antérieur à la manière d'une expectative qui pourrait protéger contre la dévaluation de l'héritage ; ils ne pouvaient pas invoquer l'article 14.1 de la loi fondamentale avant la survenance de l'événement successoral.

71

3. a) Les plaignants dans la procédure 1 BvR 96/20 sont des enfants et des jeunes et s'opposent à ce qu'ils considèrent comme une insuffisance des efforts nationaux pour protéger le climat, ce qui entraîne une violation de leurs droits fondamentaux en vertu de l'article 2.2 phrase 1 et de l'article 14.1 de la Loi fondamentale. Ils s'opposent à l'article 3.1, à l'article 4.1 phrase 3 en liaison avec les annexes 1 et 2, à l'article 4.3, 5, 6, à l'article 8 et à l'article 9 de la loi sur la protection du climat, ainsi qu'au fait que le législateur n'a, selon eux, toujours pas pris de mesures appropriées et suffisantes sur le plan prévisionnel pour respecter le budget CO2 restant. Les plaignants considèrent également que la loi sur la protection du climat est incompatible avec l'exigence de rationalité minimale des lois, qui

repose selon eux sur les droits fondamentaux, car le législateur n'a pas suffisamment intégré les conclusions du GIEC.

72

aa) Le changement climatique menace des intérêts juridiques de premier ordre. Pour les protéger, il est impératif de limiter le réchauffement climatique à 1,5°C en raison de la menace d'atteindre des points de basculement et des risques sanitaires considérablement plus élevés en cas de réchauffement climatique de 2°C. Le seul moyen d'y parvenir est de réduire les émissions. La réduction des émissions est la seule mesure de protection efficace. Selon le rapport spécial du GIEC, 336 gigatonnes d'émissions seraient encore disponibles au niveau mondial à partir du 1er janvier 2020 pour atteindre l'objectif de 1,5 °C avec la plus grande probabilité possible (66 %). Sans mesures supplémentaires, le budget mondial de CO₂ sera épuisé entre 2030 et 2052. La République fédérale d'Allemagne ne peut prétendre qu'au budget CO₂ de 3,465 gigatonnes de CO₂ auquel elle a droit en fonction de sa part dans la population. Les objectifs de réduction fixés par la loi sur la protection du climat étaient tout à fait insuffisants pour assurer le respect de ce budget. Selon les plaignants, le quota de réduction d'au moins 55 % par rapport à 1990, tel que prévu à l'article 3.1 de la loi sur la protection du climat, en liaison avec les plafonds d'émission annuels prévus à l'article 4.1, phrase 3, de la loi sur la protection du climat, en liaison avec l'annexe 2, signifie que le budget national de CO₂ restant pour atteindre l'objectif de 1,5°C, soit 3,465 gigatonnes, serait épuisé dès 2024, ou au plus tard en 2025. À titre subsidiaire, les plaignants indiquent comment les objectifs de réduction de la loi sur la protection du climat pourraient être utilisés pour respecter les budgets résiduels correspondant à l'objectif de 1,75 °C ou à l'objectif de 2 °C. Dans ce cas, d'importantes réductions des émissions devraient être réalisées à partir de 2030, ce qui équivaldrait à un "frein total". Les plaignants voient également une violation du devoir de protection dans le fait que les mesures d'économie effectives, telles qu'elles résultent notamment du programme de protection du climat 2030, sont totalement insuffisantes pour respecter le budget national de CO₂ de 3,465 gigatonnes. Même les objectifs nationaux de protection du climat ne seraient pas atteints.

73

bb) Ils considèrent également que la loi sur la protection du climat est incompatible avec l'exigence de rationalité minimale des lois. Ils font valoir que le législateur doit être guidé par une évaluation objective et justifiable des éléments disponibles ; il doit épuiser les sources de connaissance accessibles afin de pouvoir estimer les effets probables de manière aussi fiable que possible. L'objectif climatique qui sous-tend la loi en vertu de l'article 1 phrase 3 KSG, à savoir limiter l'augmentation de la température moyenne mondiale à un niveau nettement inférieur à 2 °C et, si possible, à 1,5 °C au-dessus du niveau préindustriel, ne tient pas compte des conclusions du GIEC telles qu'elles résultent du rapport spécial en l'état actuel de la recherche. Ils s'opposent également au fait que la loi sur la protection du climat ne repose pas sur une prévision de l'ampleur des réductions d'émissions requises au niveau mondial pour une limitation spécifique du réchauffement climatique.

cc) Enfin, les plaignants sont d'avis que la loi sur la protection du climat ne satisfait pas aux exigences découlant de la réserve de la loi. Ils font valoir qu'il est insuffisant que le législateur, à l'article 3.1 de la loi sur la protection du climat, ait seulement précisé le quota de réduction pour l'année cible 2030 et ait transféré la détermination des objectifs de réduction à partir de 2030 au gouvernement fédéral en vertu de l'article 4.6 de la loi sur la protection du climat, sans autre précision à cet égard. Le fait que la détermination des objectifs de protection du climat par le gouvernement fédéral nécessite l'accord du Bundestag n'y change rien. Le législateur a également manqué à son obligation de déterminer la répartition sectorielle de la charge de réduction. Elle est incompatible avec la disposition de la loi selon laquelle le gouvernement fédéral est libre, en vertu des articles 4.5 et 8.2 de la KSG, de modifier les quantités d'émissions annuelles par secteur figurant à l'annexe 2 et de déplacer les limites de quantité entre les secteurs.

b) aa) Le Bundestag allemand considère que la plainte constitutionnelle est irrecevable et non fondée. Le législateur n'est pas obligé d'uniformiser davantage les objectifs de protection du climat dans une loi parlementaire. Le contrôle par le juge constitutionnel des obligations de protection se limite au contrôle de l'interdiction de sous-cotation et ne comprend pas un contrôle général de la conformité constitutionnelle formelle et matérielle. La construction Elfes ne connaissait pas d'équivalent dans le domaine de la dimension du devoir de protection. Le législateur n'a pas violé la réserve de la loi s'il n'a pas décidé de manière définitive de la répartition des quantités d'émissions annuelles entre les secteurs, mais a autorisé le gouvernement fédéral, à l'article 4, paragraphe 5, de la KSG, à reporter et, à l'article 8, paragraphe 2, de la KSG, à compenser entre les secteurs. La répartition des émissions entre les secteurs n'était de toute façon pas pertinente pour la protection au titre de l'article 2.2, première phrase, de la loi fondamentale, puisque seule la quantité totale d'émissions était pertinente. Le fait que le Parlement n'ait pas uniformisé les objectifs de protection du climat pour la période postérieure à 2030 (voir § 4.6 de la loi sur la protection du climat), tout en affectant la protection de la vie et de l'intégrité physique par l'État, n'était pas essentiel pour les droits fondamentaux. En effet, la réduction des émissions de CO₂ en République fédérale d'Allemagne, compte tenu de la faible part des émissions de CO₂ au niveau mondial, ne pourrait en tant que telle que contribuer de manière mineure à éviter l'atteinte à l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale. Ces dispositions s'inscrivent également dans la stratégie globale à long terme de la République fédérale, définie dans le Plan de protection du climat 2050. Compte tenu de l'évolution dynamique tant de la recherche sur le climat que des mesures européennes et internationales de protection du climat, il convenait de définir les objectifs nationaux de réduction dans un premier temps jusqu'en 2030, puis de les actualiser. Le législateur pourrait reprendre cette décision à tout moment.

L'affirmation des plaignants selon laquelle la loi sur la protection du climat est contradictoire parce que l'objectif législatif énoncé au § 1 de la loi sur la protection du climat ne coïncide pas avec les objectifs énoncés au § 3 de la loi sur la protection du climat est incorrecte. § L'article 1 de la loi sur la protection du climat prévoit simplement que la loi sur la protection du climat doit contribuer à limiter le réchauffement à moins de 2 °C et, si possible, à 1,5 °C. La loi sur la protection du climat n'est pas destinée à atteindre cet objectif. Deuxièmement, la répartition du budget de CO2 disponible en fonction des parts de la population mondiale n'est pas la seule solution envisageable pour limiter l'augmentation de la température mondiale. L'objectif de la loi sur la protection du climat n'est donc pas de respecter ce budget de CO2 résiduel. Il n'y a donc pas de contradiction inhérente avec les niveaux d'émission réglementés par la loi sur la protection du climat.

77

bb) Les déclarations du gouvernement fédéral dans son avis uniforme correspondent pour l'essentiel à celles de la procédure 1 BvR 288/20 (ci-dessus, chiffre marginal 69).

78

Les plaignants dans la procédure 1 BvR 78/20 vivent au Bangladesh et au Népal. Ils reprochent à la République fédérale d'Allemagne d'avoir violé ses obligations de protection au titre de l'article 2.2 phrase 1 et de l'article 14.1 phrase 1 de la Loi fondamentale en raison d'efforts insuffisants pour protéger le climat.

79

a) Les plaignants soutiennent que le Bangladesh et le Népal sont particulièrement vulnérables aux changements climatiques à divers égards et sont directement menacés par l'avancée du changement climatique.

80

aa) Deux tiers de la superficie totale du Bangladesh se trouvent à moins de cinq mètres au-dessus du niveau de la mer et sont menacés par son élévation. Le pays était traversé par des rivières alimentées par les montagnes de l'Himalaya. Les eaux glaciaires fondent de plus en plus vite, entraînant des inondations terrestres. Le sud du Bangladesh est régulièrement frappé par des phénomènes météorologiques violents tels que les cyclones ou les moussons annuelles. Dans le sud-est du Bangladesh, l'augmentation des précipitations a entraîné des glissements de terrain dévastateurs. La région côtière est plus fréquemment exposée aux cyclones et aux inondations, a-t-il ajouté, de sorte que de plus en plus de personnes s'installent dans les régions montagneuses touchées par les

glissements de terrain, ce qui aggrave la situation déjà précaire qui y règne. Outre la destruction de terres arables et la contamination des eaux souterraines, les glissements de terrain ont également affecté l'approvisionnement en eau potable et en nourriture.

81

La capitale, Dhaka, a été particulièrement touchée par la densité de population élevée et croissante, les inondations récurrentes et les vagues de chaleur. Les quartiers pauvres de la ville sont situés très bas et ne disposent pas de systèmes de drainage adéquats. Les bâtiments de ces zones ont une faible capacité de résistance aux masses d'eau. Sans une réduction significative des émissions mondiales de gaz à effet de serre, une partie de Dhaka pourrait être définitivement inondée d'ici 2040 en raison du débordement des rivières. L'augmentation de la température aurait également un impact particulièrement grave à Dhaka, car le sol asphalté absorbe la chaleur et celle-ci s'échappe mal dans les zones densément bâties. La population des quartiers pauvres court un risque accru de mourir des suites de la canicule. Les habitations sont proches les unes des autres ; elles ne sont parfois couvertes que par un toit de tôle, sous lequel la chaleur s'accumule. L'accès à l'eau et au froid est difficile, la climatisation est souvent inexistante et les habitants sont affaiblis par les maladies. L'incidence des maladies diarrhéiques - qui sont souvent mortelles - augmente de 40 % avec une augmentation de température de seulement 1 °C et une température de plus de 29 °C. En raison de la chaleur croissante, l'eau potable s'évapore, et elle est également contaminée par les inondations.

82

Au Népal, la hausse des températures et les périodes de sécheresse entraînent de plus en plus de feux de forêt. En conséquence, les voies respiratoires sont polluées et les biens matériels sont menacés ; dans le pire des cas, les incendies de forêt entraînent la mort. En outre, les pluies torrentielles augmentent le risque de glissements de terrain. Dans le même temps, la région était menacée par une pénurie d'eau potable et par des sécheresses et les pénuries alimentaires qui en résultaient. Dans le sud du Népal, en raison d'un temps particulièrement sec alternant avec de fortes pluies et des inondations, des pertes de récoltes significatives allant jusqu'à 30 % sont régulièrement observées. L'incidence accrue des parasites et des agents pathogènes due au changement climatique pourrait aggraver les mauvaises récoltes.

83

bb) Les plaignants indiquent dans quelle mesure leur propre santé et leurs biens sont déjà affectés par le changement climatique et continueront à l'être. Ils indiquent qu'ils sont exposés à des risques de fortes pluies, de glissements de terrain, de chaleur extrême, d'inondations, de cyclones et de feux de forêt. Dans certains cas, ils auraient perdu leurs maisons et leurs fermes et auraient dû être relocalisés. En raison de la salinisation croissante des eaux souterraines, seuls quelques légumes peuvent être

cultivés et l'approvisionnement en eau potable se détériore. Les cultures de riz et de céréales ont subi de graves pertes en raison des sécheresses, des fortes tempêtes de grêle et des pluies torrentielles.

84

cc) Les plaignants sont d'avis qu'il découle de l'article 1.3 de la Loi fondamentale, qui stipule que l'autorité publique est globalement liée par les droits fondamentaux sans aucune restriction territoriale, que les plaignants vivant à l'étranger peuvent également faire valoir leurs obligations de protection des droits fondamentaux. Il existe un lien suffisamment étroit avec l'Allemagne, car les émissions de gaz à effet de serre provenant de ce pays sont en partie responsables des effets négatifs subis par les plaignants dans leur pays d'origine. L'extension des obligations de protection au titre des droits fondamentaux aux plaignants vivant à l'étranger est également liée aux responsabilités découlant des traités internationaux. En outre, l'autorité publique allemande a violé le droit international coutumier et donc l'article 25 de la Loi fondamentale. En effet, par l'inaction du législateur à fixer des objectifs suffisants en matière de protection du climat et à prendre des mesures de mise en œuvre, les pouvoirs publics allemands ne remplissaient pas leurs obligations de prévention des dommages en vertu du droit international coutumier. Les États doivent épuiser tous les moyens disponibles pour empêcher les activités relevant de leur juridiction qui causent des dommages importants à l'environnement d'autres États. Ceci est transférable aux gaz à effet de serre.

85

b) aa) Le Bundestag allemand considère que la plainte constitutionnelle est irrecevable et non fondée. L'article 1.3 de la Loi fondamentale établit une obligation globale de l'autorité étatique allemande à l'égard des droits fondamentaux de la Loi fondamentale. Dans la mesure où l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale donne lieu à un devoir de protection également en faveur des titulaires de droits fondamentaux à l'étranger, il convient de tenir compte des possibilités limitées d'action et d'influence internationales de la République fédérale et de l'étendue des organes étatiques compétents pour la définition de la politique étrangère, en limitant le contenu du devoir de protection à des exigences tout au plus procédurales. Le législateur avait en tout cas rempli ces obligations procédurales.

86

Le contenu des devoirs de protection des droits fondamentaux ne peut être transposé tel quel à l'étranger. Les effets concrets de la protection résultant des droits fondamentaux pouvaient différer selon les circonstances dans lesquelles ils étaient appliqués. En ce qui concerne la protection des personnes à l'étranger, l'exigence matérielle d'une protection "effective et adéquate" ne peut être déduite des droits fondamentaux. L'interdiction de l'inadéquation ne s'applique pas. Cela découle de l'interdiction de l'intervention en vertu du droit international et des limites factuelles de la garantie, qui résultent des ressources limitées de l'État. Outre l'examen et l'évaluation minutieux des faits, les titulaires de droits fondamentaux à l'étranger ne pouvaient qu'exiger que leur droit à la protection soit

pris en compte de manière appropriée dans les décisions de politique étrangère et que la République fédérale d'Allemagne utilise ses possibilités d'influence pour la protection des intérêts juridiques après mûre réflexion politique. D'autre part, la marge de manœuvre qui existait de toute façon dans l'accomplissement des devoirs de protection s'étendait encore plus loin dans la pondération et l'appréciation des intérêts contradictoires en matière étrangère. En effet, l'évolution des circonstances et des événements étrangers n'est pas déterminée par la seule volonté de la République fédérale d'Allemagne, mais dépend dans de nombreux cas de circonstances qui échappent à son contrôle.

87

Les règles générales du droit international au sens de l'article 25 de la Loi fondamentale comprennent certes aussi l'interdiction des dommages environnementaux transfrontaliers importants. Toutefois, les dangers qui menaçaient les plaignants n'étaient pas imputables à l'État allemand et ne pouvaient donc pas être qualifiés d'atteintes factuelles indirectes aux droits fondamentaux.

88

Le fait que les requérants aient leur lieu de résidence au Bangladesh et au Népal, et donc dans des États susceptibles d'être globalement plus touchés par les conséquences du changement climatique, et en particulier par les inondations, les glissements de terrain, les vagues de chaleur et la sécheresse, que d'autres régions du monde, ne les distinguait d'ailleurs pas déjà de la manière requise du vaste groupe de personnes qui, dans le monde, vivent sur des îles, près des côtes, dans des régions où les précipitations sont particulièrement abondantes ou dans des grandes villes particulièrement exposées aux vagues de chaleur, ou qui dépendent de l'agriculture. Les plaignants ont décrit des pressions qui menaçaient de la même manière un groupe incalculable de personnes dans le monde entier.

89

bb) Le Gouvernement fédéral est d'avis que la possibilité d'une violation d'un droit fondamental est déjà exclue en raison de la situation étrangère particulière des faits. Il est vrai que l'article 1.3 de la Loi fondamentale établit un lien global de l'autorité étatique allemande avec les droits fondamentaux. Toutefois, l'effet protecteur concret résultant des droits fondamentaux pouvait différer selon les circonstances dans lesquelles ils étaient appliqués. Dans ce cas, il n'y avait pas de lien suffisamment étroit avec l'Allemagne. Cela s'est surtout traduit par l'absence de causalité directe. Entre les causes dans une partie du monde et les effets dans une autre partie du monde, il y a toujours le phénomène global du changement climatique. Une causalité directe et démontrable entre la cause et l'effet n'a pas pu être établie pour une source unique de gaz à effet de serre. Par conséquent, les plaignants n'ont pas été directement affectés.

B.

Dans la mesure où les plaignants sont des personnes physiques, leurs plaintes constitutionnelles sont recevables. Cela vaut, en premier lieu, dans la mesure où ils se plaignent de la violation des obligations de protection des droits fondamentaux. Les plaignants peuvent en partie prétendre que leur droit fondamental à la vie et à l'intégrité physique (article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale) et pour certains d'entre eux leur droit fondamental à la propriété (article 14.1 de la Loi fondamentale) ont été violés (pour plus de détails, voir ci-dessous II 1, C I) parce que l'Etat n'aurait pris que des mesures insuffisantes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et limiter le réchauffement climatique avec la loi sur la protection du climat. À cet égard, les plaignants vivant au Bangladesh et au Népal sont également en droit de déposer une plainte, car on ne peut exclure d'emblée que les droits fondamentaux de la Loi fondamentale obligent également l'État allemand à les protéger des conséquences du changement climatique mondial (pour plus de détails, voir II 1, C II ci-dessous). Deuxièmement, les plaignants, dans la mesure où ils vivent en Allemagne, pourraient voir leurs droits fondamentaux violés par le fait qu'en raison des quantités d'émissions de gaz à effet de serre autorisées jusqu'en 2030, qui sont selon eux calculées de manière trop généreuse dans la loi sur la protection du climat, ils devront accepter des charges de réduction considérables et des pertes de liberté correspondantes dans les périodes suivantes pour des raisons de protection du climat qui seront alors exigées par la constitution (pour plus de détails, voir II 4, C III ci-dessous). Les plaintes constitutionnelles sont recevables dans la mesure où elles sont dirigées contre l'article 3.1 phrase 2 et contre l'article 4.1 phrase 3 du KSG en liaison avec l'annexe 2. A tous les autres égards, les plaintes constitutionnelles ne sont pas recevables.

I.

Les plaintes constitutionnelles ont un objet recevable dans la mesure où elles sont dirigées contre des dispositions de la loi sur la protection du climat.

1 Les plaignants affirment sur le fond que le législateur viole leurs droits fondamentaux en ne prenant pas de mesures suffisantes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et limiter le réchauffement climatique. La plainte constitutionnelle dans la procédure 1 BvR 2656/18 a été déposée avant l'adoption de la loi sur la protection du climat. Dans un premier temps, les plaignants n'ont contesté que l'inaction de l'État. Après l'adoption de la loi sur la protection du climat, ils affirment maintenant, comme les plaignants dans les autres procédures, que la loi ne répond pas aux exigences constitutionnelles.

a) Concrètement, les plaintes constitutionnelles reprochent, d'une part, l'insuffisance du quota de réduction réglementé par l'article 3.1 phrase 2 de la loi sur la protection du climat pour l'année cible 2030 et la limitation des quantités d'émissions annuelles réglementée par l'article 4.1 de la loi sur la protection du climat en liaison avec l'annexe 2 jusqu'en 2030. Deuxièmement, les plaignants dans la procédure 1 BvR 288/20 se plaignent que leurs droits fondamentaux sont violés par le fait que l'article 4.3 phrase 2 de la loi sur la protection du climat, en liaison avec l'article 5 de l'arrêté sur la protection du climat, permet le transfert des quotas d'émission à d'autres États membres. D'autres dispositions de la loi sur la protection du climat sont contestées au motif qu'elles sont incompatibles avec le principe de préemption législative. Il s'agit de l'autorisation du gouvernement fédéral, à l'article 4.5 de la loi sur la protection du climat, de modifier par ordonnance les niveaux d'émission annuels des secteurs de l'annexe 2 et de l'autorisation, à l'article 4.6 de la loi sur la protection du climat, d'édicter une ordonnance sur la mise à jour des niveaux d'émission annuels pour les périodes postérieures à 2030, conformément à l'article 4.1, phrase 5, de la loi sur la protection du climat, ainsi que, dans les procédures 1 BvR 78/20 et 1 BvR 96/20, de l'autorisation, à l'article 8.2 de la loi sur la protection du climat, d'édicter une ordonnance sur la répartition sectorielle et sur la mise à jour du programme de protection du climat, conformément à l'article 9 de la loi sur la protection du climat.

94

b) La plainte allègue la violation de divers droits fondamentaux. Les plaignants re 12) et 13) dans la procédure 1 BvR 2656/18 allèguent une violation de l'article 2.1, de l'article 19.3 en liaison avec l'article 20a de la Loi fondamentale en liaison avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, ainsi qu'une violation des droits à la liberté en liaison avec l'article 20.3 de la Loi fondamentale en raison de la méconnaissance du principe de matérialité. Les autres plaignants se plaignent de la violation des devoirs de protection des droits fondamentaux, en partie de l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale, en partie de l'article 14.1 de la Loi fondamentale et, dans la procédure 1 BvR 288/20, également de l'article 12.1 de la Loi fondamentale. En outre, les plaignants dans la procédure 1 BvR 2656/18 se plaignent d'une violation d'un droit fondamental au "minimum vital écologique" et le plaignant re 9) se plaint en outre d'une violation de la liberté générale d'action. Les plaignants dans la procédure 1 BvR 288/20 se plaignent, outre de la violation des devoirs de protection des droits fondamentaux, surtout de la violation d'un droit fondamental à un avenir dans la dignité humaine. Les plaignants dans les procédures 1 BvR 78/20 et 1 BvR 96/20 font également valoir la violation des devoirs d'investigation et d'explication du législateur et la violation du principe de la réserve du droit d'agir. Dans la mesure où ils se plaignent de la violation du principe de la réserve de la loi, les plaignants en déduisent une violation des devoirs de protection des droits fondamentaux. Dans la procédure 1 BvR 2656/18, les plaignants invoquent une violation des droits de liberté en relation avec l'article 20.3 de la Loi fondamentale en raison de la méconnaissance du principe de matérialité car l'article 4.6 de la KSG ne fournit pas une base suffisante pour réglementer les obligations de réduction des émissions pour la période après 2030.

95

2 Les dispositions de la loi sur la protection du climat constituent un objet recevable de la plainte constitutionnelle. En revanche, la plainte constitutionnelle 1 BvR 2656/18 n'est pas recevable dans la mesure où les plaignants s'opposent à une omission législative en tant que telle, même après l'adoption de la loi sur la protection du climat. En principe, l'omission en tant que telle ne peut faire l'objet d'une plainte constitutionnelle qu'en cas d'inactivité complète du législateur. Si, en revanche, le législateur a adopté une disposition, la plainte constitutionnelle doit en principe être dirigée contre cette disposition légale. Cela vaut également si les plaignants estiment que le législateur n'a pas rempli son devoir de protection par le biais d'une disposition légale (voir uniquement Lenz/Hansel, BVerfGG, 3e éd. 2020, § 90 marginal n° 189 avec d'autres références). Toutefois, la plainte constitutionnelle n'est irrecevable que dans la mesure où l'allégation d'omission législative relève du champ d'application que la loi déjà adoptée est censée couvrir en substance. Mais c'est précisément le cas ici dans la relation entre la loi sur la protection du climat et l'omission alléguée.

II.

96

Les plaignants, dans la mesure où ils sont des personnes physiques, ont qualité pour se plaindre au regard de l'article 3.1 phrase 2 et de l'article 4.1 phrase 3 de la loi sur la protection du climat en liaison avec l'annexe 2. Par conséquent, il semble possible que, en raison des quantités d'émission excessivement généreuses autorisées par ces dispositions jusqu'en 2030 selon les plaignants, d'une part, les obligations de protection des droits fondamentaux en vertu de l'article 2.2 phrase 1 et de l'article 14.1 de la Loi fondamentale soient violées et, d'autre part, les plaignants vivant en Allemagne soient menacés de charges de réduction très élevées après 2030, ce qui pourrait constituer une mise en danger inconstitutionnelle de leur liberté, qui est globalement protégée par les droits fondamentaux. En outre, la possibilité d'une violation des droits fondamentaux est exclue ou, en tout cas, n'a pas été suffisamment démontrée.

97

1) Dans la mesure où les plaignants sont des personnes physiques, ils sont en droit de porter plainte au titre de l'article 3.1 phrase 2 et de l'article 4.1 phrase 3 du KSG en liaison avec l'annexe 2 en raison d'une éventuelle violation du devoir de protection de l'État en vertu de l'article 2.2 phrase 1 et de l'article 14.1 de la Loi fondamentale. En revanche, la violation d'un devoir de protection en vertu de l'article 12.1 de la loi fondamentale, également invoquée dans la procédure 1 BvR 288/20, ne donne pas lieu à un droit de recours. Les plaignants (12) et 13) dans la procédure 1 BvR 2656/18 ne font pas valoir une violation d'un devoir de protection.

98

a) Les dispositions dénoncées par les plaignants pourraient violer les devoirs de protection en vertu de l'article 2.2 phrase 1 et de l'article 14.1 de la Loi fondamentale, mais pas en vertu de l'article 12.1 de la

Loi fondamentale. Une violation de l'obligation de protection semble possible au regard du § 3.1 phrase 2 et du § 4.1 phrase 3 KSG en liaison avec l'annexe 2. En ce qui concerne les autres dispositions contestées, la possibilité d'une violation du devoir de protection n'est en tout cas pas suffisamment démontrée.

99

aa) (1) Le droit fondamental des plaignants à la protection en vertu de l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale pourrait être violé. La protection de la vie et de l'intégrité physique en vertu de l'article 2.2 phrase 1 de la loi fondamentale comprend la protection contre l'altération par la pollution de l'environnement (voir BVerfGE 49, 89 <140 et seq. > ; jurisprudence ; de même sur l'article 2 de la CEDH, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, Önerildiz c. Turquie, arrêt du 30 novembre 2004, n° 48939/99, paragraphes 89 et suivants ; Cour européenne des droits de l'homme, Budayeva et autres c. Russie, arrêt du 20 mars 2008, n° 15339/02 et autres, paragraphe 128 et suivants ; sur l'article 8 de la CEDH, par exemple, CEDH, Cordella et Autres c. Italie, arrêt du 24 janvier 2019, n° 54414/13 et 54264/15, paragraphes 157 et suivants avec d'autres références). Cela s'applique également aux dangers que le changement climatique fait peser sur la vie et la santé humaines. Le législateur peut avoir violé son devoir de protection en offrant une protection insuffisante contre les atteintes à la santé et les dangers pour la vie causés par le changement climatique. Il est vrai que le changement climatique a un caractère véritablement mondial et qu'il ne pourrait évidemment pas être arrêté par le seul État allemand. Toutefois, la contribution propre de l'Allemagne à la protection du climat n'est donc ni impossible ni superflue (pour plus de détails, voir les considérants 199 et suivants ci-dessous).

100

Dans la mesure où les plaignants sont les propriétaires des biens qui, selon leurs observations, sont menacés par le changement climatique, une violation du devoir de protection de la propriété incombant au législateur en vertu de l'article 14.1 de la loi fondamentale entre également en ligne de compte (cf. BVerfGE 114, 1 <56>). Dans la mesure où les plaignants dans la procédure 1 BvR 288/20 font valoir une violation de l'article 12.1 de la Loi fondamentale parce que la poursuite de l'exploitation agricole ou hôtelière parentale ne peut être réalisée en raison du changement climatique, en revanche, la possibilité d'une violation d'un devoir de protection allant au-delà de la protection des biens n'est pas apparente.

101

(2) Les plaignants dans la procédure 1 BvR 78/20, qui vivent au Bangladesh et au Népal, ont également le droit de se plaindre ici. La Cour constitutionnelle fédérale n'a pas encore clarifié si les droits fondamentaux de la Loi fondamentale obligent l'État allemand à contribuer à la protection des personnes à l'étranger contre les effets néfastes causés par les conséquences du changement

climatique mondial et dans quelles circonstances un tel devoir de protection pourrait éventuellement être violé. Un effet des droits fondamentaux également vis-à-vis de ces plaignants ne semble pas exclu d'emblée (pour plus de détails, voir ci-dessous le marginal n° 173 et s.).

102

bb) (1) Les articles 3.1, phrase 2, et 4.1, phrase 3, de la KSG, en liaison avec l'annexe 2, pourraient être incompatibles avec les obligations de protection des droits fondamentaux. Avec ces dispositions, le législateur aurait pu autoriser des quantités excessives d'émissions de CO₂ d'ici 2030, ce qui contribuerait à aggraver le changement climatique et mettrait ainsi en danger la santé des plaignants, voire leur vie dans certains cas, et leurs biens.

103

2) En ce qui concerne les autres dispositions contestées par les plaintes constitutionnelles, la possibilité d'une violation des devoirs de protection des droits fondamentaux n'est ni démontrée ni évidente.

104

Cela vaut tout d'abord dans la mesure où les plaignants dans la procédure 1 BvR 288/20 s'opposent au fait que l'article 4.3 phrase 2 de la loi sur la protection du climat, en liaison avec l'article 5 de l'ordonnance sur la protection du climat, permet le transfert des quotas d'émission à d'autres États membres. La question de savoir si la recevabilité de la plainte constitutionnelle est à cet égard déjà exclue par le fait que l'article 4.3 phrase 2 de la loi sur la protection du climat prévoit simplement que l'article 5 du règlement sur la protection du climat reste inchangé, mais ce dernier appartient au droit de l'Union européenne et ne pourrait donc en principe pas être contrôlé par la Cour constitutionnelle fédérale. En tout état de cause, le grief constitutionnel n'est pas suffisamment étayé à cet égard (§ 23.1 phrase 2, § 92 de la BVerfGG). Les plaignants n'abordent pas les différentes options de flexibilité contenues dans l'article 5 du règlement sur la protection du climat et n'expliquent pas dans quelle mesure leur utilisation - dans une perspective européenne ou mondiale - pourrait entraîner une réduction globale de la protection du climat. Toutefois, compte tenu de la nature véritablement mondiale du changement climatique, cet effet global est important. Les plaignants n'ont pas prouvé que cet effet est aggravé par le règlement contesté.

105

En ce qui concerne l'autorisation d'édicter des ordonnances à l'article 4.5 du KSG, qui est contestée sous l'aspect de la réserve de la loi, il n'a pas été expliqué dans quelle mesure une telle ordonnance, qui porte sur les quantités d'émissions annuelles dans les secteurs, pourrait violer les obligations de

protection des droits fondamentaux invoquées. En particulier, il n'est pas évident que cela puisse augmenter la quantité autorisée de gaz à effet de serre et donc accroître les dangers du changement climatique pour les personnes concernées.

106

Dans la mesure où les griefs constitutionnels, invoquant les devoirs de protection découlant des droits fondamentaux, s'opposent à ce que l'autorisation, prévue à l'article 4.6 de la KSG, d'édicter une ordonnance actualisant les quantités annuelles d'émissions après 2030 soit incompatible avec le principe de la réserve du droit de légiférer, il importe peu de savoir s'il a été suffisamment démontré que les devoirs de protection pourraient être violés par une telle ordonnance ; à cet égard, il y a en tout cas absence de préoccupation actuelle (voir ci-dessous, n° 111 marginal).

107

Les déclarations dans les plaintes constitutionnelles 1 BvR 78/20 et 1 BvR 96/20 sur l'incompatibilité des § 8 et § 9 de la KSG avec le principe de la réserve du droit de légiférer sont trop brèves pour indiquer la possibilité d'une violation du devoir de protection.

108

b) aa) Les propres droits fondamentaux des plaignants sont actuellement affectés par les dispositions relatives aux émissions de gaz à effet de serre autorisées jusqu'en 2030 dans l'article 3.1, phrase 2, et l'article 4.1, phrase 2, de la KSG, en liaison avec l'annexe 2. En l'état actuel des choses, le réchauffement climatique causé par les émissions anthropiques de gaz à effet de serre est dans une large mesure irréversible (supra para. 32), et il ne semble pas exclu d'emblée que le changement climatique progresse du vivant des plaignants de telle sorte que leurs droits protégés par l'article 2.2 phrase 1 et l'article 14.1 de la Loi fondamentale soient atteints (voir Stürmlinger, EurUP 2020, 169 <179> ; Kahl, JURA 2021, 117 <125>). L'éventualité d'une violation de la Constitution ne peut être combattue ici en soulignant que le risque de préjudice futur ne constitue pas déjà un préjudice actuel et ne constitue donc pas une violation des droits fondamentaux. Même les réglementations qui n'entraînent qu'une menace non négligeable pour les droits fondamentaux au cours de leur mise en œuvre peuvent elles-mêmes déjà entrer en conflit avec la Loi fondamentale (voir BVerfGE 49, 89 <141>). Cela s'applique en tout cas si le cours une fois mis en route ne peut plus être corrigé (voir aussi BVerfGE 140, 42 <58 marginal n° 59> avec d'autres références).

109

Dans ce contexte, les plaignants ne font pas valoir les droits de personnes qui ne sont pas encore nées ou même de générations entières à venir. Ils ne bénéficient d'aucun droit fondamental subjectif (voir par exemple Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, p. 119 s. ; Gärditz, in : Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93e EL août 2020, art. 20a GG marginal n° 95 ; sur les effets protecteurs objectifs, voir ci-dessous marginal n° 146). Les plaignants invoquent plutôt leurs propres droits fondamentaux.

110

Il ne s'agit pas non plus de plaintes constitutionnelles dites populaires irrecevables. Le simple fait qu'un très grand nombre de personnes soient concernées n'exclut pas qu'un droit fondamental individuel soit affecté (voir VG Berlin, arrêt du 31 octobre 2019 - 10 K 412.18 -, n° marginal 73 ; voir également BVerfG, ordonnance de la 3e chambre du premier Sénat du 21 janvier 2009 - 1 BvR 2524/06 -, n° marginal 43). Dans une procédure de plainte constitutionnelle, une préoccupation particulière allant au-delà du simple fait que les plaignants sont eux-mêmes affectés, ce qui les distinguerait du grand public, n'est généralement pas requise (contrairement à la jurisprudence relative à l'article 263.4 TFUE, cf. CJCE, ordonnance du 8 mai 2019, Carvalho, T-330/18, EU:T:2019:324, paragraphes 33 et suivants ; voir également BVerfG, ordonnance de la deuxième chambre du deuxième Sénat du 15 mars 2018 - 2 BvR 1371/13 -, paragraphe 47 ; mais cf. Groß, NVwZ 2020, 337 <340> ; Meyer, NJW 2020, 894 <899> ; Kahl, JURA 2021, 117 <125>).

111

bb) L'article 4, paragraphe 6, KSG, qui concerne la détermination des quantités annuelles d'émissions pour les périodes postérieures à 2030 et qui est contesté en l'espèce en raison de son incompatibilité avec le principe de préemption de la loi, n'établit en revanche ni une préoccupation actuelle ni une préoccupation directe, car il ne contient qu'une habilitation à prendre un décret. A cet égard, il n'y a pas non plus de menace de violation irréversible de la constitution. Si une ordonnance future devait violer les obligations de protection des droits fondamentaux en raison d'une base légale inadéquate, la protection constitutionnelle contre cette violation pourrait être obtenue par le biais d'une plainte constitutionnelle ultérieure.

112

Le droit de recours pour une plainte constitutionnelle ne peut pas être fondé directement sur l'article 20a de la Loi fondamentale. Il est vrai que le mandat de protection de l'article 20a de la Loi fondamentale inclut la protection du climat (voir ci-dessous le marginal n° 198). La norme est également justiciable (ci-dessous marginal n° 205 et s.). Cependant, l'article 20a de la Loi fondamentale ne contient aucun droit subjectif (voir BVerfG, ordonnance de la première chambre du premier sénat du 10 mai 2001 - 1 BvR 481/01 et autres -, n° marginal 18 ; ordonnance de la première chambre du premier sénat du 5 septembre 2001 - 1 BvR 481/01 et autres -, n° marginal 24 ; ordonnance de la troisième chambre du premier sénat du 10 novembre 2009 - 1 BvR 1178/07 -, n° marginal 32 ; voir

aussi de la littérature. 32 ; voir dans la littérature uniquement Steinberg, NJW 1996, 1985 <1992> ; Schulze-Fielitz, in : Dreier, GG, 3e éd. 2015, Art. 20a marginal n° 24, 82 avec d'autres références ; Epiney, in : v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7e éd. 2018, art. 20a marginal n° 37 et s. ; Gärditz, in : Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93e EL août 2020, art. 20a GG marginal n° 24 avec d'autres références). Les propositions visant à inclure un droit environnemental fondamental subjectif dans la constitution ont été discutées à plusieurs reprises (cf. BTDrucks 10/990 ; BTDrucks 11/663). Toutefois, avec la réforme constitutionnelle de 1994, le législateur qui a modifié la constitution en a décidé autrement. Ainsi, l'article 20a de la Loi fondamentale est en dehors de la section des droits fondamentaux de la constitution. L'article 20a de la Loi fondamentale n'est pas non plus mentionné dans l'article 93.1 n° 4a de la Loi fondamentale, qui énumère les droits dont la violation peut être dénoncée par une plainte constitutionnelle. En conséquence, la Cour constitutionnelle fédérale a qualifié à plusieurs reprises cette disposition d'objectif de l'État (voir BVerfGE 128, 1 <48> ; 134, 242 <339 marginal n° 289>).

113

3 Le "droit fondamental à un minimum vital écologique" revendiqué par les plaignants dans la procédure 1 BvR 2656/18 ou un "droit à un avenir dans la dignité humaine" similaire, revendiqué dans la procédure 1 BvR 288/20, ne peuvent fonder le droit de recours en l'espèce. La mesure dans laquelle la Loi fondamentale protège ces droits ne nécessite pas une décision finale. En tout état de cause, le législateur ne les aurait pas violées.

114

Un droit au minimum vital écologique se déduit, entre autres, sur la base du minimum vital dans la dignité humaine garanti par l'article 1.1 en liaison avec l'article 20.1 de la loi fondamentale (voir BVerfGE 125, 175 <222 et suivants>.) ; le minimum vital suppose également des normes écologiques minimales (cf. à ce sujet Rupp, JZ 1971, 401 <402> ; Waechter, NuR 1996, 321 <321 s.> ; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, p. 300 avec d'autres références ; Gärditz, in : Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93e EL août 2020, Art. 20a GG Rn. 78 ; Buser, DVBl 2020, 1389 <1391 s.> ; avec une justification différente également Kloepfer, Umweltrecht, 4e éd. 2016, § 3 Rn. 70 ss ; Murswiek/Rixen, in : Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 2 Rn. 227 ; Scholz, in : Maunz/Dürig, GG, 91e EL avril 2020, Art. 20a Rn. 10 ; rejetant Appel, in : Vesting/Korioth <ed. >, Der Eigenwert des Verfassungsrechts, 2011, 289 <293> ; Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 <6> ; Epiney, in : v.Mangoldt/ Klein/Starck, GG, 7e éd. 2018, art. 20a marginal n° 39 ; Kluth, in : Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 51e EL 2016, art. 20a marginal n° 106). En effet, la survie physique ainsi que les possibilités d'entretenir des relations interpersonnelles et de participer à la vie sociale, culturelle et politique (cf. BVerfGE 125, 175 <223>) ne pourraient être garanties par les seules sauvegardes économiques si seul un environnement radicalement modifié par le changement climatique et hostile à la vie selon les normes humaines était disponible à cet effet. Toutefois, d'autres droits fondamentaux imposent déjà l'obligation de maintenir des normes écologiques minimales qui sont essentielles aux droits fondamentaux et, à cet égard, de protéger contre les atteintes à l'environnement " de proportions catastrophiques, voire apocalyptiques " (BVerfG, arrêté de la deuxième chambre du deuxième Sénat du 18 février 2010 - 2

BvR 2502/08 -, n° marginal 13). Outre les devoirs de protection prévus à l'article 2.2, première phrase, de la Loi fondamentale pour le bien-être physique et également psychique, et à l'article 14.1 de la Loi fondamentale, une sauvegarde écologique de l'existence pourrait toutefois avoir un effet indépendant si, dans un environnement modifié au point d'être hostile à la vie, des mesures d'adaptation (voir ci-dessus le marginal n° 34) pouvaient encore sauvegarder la vie, l'intégrité physique et la propriété, mais pas les autres conditions préalables à la vie sociale, culturelle et politique. Il est également concevable que les mesures d'adaptation doivent être si extrêmes qu'elles ne permettent plus à leur tour une intégration et une participation sociales, culturelles et politiques significatives.

115

Cependant, il ne peut être établi que l'État a violé les exigences qui pourraient lui être adressées afin d'éviter des conditions menaçant l'existence dans des proportions catastrophiques, voire apocalyptiques. L'Allemagne a adhéré à l'accord de Paris et le législateur n'est pas resté inactif. Dans la loi sur la protection du climat, il a défini des mesures concrètes pour la réduction des gaz à effet de serre (voir l'article 3, paragraphe 1, phrase 2, l'article 4, paragraphe 1, phrase 3, de la loi sur la protection du climat, en liaison avec l'annexe 2). Ces objectifs de réduction, qui sont réglementés jusqu'en 2030, ne conduisent pas à la neutralité climatique, mais seront poursuivis (cf. section 4, paragraphe 1, phrase 5 KSG) avec l'objectif à long terme d'atteindre la neutralité en matière de gaz à effet de serre d'ici 2050 (section 1, phrase 3 KSG). Sur cette base, il semble possible - si l'Allemagne fait les efforts nécessaires - que l'apparition de situations catastrophiques puisse au moins être évitée, dans la mesure où l'Allemagne peut contribuer à la résolution du problème. Une autre question est de savoir si les efforts ainsi consentis pour l'après 2030, qui impliquent des restrictions de liberté, peuvent être justifiés au regard du droit constitutionnel ou si la loi sur la protection du climat a déplacé de manière inadmissible les charges de réduction vers l'avenir et vers ceux qui seront alors responsables (ch. 116 ss. ci-dessous).

116

Les plaignants 1) à 11) de la procédure 1 BvR 2656/18 et les plaignants des procédures 1 BvR 96/20 et 1 BvR 288/20 ont le droit de former un recours en ce qu'ils attaquent l'article 3.1, deuxième phrase, et l'article 4.1, troisième phrase, de la loi sur la protection du climat en liaison avec l'annexe 2, car ils risquent d'être confrontés à des charges très importantes en matière de réduction des gaz à effet de serre à partir de 2031. L'ampleur de la restriction des droits fondamentaux qui en découle est déjà partiellement déterminée par les dispositions susmentionnées. Cet effet anticipé sur la liberté future pourrait violer les droits fondamentaux des plaignants.

117

a) aa) (1) Les droits fondamentaux des plaignants pourraient être violés parce que la loi sur la protection du climat reporte à des périodes postérieures à 2030 des parties substantielles des charges

de réduction des gaz à effet de serre exigées par l'article 20a de la loi fondamentale. D'autres charges de réduction pourraient alors devoir être assumées dans un délai si court que cela leur demanderait (également) d'énormes efforts et menacerait globalement leur liberté protégée par les droits fondamentaux. Pratiquement toute la liberté est potentiellement concernée, car aujourd'hui, presque tous les domaines de la vie humaine sont liés à l'émission de gaz à effet de serre (voir le considérant 37 ci-dessus) et peuvent donc être menacés par des restrictions drastiques après 2030. La liberté est entièrement protégée par la Loi fondamentale par le biais de droits fondamentaux spéciaux, mais en tout cas par la liberté d'action générale garantie à l'article 2.1 de la Loi fondamentale comme le droit fondamental de la liberté (cf. BVerfGE 6, 32 <36 f.> ; jurisprudence). L'article 3.1, phrase 2, et l'article 4.1, phrase 3, de la loi sur la protection de l'environnement, en liaison avec l'annexe 2, pourraient compromettre de manière anticonstitutionnelle s'ils autorisaient trop généreusement les émissions de CO₂ dans un avenir proche, reportant ainsi à l'avenir les charges de réduction nécessaires au détriment de la liberté future. Certes, les plaignants ne seront peut-être pas soumis à l'avenir à des charges de réduction déraisonnables au regard de la Constitution ; ils restent protégés contre les atteintes déraisonnables à la liberté par leurs droits fondamentaux. Toutefois, le degré de raisonabilité est également déterminé par l'exigence constitutionnelle de protection du climat (article 20a de la Loi fondamentale). Renforcée par des exigences de protection similaires au titre des droits fondamentaux, elle exigera des réductions plus importantes des émissions de gaz à effet de serre en cas d'augmentation réelle de la menace posée par le changement climatique et justifiera des restrictions de liberté d'une ampleur correspondante par rapport à la situation actuelle.

118

(2) Les quantités d'émissions de gaz à effet de serre autorisées en vertu de l'article 3.1, phrase 2, et de l'article 4.1, phrase 3, de la loi sur la protection de l'environnement en liaison avec l'annexe 2 jusqu'en 2030 ont déjà des conséquences sur la charge de réduction qui sera imposée par la suite. Ils déterminent donc déjà à l'avance - non seulement sur le plan factuel, mais aussi sur le plan juridique - les futures restrictions des droits fondamentaux. Cela est dû, d'une part, aux effets réels largement irréversibles des émissions de CO₂ sur la température de la terre et, d'autre part, au fait que la Loi fondamentale ne permet pas l'acceptation inactive par l'État d'une progression à l'infini du changement climatique. L'ampleur de la menace de perte de liberté dépend de manière décisive du temps qu'il reste pour passer à un mode de vie et à une économie neutres sur le plan climatique, ce qui est également requis par la Constitution pour protéger le climat.

119

a) Le changement climatique anthropique est directement imputable à la concentration de gaz à effet de serre d'origine humaine dans l'atmosphère terrestre (sur l'état des connaissances scientifiques, voir les considérants 18 et suivants et 32 et suivants ci-dessus). Les émissions de CO₂ revêtent une importance particulière dans ce contexte. Une fois qu'ils ont pénétré dans l'atmosphère terrestre, ils peuvent difficilement en être retirés dans l'état actuel des connaissances. Par conséquent, le réchauffement planétaire anthropique et le changement climatique des années passées ne peuvent être inversés ultérieurement. Dans le même temps, avec chaque quantité supplémentaire de CO₂

émise au-delà d'un petit seuil de changement climatique, la température de la terre continue d'augmenter à partir du niveau de température déjà atteint de manière irréversible et le changement climatique continue de progresser de manière tout aussi irréversible. Si le réchauffement climatique doit être stoppé à un certain seuil de température, seule la quantité de CO₂ correspondant à ce seuil peut être émise ; au niveau mondial, il reste ce qu'on appelle un budget résiduel de CO₂. Si les émissions dépassent ce budget résiduel, le seuil de température sera dépassé.

120

(b) Cependant, un progrès illimité du réchauffement de la planète et du changement climatique ne serait pas conforme à la Loi fondamentale. Aux obligations de protection découlant du droit fondamental s'oppose surtout l'exigence de protection du climat de l'article 20a de la Loi fondamentale, que le législateur a concrétisée - en termes constitutionnellement décisifs - par l'objectif de limiter le réchauffement climatique à un niveau nettement inférieur à 2°C et, si possible, à 1,5°C par rapport au niveau préindustriel (pour plus de détails, voir ci-dessous, considérant 208 et suivants). Ce seuil de température correspond à un budget résiduel national de CO₂ dérivé du budget résiduel global, mais qui ne peut être clairement quantifié (marg. n° 216 et suivants ci-dessous). Une fois ce budget national de CO₂ épuisé, de nouvelles émissions de CO₂ ne peuvent être autorisées que si l'intérêt à le faire l'emporte constitutionnellement, en particulier, sur l'exigence de protection du climat de l'article 20a de la Loi fondamentale (voir ci-dessous le marginal n° 198). Un comportement directement ou indirectement associé aux émissions de CO₂ ne serait donc constitutionnellement acceptable que dans la mesure où les libertés fondamentales sous-jacentes pourraient prévaloir dans le processus d'équilibrage nécessaire, le poids relatif d'un exercice de la liberté non neutre sur le plan climatique diminuant davantage dans le processus d'équilibrage à mesure que le changement climatique progresse. L'article 20a de la Loi fondamentale a cependant un poids normatif croissant en ce qui concerne la réglementation des comportements liés au CO₂ avant même que le budget constitutionnel ne soit complètement épuisé, car, indépendamment des préoccupations constitutionnelles, il ne serait ni responsable ni réaliste d'accepter dans un premier temps les comportements liés au CO₂ sans les réduire, puis d'exiger brusquement la neutralité climatique lorsque le budget restant est complètement épuisé. Plus le budget CO₂ est épuisé, plus les exigences constitutionnelles de la protection du climat deviennent pressantes et plus les atteintes aux droits fondamentaux pourraient être graves de manière constitutionnellement admissible (cf. Kment, NVwZ 2020, 1537 <1540>). Ainsi, les restrictions de liberté nécessaires à l'avenir sont déjà inhérentes aux générosités du droit actuel de la protection du climat. Les mesures de protection du climat qui sont aujourd'hui omises pour préserver la liberté devront être prises à l'avenir dans des conditions peut-être encore plus défavorables, ce qui limitera encore plus fortement les besoins et les droits en matière de liberté.

121

c) Dans ce contexte, la durée de la période restante est décisive pour déterminer dans quelle mesure la liberté protégée par les droits fondamentaux doit être limitée lors de la transition vers un mode de vie et une économie climatiquement neutres, ou dans quelle mesure les droits fondamentaux peuvent

être épargnés. Si des modes de comportement alternatifs sans CO2 et donc neutres pour le climat, qui pourraient remplacer au moins partiellement l'utilisation de la liberté efficace en termes de CO2, étaient disponibles et suffisamment établis dans la société, l'exclusion des modes de comportement pertinents pour le climat serait associée à une perte de liberté moins importante que sans ces alternatives. Si, par exemple, une infrastructure de transport développée et neutre en CO2 était mise en place et que les moyens de transport étaient produits de manière neutre en CO2, la perte de liberté liée à l'interdiction des processus de circulation, de transport et de production ayant une incidence sur le CO2 serait considérablement moindre que sans une telle alternative. Il faudra toutefois du temps avant que le progrès technologique et d'autres évolutions permettent de remplacer en grande partie ou d'éviter les processus et les produits à forte intensité de CO2, d'autant plus que la mise en œuvre complète de ces innovations dans presque tous les processus économiques et les pratiques de style de vie est nécessaire. Compte tenu de l'ampleur de la transformation socio-technique requise, des voies de restructuration et d'élimination progressive plus longues sont considérées comme nécessaires (SRU, Für eine entschlossenene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, p. 51 et suivantes. marginal n° 33). Les restrictions de la liberté sont donc d'autant plus douces que le passage à des solutions de remplacement exemptes de CO2 est long, qu'il est amorcé tôt et que le niveau général des émissions de CO2 a déjà été réduit. Si, en revanche, une société caractérisée par des modes de vie intensifs en CO2 doit se convertir à un comportement climatiquement neutre dans les plus brefs délais, les restrictions de liberté risquent d'être énormes (cf. Groß, ZUR 2009, 364 <367> ; voir aussi Gouvernement fédéral, Mémoire sur l'Accord de Paris du 12 décembre 2015, BTDrucks 18/9650, p. 30 par. 8 ; GIEC, Rapport spécial, 1,5 °C Global Warming, Summary for Policymakers, 2018, p. 22 par. D.1. .3 ; Franzius, EnWZ 2019, 435 <435, 440> ; Winter, ZUR 2019, 259 <264> ; de même Hoge Raad der Nederlande, arrêt du 20 décembre 2019, 19/00135, point 7.4.3).

122

(3) Toute consommation concrète des quantités de CO2 restantes réduit le budget résiduel et les possibilités d'une autre utilisation de la liberté en rapport avec le CO2 et raccourcit en même temps le temps nécessaire pour initier et réaliser la transformation sociotechnique. Il semble en tout cas possible que les droits fondamentaux de la loi fondamentale, en tant que garantie intertemporelle de la liberté, protègent contre les réglementations qui permettent une telle consommation sans tenir suffisamment compte de la liberté future qui est ainsi mise en danger (cf. sur les droits subjectifs en relation avec la <forme> liberté à répartir dans le temps et les générations également BVerfGE 129, 124 <170> ; 132, 195 <242 marginal n° 112 ; 246 et suivants. n° marginal 124> ; 135, 317 <401 n° marginal 163 f.> ; 142, 123 <231 n° marginal 213> - sur l'art. 38 par. 1 phrase 1 en liaison avec. Article 20.1 et.2 de la Loi fondamentale).

123

bb) En l'espèce, la liberté future après 2030 pourrait être concrètement atteinte par le fait que, comme le prétendent les plaignants, les quantités d'émissions de CO2 autorisées par la loi sur la protection du climat jusqu'en 2030 sont trop généreuses ; il pourrait y avoir un manque de précautions suffisantes pour protéger la liberté future. § L'article 3, alinéa 1, phrase 2, et l'article 4, alinéa 1, phrase 3, de la loi

sur la protection du climat, en liaison avec l'annexe 2, règlent la quantité d'émissions de CO2 autorisée jusqu'en 2030 et déterminent donc en même temps quelle part du budget CO2 résiduel peut être consommée. Ils sont donc la cause de l'atteinte aux droits fondamentaux dont il est question ici, et peuvent également justifier l'autorité de plainte constitutionnelle à cet égard.

124

Ainsi, le § 4.1 phrase 3 KSG, en liaison avec l'annexe 2, fixe, de manière échelonnée par année, la quantité totale d'émissions de gaz à effet de serre autorisée jusqu'en 2030. Les quantités d'émissions annuelles de l'annexe 2 sont liées aux différents gaz à effet de serre, mais peuvent être converties en quantités de CO2. À partir de là, il est possible d'évaluer approximativement quelle partie du budget résiduel de CO2 sera consommée d'ici 2030. Certes, les chiffres ne permettent pas de déterminer complètement la consommation autorisée d'ici 2030. D'une part, elles sont incomplètes dans la mesure où les données relatives au secteur de l'énergie ne sont fournies que pour trois années sur onze ; l'article 4, paragraphe 1, phrase 4 KSG stipule toutefois que les émissions du secteur de l'énergie doivent diminuer aussi régulièrement que possible. En revanche, la liste n'inclut pas les émissions de gaz à effet de serre provenant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la sylviculture, ni les émissions de l'aviation internationale et du transport maritime imputables à l'Allemagne (cf. BTDrucks 19/14337, p. 26 s.). Toutefois, cela constitue une base suffisante pour ce qui n'est, en définitive, qu'une estimation approximative de la part du budget résiduel qui reste.

125

L'article 3.1 phrase 2 de la loi KSG, qui est contesté par les plaintes constitutionnelles, détermine également la part du budget CO2 résiduel qui peut être consommée. Certes, l'article 3.1 phrase 2 KSG ne détermine pas directement quelle quantité d'émissions est autorisée d'ici à l'année cible 2030, mais se contente de réglementer un quota de réduction de 55% par rapport à l'année 1990, ce qui ne détermine pas directement quelles quantités peuvent être émises d'ici à 2030 dans les différentes années. Le quota de réduction pour une année cible n'a en soi que peu d'importance pour la quantité totale de gaz à effet de serre émise d'ici là (SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, p. 42, n° marginal 12). Cependant, la marge de manœuvre restante est faible. En effet, l'article 3, paragraphe 1, première phrase, de la loi sur la réduction des gaz à effet de serre stipule que les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites par étapes, ce qui signifie que (hormis les possibilités de compensation sur plusieurs années, article 4, paragraphe 3, première phrase, de la loi sur la réduction des gaz à effet de serre) il est juridiquement impossible que les niveaux d'émission augmentent à nouveau entre-temps. Une réduction continue est donc prescrite.

126

cc) (1) Les plaintes constitutionnelles ont été suffisamment étayées à cet égard (§ 23.1 phrase 2, § 92 de la BVerfGG). Les plaignants ont expliqué en détail que, selon les dispositions prévues par la loi sur la protection du climat jusqu'en 2030, le budget restant serait, selon eux, consommé de manière excessive et que, par conséquent, des efforts extraordinaires pour réduire les émissions de CO2 seraient ensuite nécessaires. Dans la procédure 1 BvR 96/20, il est indiqué que plus le législateur allemand attend pour prendre des mesures de protection du climat suffisantes, plus les mesures d'économie et d'adaptation nécessaires deviendront drastiques et plus il n'y aura pas d'alternative. Compte tenu des réductions relativement gérables réglementées par la loi sur la protection du climat jusqu'en 2030, un dépassement du budget CO2 restant ne pourrait alors être évité que par un "freinage d'urgence" des émissions que l'on pourrait presque qualifier d'extrême. Dans la procédure 1 BvR 288/20, les plaignants font valoir un droit à la préservation de la liberté future de développement et ne visent donc pas non plus expressément la seule sauvegarde des conditions écologiques minimales. En ce qui concerne le danger d'une future atteinte à la liberté, les plaignants dans la procédure 1 BvR 2656/18 déclarent qu'avec la non-réalisation des objectifs pour 2020, il est clair que des mesures beaucoup plus drastiques avec des conséquences beaucoup plus dures pour toutes les personnes concernées devront être prises à l'avenir afin de compenser les efforts de réduction manqués et, en même temps, de remplir les obligations de réduction toujours plus grandes. En raison des objectifs de protection du climat insuffisamment réglementés dans la loi sur la protection du climat, les objectifs de réduction des émissions pour la période après 2030 devraient être beaucoup plus ambitieux et les mesures qui en découlent seraient beaucoup plus drastiques pour la liberté des titulaires de droits fondamentaux. Il est évident que les mesures requises pour la réduction auraient des effets considérables sur la sphère de liberté des titulaires de droits fondamentaux. La détermination des émissions totales autorisées au niveau national affecte tous les domaines de la vie des détenteurs de droits fondamentaux.

127

(2) Les plaignants fondent leur demande principalement sur les obligations de protection des droits fondamentaux en vertu de l'article 2.2 phrase 1 et de l'article 14.1 de la Loi fondamentale, sur un "droit à un avenir digne de l'être humain" et sur un droit fondamental au "minimum vital écologique". Selon eux, il en résulte une protection contre les prescriptions en matière d'émissions de l'article 3 alinéa 1 phrase 2 et de l'article 4 alinéa 1 phrase 3 KSG en liaison avec l'annexe 2, qui sont considérées comme trop généreuses. Certes, ce n'est que dans la procédure 1 BvR 2656/18 que la charge des futures mesures d'atténuation est explicitement abordée du point de vue des libertés civiles en général. Dans le cadre de l'objet de la procédure, la Cour constitutionnelle fédérale examine toutefois tous les droits fondamentaux à prendre en considération à cet égard (voir BVerfGE 147, 364 <378 marge 36> avec d'autres références ; 148, 267 <278 marge 27>). Par conséquent, la compatibilité des dispositions contestées avec les droits de liberté doit être incluse dans l'examen de toutes les procédures.

128

(3) Toutefois, la plainte constitutionnelle des plaignants 12 et 13 dans la procédure 1 BvR 2656/18 n'est pas suffisamment étayée à cet égard. Le fait qu'ils pourraient subir des pertes de liberté de même

ampleur en tant que personnes physiques en raison de restrictions à des comportements ayant un effet sur le CO2 n'est pas évident et n'a pas été exposé en détail. La référence abstraite à la liberté de propriété et d'occupation des personnes morales sans explication concrète des atteintes à la liberté auxquelles elles devraient s'attendre en tant qu'associations environnementales n'est pas suffisante à cet égard.

129

b) Les plaignants sont actuellement, eux-mêmes et directement affectés dans leurs droits de liberté par le § 3.1 phrase 2 et le § 4.1 phrase 3 de la KSG en liaison avec l'annexe 2.

130

aa) Le danger décrit de futures restrictions de liberté établit que les plaignants sont actuellement affectés par leurs droits fondamentaux car ce danger est inhérent au droit actuel. L'exercice de la liberté qui est directement ou indirectement lié aux émissions de CO2 est menacé après 2030, précisément parce que les articles 3.1 phrase 2 et 4.1 phrase 3 de la loi KSG, en liaison avec l'annexe 2, autorisent les émissions de gaz à effet de serre dans une mesure éventuellement excessive jusqu'en 2030. Dans la mesure où le budget résiduel de CO2 est ainsi épuisé, cela est irréversible, car les émissions de CO2 ne peuvent pas être à nouveau éliminées de l'atmosphère terrestre dans une large mesure dans l'état actuel des choses. Étant donné qu'une atteinte aux droits fondamentaux qui est ainsi éventuellement mise en route de manière irréversible aujourd'hui ne pourrait plus être contestée avec succès sans autre forme de procès dans une plainte constitutionnelle ultérieure contre les restrictions de liberté qui interviendrait alors, les plaignants ont dès à présent le droit de déposer une plainte (voir BVerfGE 140, 42 <58 marginal n° 59> avec d'autres références ; jurisprudence constante).

131

bb) La liberté propre des plaignants est affectée. Ils peuvent eux-mêmes encore expérimenter les mesures de réduction des émissions de CO2 qui s'imposeront après 2030. Le fait que les restrictions toucheront pratiquement toutes les personnes vivant alors en Allemagne ne les empêche pas non plus d'être elles-mêmes touchées dans ce cas (voir ci-dessus le marginal n° 110).

132

La situation est différente pour les plaignants dans la procédure 1 BvR 78/20 qui vivent au Bangladesh et au Népal. Ils ne sont pas eux-mêmes concernés à cet égard. Une violation de leurs libertés civiles qui pourrait aboutir à ce que les plaignants soient un jour soumis à des mesures de protection du climat très lourdes parce que le législateur allemand autorise actuellement des émissions de gaz à effet de

serre en trop grande quantité et qu'ils devraient donc prendre à l'avenir toutes les mesures plus strictes en Allemagne est d'emblée exclue à cet égard. Les plaignants vivent au Bangladesh et au Népal et ne sont pas soumis à ces mesures.

133

cc) Les autres plaignants sont également directement concernés. C'est le cas si l'effet sur leur situation juridique n'est pas d'abord produit par un autre acte ou dépend de l'adoption d'un tel acte (voir BVerfGE 140, 42 <58 marginal n° 60>). Dans ce cas, l'atteinte effective aux droits fondamentaux ne menace qu'en raison de la réglementation future (voir ci-dessus le marginal n° 120). Cependant, parce qu'elle est établie de manière irréversible dans le droit actuel, l'immédiateté de l'affectation doit être affirmée aujourd'hui.

134

La recevabilité des plaintes constitutionnelles n'est pas exclue par le fait que l'article 3.1 phrase 2 et l'article 4.1 phrase 3 KSG, en liaison avec l'annexe 2, se contentent de préciser l'objectif de réduction et les quantités d'émissions annuelles. Les décisions et processus relatifs au CO2 dont résulte en détail cette consommation du budget résiduel de CO2 autorisé au total d'ici 2030 n'y sont pas réglementés. Cependant, il n'est pas nécessaire que les plaignants déterminent individuellement les effets des mesures et des processus relatifs au CO2 et qu'ils prennent des mesures contre eux individuellement. Dans ce cas, le législateur doit plutôt se soumettre à la réglementation-cadre globale qu'il a choisie avec la loi sur la protection du climat, d'autant plus que l'objectif d'une telle réglementation-cadre était précisément de créer une prévisibilité et un caractère contraignant global (voir l'imprimé 19/14337 du Bundestag, p. 17).

135

5 Dans la mesure où le plaignant re 9) dans la procédure 1 BvR 2656/18 invoque une violation de sa liberté générale d'action au titre de l'article 2.1 de la loi fondamentale parce qu'il se voit refuser un mode de vie respectueux du climat et de l'environnement, il ne l'a pas suffisamment étayée (§ 23.1 phrase 2, § 92 du BVerfGG).

136

6 Les associations de défense de l'environnement, qui figurent en tant que plaignantes re 12) et 13) dans la procédure 1 BvR 2656/18, font valoir, sur la base de l'article 2, paragraphe 1, en liaison avec l'article 19, paragraphe 3, et l'article 20 bis de la loi fondamentale, à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, en tant que "défenseurs de la nature", que le législateur n'a pas pris

de mesures appropriées pour limiter le changement climatique et a ainsi méconnu les exigences contraignantes du droit de l'Union en matière de protection des fondements naturels de la vie. Cependant, la Loi fondamentale et le droit procédural constitutionnel ne prévoient pas un tel pouvoir de recours pour la plainte constitutionnelle. Bien qu'il soit évident que le mandat de protection de l'environnement de l'article 20a de la Loi fondamentale pourrait avoir plus d'effet si son application était renforcée par la possibilité d'une protection juridique individuelle par la Cour constitutionnelle, le législateur modifiant la Constitution n'a pas créé cela (voir ci-dessus le marginal n° 112).

137

Une interprétation différente n'est pas non plus possible ou nécessaire ici en raison de l'article 47 du CFR. On peut laisser ouverte la question de savoir dans quelle mesure le sens de l'article 47 CFR pourrait s'étendre dans le domaine qui n'est pas entièrement déterminé par le droit de l'Union en l'espèce. Le fait que les associations environnementales devraient avoir la possibilité de déposer elles-mêmes une plainte constitutionnelle en raison de la prétendue violation de la décision de répartition des charges n'est en tout cas pas perceptible. En outre, il est douteux que la prétendue violation de la décision de partage des charges ait eu lieu. L'Allemagne aurait pu s'acquitter de l'obligation de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les domaines qui y sont réglementés de 14 % d'ici 2020 par rapport à l'année 2005. Certes, lors de l'adoption de la loi sur la protection du climat, le législateur a lui-même supposé que cette obligation ne serait pas respectée (voir l'imprimé 19/14337 du Bundestag, p. 1 et 17). Toutefois, suite à la pandémie de Corona, les émissions de gaz à effet de serre de l'Allemagne en 2020 ont considérablement diminué ; elles étaient globalement inférieures de plus de 40% aux émissions de l'année de référence 1990 (Agora Energiewende, Die Energiewende im Corona-Jahr : Stand der Dinge 2020, 2021, p. 31). Cela signifie que l'objectif que s'est fixé l'Allemagne pour 2020, à savoir réduire d'ici là ses émissions de gaz à effet de serre de 40 % au total par rapport à 1990, aura probablement été atteint, du moins à court terme.

III.

138

Les plaintes constitutionnelles satisfont aux exigences de l'épuisement des voies de recours (§ 90.2 du BVerfGG) dans la mesure où elles sont dirigées contre des dispositions légales. Il n'existe pas de recours juridique direct contre les dispositions législatives contestées. Dans la mesure où les plaintes constitutionnelles visent à ordonner au Gouvernement fédéral d'agir, elles ne sont recevables que dans la mesure où le Gouvernement fédéral est adressé en tant qu'organe participant à la législation. Si, en revanche, des actes indépendants du gouvernement fédéral étaient exigés au-delà, la voie de droit ne serait pas épuisée car, à cet égard, la voie de droit administrative est en principe ouverte (cf. seulement VG Berlin, arrêt du 31 octobre 2019 - 10 K 412.18 -, marge n° 46 et s.).

IV.

139

Dans la mesure où les plaintes constitutionnelles sont dirigées contre des dispositions légales, les plaignants n'auraient pas eu à tenter d'obtenir une protection juridique devant les tribunaux spécialisés pour des raisons de subsidiarité de la plainte constitutionnelle au sens large. Les exigences de ce principe, exprimé à l'article 90.2 de la BVerfGG, ne se limitent certes pas à la mise en œuvre des seules voies de recours formellement ouvertes pour atteindre l'objectif direct de la procédure, mais exigent que soient mis en œuvre tous les moyens susceptibles de remédier à la violation alléguée des droits fondamentaux. Cela vise à garantir que la Cour constitutionnelle fédérale ne doive pas prendre des décisions de grande portée sur une base factuelle et juridique non garantie, mais que les tribunaux non constitutionnels, qui sont principalement responsables de l'interprétation et de l'application du droit ordinaire, aient d'abord élaboré la situation factuelle et juridique avant un recours devant la Cour constitutionnelle fédérale (BVerfGE 150, 309 <326 marginal n° 42>).

140

Ici, cependant, il n'y a pas de possibilité raisonnable pour les plaignants de demander une protection juridique auprès d'un tribunal spécialisé. Une action en jugement déclaratoire devant les tribunaux administratifs dirigée contre les dispositions contestées n'est pas susceptible d'être ouverte ici (voir BVerwGE 136, 54 <58 et seq.>). En outre, le recours à la protection juridique des juridictions non constitutionnelles n'est pas non plus nécessaire si ni la clarification des faits ni celle des questions de droit non constitutionnel ne peuvent être attendues du déroulement préalable d'une procédure judiciaire, sur laquelle la Cour constitutionnelle fédérale devrait s'appuyer pour trancher les questions constitutionnelles, mais dont la réponse dépend uniquement de l'interprétation et de l'application des normes constitutionnelles (cf. BVerfGE 88, 384 <400> ; 91, 294 <306> ; 98, 218 <244> ; 143, 246 <322 marginal n° 211> ; 150, 309 <326 f. Rn. 44> ; 155, 238 <267 Rn. 67> ; stRsprsprung). Par conséquent, il n'était pas non plus nécessaire de renvoyer l'affaire devant les tribunaux spécialisés, car on ne pouvait en attendre aucun approfondissement ou élargissement des éléments de fait et de droit. En particulier, aucune question d'interprétation du droit simple n'est pertinente pour la décision.

V.

141

Le contexte de la loi sur la protection du climat au regard du droit de l'Union européenne ne fait pas obstacle à la recevabilité des plaintes constitutionnelles. Les dispositions contestées ne sont pas entièrement déterminées par le droit de l'Union. Il est vrai que la loi sur la protection du climat pourrait néanmoins, en partie, être considérée comme une mise en œuvre du droit de l'Union au sens de l'article 51.1 phrase 1 de la Charte des droits fondamentaux. Le législateur est parti du principe que la loi sur la protection du climat créerait le cadre nécessaire à la mise en œuvre des obligations de la République fédérale d'Allemagne au titre du règlement sur la protection du climat (voir l'imprimé 19/14337 du Bundestag). Toutefois, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale (voir BVerfGE 152, 152 <168 marge 39> avec d'autres références - Recht auf Vergessen I) et de la Cour de

justice des Communautés européennes (voir CJCE, arrêt du 26 février 2013, Åkerberg, C-617/10, EU:C:2013:105, marge 29), cela n'exclut pas un contrôle au regard de la norme de la loi fondamentale.

C.

142

Les plaintes constitutionnelles ont partiellement abouti. Certes, il ne peut être établi que le législateur a violé ses obligations de protéger les plaignants contre les dangers du changement climatique qui découlent des droits fondamentaux (I et II). Il y a cependant violation des droits fondamentaux car, en raison des quantités d'émissions que la loi sur la protection du climat autorise pour la période en cours, il peut y avoir des charges élevées de réduction des émissions dans les périodes ultérieures (III) ; dans cette mesure, l'article 3.1 phrase 2 et l'article 4.1 phrase 3 de la loi sur la protection du climat en liaison avec l'annexe 2 violent les droits fondamentaux des plaignants dans les procédures 1 BvR 96/20 et 1 BvR 288/20 et des plaignants re 1) à 11) dans la procédure 1 BvR 2656/18. Toutefois, cette mise en danger des droits de liberté n'est pas déjà inconstitutionnelle en raison d'une violation du droit constitutionnel objectif ; une violation de l'article 20a de la Loi fondamentale ne peut être établie de ce fait (III 2 a). Toutefois, il manque ici les précautions requises par la loi fondamentale pour sauvegarder la liberté dans le temps et les générations afin d'atténuer les charges élevées de réduction des émissions que le législateur a reportées avec les dispositions contestées à des périodes postérieures à 2030 et qu'il devra alors imposer (également) aux plaignants en raison de l'article 20a de la loi fondamentale et de la protection contre les dommages causés par le changement climatique exigée par la loi fondamentale (III 2 b).

I.

143

Les plaignants vivant en Allemagne ont le devoir de se protéger des dangers du changement climatique en vertu de l'article 2.2 phrase 1 et de l'article 14.1 de la Loi fondamentale (voir sur les plaignants vivant au Bangladesh et au Népal ci-dessous marginal n° 173 et suivants). Toutefois, il ne peut être établi que ces devoirs de protection ont été violés.

144

1. a) L'État est tenu, en vertu du droit fondamental à la protection de la vie et de la santé énoncé à l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale, de se protéger contre les dangers du changement climatique. Elle doit contrer le danger potentiel considérable du changement climatique par des mesures qui, dans le cadre d'une participation internationale, contribuent à stopper le réchauffement planétaire d'origine humaine et à limiter le changement climatique qui en résulte. Elle doit être complétée par des mesures de protection positives (dites d'adaptation) qui atténuent les conséquences du changement climatique.

aa) L'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale contient une obligation générale de l'État de protéger la vie et l'intégrité physique. Le droit fondamental ne protège pas seulement comme un droit subjectif de défense contre l'ingérence de l'État. Elle comprend également le devoir étatique de protéger et de promouvoir les intérêts légaux de la vie et de l'intégrité physique et de les protéger contre toute ingérence illicite d'autrui (voir BVerfGE 142, 313 <337 marginal n° 69> avec d'autres références ; jurisprudence). Les devoirs de protection découlant de la fonction objective du droit fondamental font en principe partie du droit fondamental subjectif. Si les devoirs de protection sont violés, il s'agit en même temps d'une violation du droit fondamental selon l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale, contre laquelle les personnes concernées peuvent se défendre au moyen d'une plainte constitutionnelle (voir BVerfGE 77, 170 <214> ; jurisprudence constante).

L'obligation de protection de l'État en vertu de l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale n'intervient pas seulement lorsque des violations ont déjà eu lieu, mais est également orientée vers l'avenir (voir BVerfGE 49, 89 <140 et s. > ; 53, 30 <57> ; 56, 54 <78> ; 121, 317 <356>). Le devoir de protection contre les dangers pour la vie et la santé peut également établir une obligation de protection à l'égard des générations futures (cf. H. Hofmann, ZRP 1986, 87 <88> ; Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, p. 116 ss avec d'autres références ; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, p. 283 ss ; Murswiek/Rixen, in : Sachs, GG, 8e éd. 2018, art. 2 marginal n° 202). Cela s'applique d'autant plus lorsque des développements irréversibles sont en cause. Cette obligation de protection intergénérationnelle est toutefois uniquement de nature juridique objective, car les générations futures ne sont actuellement pas en mesure d'exercer les droits fondamentaux, que ce soit dans leur intégralité ou comme la somme des personnes individuelles vivant uniquement dans le futur (ci-dessus marginal n° 109 ; cf. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, p. 119 s. ; Gärditz, in : Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93e EL août 2020, art. 20a GG marginal n° 95).

bb) La protection de la vie et de l'intégrité physique au sens de l'article 2.2 phrase 1 de la loi fondamentale comprend la protection contre les atteintes et, en particulier, contre les atteintes aux droits fondamentaux protégés par la pollution de l'environnement, indépendamment de qui et dans quelles circonstances ils sont menacés (cf. BVerfGE 49, 89 <140 s.> ; jurisprudence ; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5e éd. 2003, p. 51 s.). Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Convention européenne des droits de l'homme impose également à l'État des obligations positives de protection contre les atteintes à l'environnement qui mettent en danger la vie et la santé (cf. sur l'article 2 de la CEDH, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, Öneriyildiz c. Turquie, arrêt du 30 novembre 2004, n° 48939/99, paragraphes 89 et suivants ; Cour européenne des droits de l'homme, Budayeva et autres c. Russie, arrêt du 20 mars

2008, n° 15339/02 et al, paragraphe 128 et suivants ; sur l'article 8 de la CEDH, par exemple, CEDH, Cordella et Autres c. Italie, arrêt du 24 janvier 2019, n° 54414/13 et 54264/15, para. 157 et s. avec d'autres références ; cf. sur ce point Vöneky/Beck, in : Proelß <ed.>, International Environmental Law, 2017, 133 <146 et s. > ; Hänni, EuGRZ, 2019, 1 <7 et suivants > avec d'autres références ; Groß, in : Kahl/Weller <ed.>, Climate Change Litigation, 2021, 81 <85 et suivants > avec d'autres références). Toutefois, pour autant que l'on puisse en juger, il n'en résulte pas une protection plus étendue que celle exigée par l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale.

148

Le devoir de protection de l'État, qui découle de l'article 2 (2) phrase 1 de la Loi fondamentale, comprend également le devoir de protéger la vie et la santé des dangers du changement climatique (voir aussi VG Berlin, arrêt du 31 octobre 2019 - 10 K 412.18 - marginal no. 70 ; Groß, EurUP 2019, 353 <361> ; Bickenbach, JZ 2020, 168 <170 f.> ; Meyer, NJW 2020, 894 <897> ; Buser, DVBl 2020, 1389 <1390> ; Spieth/Hellermann, NVwZ 2020, 1405 <1406 f.> ; Stürmlinger, EurUP 2020, 169 <176> ; Kahl, JURA 2021, 117 <126>). Compte tenu des grands dangers qu'un changement climatique en constante progression peut entraîner, également pour les intérêts juridiques protégés par l'article 2 (2) phrase 1 de la Loi fondamentale, par exemple par des vagues de chaleur, des inondations ou des ouragans (ci-dessus para. 22 et s.), l'État est obligé de le faire tant pour les personnes vivant aujourd'hui que, en termes de droit objectif, à l'égard des générations futures.

149

D'une part, l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale oblige l'État à protéger en prenant des mesures qui contribuent à limiter le réchauffement climatique anthropique et le changement climatique qui lui est associé (cf. également l'article 2.1 lit. a PA). Le fait que l'État allemand ne puisse pas arrêter ce changement climatique seul, mais seulement dans le cadre d'une participation internationale, en raison de l'effet global et du caractère global de ses causes, ne s'oppose pas en principe à la prise en charge du devoir de protection au titre des droits fondamentaux (cf. Groß, NVwZ 2020, 337 <340 s.> ; Meyer, NJW 2020, 894 <899> ; Kahl, JURA 2021, 117 <127 s.>). Cependant, la dimension mondiale a une importance pour le contenu du devoir de protection de l'article 2 (2) phrase 1 GG, qui concerne le changement climatique. L'État doit donc également chercher une solution au problème de la protection du climat au niveau international. Dans la mesure où le devoir de protection de l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale est dirigé contre les dangers du changement climatique, il exige une action à orientation internationale pour la protection globale du climat et oblige l'État à œuvrer pour des activités de protection du climat dans le cadre d'une coordination internationale (par exemple, par des négociations, dans des traités ou dans des organisations), dans laquelle les mesures nationales apportent ensuite leur contribution à l'arrêt du changement climatique (pour plus de détails, voir ci-dessous le marginal n° 200 et suivants sur l'article 20a de la Loi fondamentale).

150

D'autre part, l'article 2, alinéa 2, phrase 1 GG oblige également l'État, dans la mesure où le changement climatique ne peut pas être arrêté ou s'est déjà produit, à contrer les dangers par des mesures de protection positives (dites mesures d'adaptation, plus en détail ci-dessous marginal n° 164). Celles-ci sont en outre nécessaires pour limiter les dangers que représentent les conséquences effectives du changement climatique à un niveau constitutionnellement acceptable (cf. également l'art. 2 al. 1 lit. b PA).

151

b) Il ne peut être établi à l'heure actuelle que le devoir de protection au titre des droits fondamentaux est violé par les dispositions contestées par les plaignants comme étant insuffisantes.

152

aa) La question de savoir si des mesures suffisantes ont été prises pour remplir les obligations de protection des droits fondamentaux ne fait l'objet que d'un contrôle limité de la part de la cour constitutionnelle (voir BVerfGE 77, 170 <214 et seq.> ; 79, 174 <202> ; jurisprudence). Les droits subjectifs de défense contre les ingérences de l'État qui découlent des droits fondamentaux, d'une part, et les devoirs de protection qui résultent de la signification objective des droits fondamentaux, d'autre part, diffèrent fondamentalement les uns des autres en ce que le droit de défense interdit un comportement spécifique de l'État dans son objectif et son contenu, alors que le devoir de protection est fondamentalement indéterminé. La décision sur la manière de contrer les dangers, l'élaboration d'un concept de protection et sa mise en œuvre normative sont du ressort du législateur, qui dispose en principe également d'une marge d'appréciation, d'évaluation et de conception s'il est obligé au fond de prendre des mesures pour protéger un intérêt juridique (voir BVerfGE 96, 56 <64> ; 121, 317 <356> ; 133, 59 <76 marginal n° 45> ; 142, 313 <337 marginal n° 70> ; jurisprudence constante). Ainsi, si un devoir de protection existe sur le fond, la question de l'efficacité des mesures de protection de l'État n'échappe cependant pas au contrôle du juge constitutionnel. La Cour constitutionnelle fédérale constate la violation d'un devoir de protection si les mesures de protection ne sont pas du tout prises, si les réglementations et les mesures qui sont prises sont manifestement inadaptées ou totalement insuffisantes pour atteindre l'objectif de protection requis, ou si elles sont considérablement inférieures à l'objectif de protection (voir BVerfGE 142, 313 <337 f. marginal n° 70> avec d'autres références ; jurisprudence).

153

bb) Ce n'est pas le cas ici dans le résultat.

154

(1) Le législateur allemand a prévu des garanties qui ne sont pas non plus manifestement inappropriées. Avec notamment les dispositions de la loi sur la protection du climat contestée ici, le législateur a fait des efforts pour contribuer à limiter le changement climatique. Les dispositions adoptées ne sont pas manifestement inadaptées à la protection des intérêts protégés de l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale.

155

Ce qui serait en revanche inadapté, c'est un concept de protection qui serait orienté vers une réduction des émissions de gaz à effet de serre sans toutefois poursuivre l'objectif de la neutralité climatique (cf. § 2 n° 9 KSG). Ce n'est qu'en limitant les émissions de gaz à effet de serre à un niveau neutre pour le climat que le réchauffement de la planète pourra être stoppé (paragraphe 32 ci-dessus). Cependant, la loi sur la protection du climat ne l'ignore pas. L'engagement à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050 en constitue le fondement (art. 1, phrase 3 de la loi sur la protection du climat) ; le quota de réduction d'au moins 55 % par rapport à 1990 (art. 3, al. 1, phrase 2 de la loi sur la protection du climat) fixé pour l'année cible 2030 n'est sans doute qu'un objectif intermédiaire sur la voie de la neutralité climatique.

156

Cependant, l'objectif de neutralité axé sur une année cible spécifique, ainsi que l'objectif de réduction formulé à l'article 3, paragraphe 1, phrase 2 KSG, ne seraient pas en eux-mêmes adaptés au maintien d'un seuil de température spécifique. En effet, elle ne permettrait pas de déterminer la quantité de gaz à effet de serre qui pourrait être émise entre-temps (paragraphe 125 ci-dessus). Toutefois, l'ampleur du réchauffement planétaire et du changement climatique dépend du volume total de gaz à effet de serre restant dans l'atmosphère terrestre. La loi sur la protection du climat régit toutefois plus qu'un quota de réduction et une mesure de neutralité climatique axés sur une année cible spécifique. § L'article 3 (1) phrase 1 de la loi sur la protection du climat stipule que les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites par étapes. L'exigence de réduction continue n'est pas limitée à une année cible spécifique, mais s'applique jusqu'à ce que la neutralité des gaz à effet de serre soit atteinte. En outre, l'article 4 (1) phrase 3 KSG, en liaison avec l'annexe 2, quantifie et limite en chiffres exacts, bien que ne couvrant pas toutes les émissions de gaz à effet de serre, la quantité d'émissions autorisées en Allemagne jusqu'en 2030. Bien que les quantités d'émissions annuelles pour les périodes à partir de 2031 ne soient actualisées qu'ultérieurement (art. 4, al. 1, phrase 5, al. 6 LAMal), elles doivent également continuer à baisser conformément à l'art. 3, al. 1, phrase 1 LAMal. En principe, cette technique de contrôle permet de maintenir un certain seuil de température et de se protéger ainsi des dangers du changement climatique.

157

(2) Il ne peut pas non plus être établi que la protection prévue par le législateur serait totalement inadéquate pour atteindre l'objectif de protection requis par l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale. Il serait tout à fait inadéquat de donner libre cours au changement climatique et de mettre en œuvre le mandat de protection des droits fondamentaux uniquement au moyen de mesures d'adaptation (paragraphe 34 ci-dessus) (voir Rechtbank Den Haag, arrêt du 24 juin 2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, paragraphe 4.75. ; Hoge Raad der Nederlande, arrêt du 20 décembre 2019, 19/00135, paragraphe 7.5.2). Par le biais de mesures d'adaptation uniquement, les dangers pour la vie et la santé ne pourraient pas non plus être suffisamment limités à long terme en Allemagne (cf. Groß, NVwZ 2020, 337 <341> ; Kahl, JURA 2021, 117 <128>). Le législateur doit donc protéger la vie et la santé, notamment en contribuant à la lutte contre le changement climatique. Elle le fait avec la loi sur la protection du climat et d'autres lois qui limitent les émissions de gaz à effet de serre.

158

(3) Par conséquent, il ne peut pas non plus être établi que les dispositions contestées sont nettement inférieures à la protection de la vie et de la santé exigée par l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale. Cependant, les plaignants considèrent déjà que l'objectif de protection du climat de l'Accord de Paris, sur lequel se fonde également la loi sur la protection du climat au § 1 phrase 3 de la loi sur la protection du climat, est insuffisant (a). En outre, ils sont d'avis que les mesures de réduction réglementées dans la loi sur la protection du climat ne sont même pas adaptées pour respecter cet objectif (b), et s'opposent au fait que les mesures concrètes de protection du climat prises ne sont même pas suffisantes pour respecter les mesures de réduction réglementées dans la loi sur la protection du climat (c).

159

(a) Conformément à l'article 1 phrase 3 de la loi sur la protection du climat, la loi sur la protection du climat est fondée sur l'obligation, en vertu de l'Accord de Paris, de limiter l'augmentation de la température moyenne mondiale à bien moins de 2°C et, si possible, à 1,5°C au-dessus du niveau préindustriel ("objectif de Paris"). Les plaignants font cependant valoir que le devoir de protection découlant de l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale ne peut être rempli que si l'objectif de limiter le réchauffement climatique à un maximum de 1,5°C est poursuivi. Le fait qu'un réchauffement moyen de la planète de plus de 1,5 °C aurait des conséquences climatiques importantes est une opinion largement répandue (cf. uniquement BMU, Klimaschutz in Zahlen, édition 2019, p. 10). Elle s'appuie notamment sur le rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement climatique de 1,5 °C de 2018 (GIEC, rapport spécial, réchauffement climatique de 1,5 °C, 2018 ; voir aussi GIEC, rapport spécial, réchauffement climatique de 1,5 °C, résumé à l'intention des décideurs, 2018).

160

Certes, le rapport spécial n'affirme pas que le réchauffement doit être limité à 1,5 °C. Mais il ne s'agit pas d'une question d'équité. En fait, une telle déclaration ne pourrait pas du tout être considérée comme une déclaration scientifique, car la décision quant au niveau de réchauffement planétaire qui devrait et pourrait être accepté est de nature normative et nécessite un jugement de valeur. Au lieu de cela, le rapport spécial contient une comparaison des conséquences d'un scénario de réchauffement planétaire de 1,5 °C et d'un scénario de réchauffement de 2 °C. Le rapport conclut que les conséquences d'un scénario de réchauffement planétaire de 1,5 °C et d'un scénario de réchauffement de 2 °C ne sont pas comparables. En résumé, le rapport constate que les risques liés au climat pour les systèmes naturels et humains sont plus faibles dans le cadre d'un scénario de réchauffement de 1,5 °C que dans le cadre d'un scénario de réchauffement de 2 °C (GIEC, Rapport spécial, Réchauffement climatique de 1,5 °C, Résumé à l'intention des décideurs, 2018, résumé p. 9, A.3). Cette comparaison ne prouve pas la nécessité absolue d'arrêter le réchauffement climatique à 1,5 °C.

161

Cependant, l'objectif maximal de 1,5 °C est devenu le centre de l'attention principalement parce que le rapport spécial du GIEC indique également que cette limite réduit de manière reconnaissable la probabilité que les points dits de basculement soient dépassés (voir également Hoge Raad des Pays-Bas, arrêt du 20 décembre 2019, 19/00135, paragraphes 4.2, 4.4 ; Cour suprême irlandaise, arrêt du 31 juillet 2020, 205/19, paragraphe 3.7). Le dépassement des points de basculement irait en effet au-delà des effets directs de l'augmentation de la température en termes de conséquences négatives pour l'homme et l'environnement. Des sous-systèmes plus importants de l'environnement pourraient en conséquence changer qualitativement (paragraphe 21 ci-dessus). À cet égard, le GIEC a resserré son évaluation des risques dans le rapport spécial de 2018. Alors qu'il y a quelques années, dans le 5e rapport d'évaluation du GIEC, le risque d'atteindre des points de basculement était encore évalué comme modéré pour une augmentation de température de 1,6 °C et comme élevé à 4 °C, le GIEC suppose désormais un risque modéré pour un réchauffement global de 1 °C et un risque élevé à 2,5 °C (GIEC, rapport spécial, réchauffement global de 1,5 °C, 2018, chapitre 3, p. 257 s., 3.5.2.5 <confiance moyenne>). Par exemple, le GIEC inclut le rejet supplémentaire potentiel de CO₂ dû au dégel futur du pergélisol (GIEC, Rapport spécial, Réchauffement planétaire de 1,5 °C, Résumé à l'intention des décideurs, 2018, p. 11, C.1.3). En particulier, l'instabilité des calottes glaciaires marines de l'Antarctique et les pertes irréversibles de la calotte glaciaire du Groenland pourraient entraîner une élévation du niveau de la mer de plusieurs mètres sur une période de plusieurs centaines ou milliers d'années. Ce phénomène pourrait être déclenché par un réchauffement global d'environ 1,5°C à 2°C (GIEC, op. cit., p. 11, B.2.2 <confiance moyenne>). Au vu de ces résultats, limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C permettrait de créer une certaine marge de sécurité (cf. Calliess, ZUR 2019, 385 et suivants ; Winter, ZUR 2019, 259 <264> ; Meyer, NJW 2020, 894 <897 et suivants>).

162

Si le législateur a néanmoins fondé la législation nationale sur la protection du climat sur l'engagement des parties à l'accord de Paris de limiter le réchauffement de la planète à un niveau bien inférieur à 2

°C et, si possible, à 1,5 °C, cela peut ensuite être jugé politiquement trop peu ambitieux. Toutefois, compte tenu de l'incertitude considérable, que le GIEC a lui-même documentée en faisant état de fourchettes et d'incertitudes, le législateur dispose actuellement d'une grande marge de décision pour remplir son devoir de protection des droits fondamentaux (voir BVerfGE 49, 89 <131> ; 83, 130 <141 s.>), d'autant plus qu'il doit également concilier les exigences de la protection de la santé avec des préoccupations contradictoires (voir BVerfGE 88, 203 <254>).

163

Contrairement à l'avis des plaignants, il ne peut actuellement être établi que le législateur a dépassé cette marge de manœuvre en se fondant sur l'objectif de Paris. La violation des obligations de protection des droits fondamentaux ne peut pas être directement dérivée des hypothèses et des conclusions normatives sur la protection du climat. La protection du climat et la protection des intérêts légaux de la vie et de l'intégrité physique de l'homme visés à l'article 2.2, première phrase, de la Loi fondamentale se recoupent largement, mais elles ne sont pas congruentes ; par exemple, des mesures peuvent être nécessaires pour préserver un climat favorable à l'environnement, aux animaux et aux êtres humains, qui ne seraient pas nécessaires dans le seul but de protéger la vie et la santé de l'homme, et vice versa. Il ne peut être exclu d'emblée qu'un seuil de température de 1,5°C soit souhaitable pour limiter le changement climatique, mais que l'objectif de Paris adopté par le législateur allemand de limiter l'augmentation de la température à bien moins de 2°C et si possible à 1,5°C soit suffisant pour protéger la vie et la santé humaines.

164

Des différences entre les exigences en matière de protection du climat et de protection de la santé peuvent également apparaître parce que les dangers du changement climatique pour la vie et la santé humaines peuvent être atténués dans une certaine mesure par des mesures d'adaptation. Si le changement climatique en tant que tel ne peut être empêché par des mesures d'adaptation et que tous les efforts doivent donc être dirigés vers la limitation du réchauffement climatique, dans le cas de menaces pour la vie et la santé, une protection complémentaire par des mesures d'adaptation est en principe possible. La stratégie allemande d'adaptation décrit de nombreuses mesures de différents types grâce auxquelles les effets du changement climatique pourraient être absorbés et les conséquences graves évitées (voir notamment Gouvernement fédéral, Stratégie allemande d'adaptation au changement climatique, 2008 ; UBA, Rapport de suivi 2019 sur la stratégie allemande d'adaptation au changement climatique, 2019 ; Gouvernement fédéral, Deuxième rapport d'étape sur la stratégie allemande d'adaptation au changement climatique, 2020). Par exemple, une architecture adaptée ainsi qu'un aménagement urbain et paysager devraient contribuer à atténuer le réchauffement des villes dû au climat, et dans les agglomérations, l'air frais devrait être fourni par des couloirs d'air frais, par exemple par des couloirs d'air frais dégagés et de vastes espaces verts en tant qu'"îlots de froid" (Bundesregierung, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2008, p. 19 ; UBA, loc. cit, p. 160 s.) ; la protection contre les risques d'inondation croissants dans les bassins hydrographiques doit être renforcée par des mesures de protection passives, notamment en maintenant les bâtiments libres de constructions, ainsi que par une régulation active des flux ;

l'utilisation des espaces ouverts pour l'habitat et les infrastructures doit être réduite (UBA, loc. cit., p. 229) et des efforts doivent être faits pour déconstruire et désaffecter ainsi que renaturaliser et reboiser les zones appropriées (Gouvernement fédéral, Stratégie allemande d'adaptation au changement climatique, 2008, p. 43). Les inondations dommageables liées à de fortes pluies pourraient être réduites en installant des clapets de retenue ou en reconstruisant le système d'égouts (Bundesregierung, loc. cit., p. 23). Ainsi, dans ses conclusions relatives à la santé humaine en Allemagne, le rapport d'étape du gouvernement allemand suppose que la vulnérabilité moyenne à partiellement élevée sera accompagnée d'une capacité d'adaptation moyenne à élevée dans un avenir proche (Bundesregierung, Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2015, p. 55).

165

Si le gouvernement et le législateur partent de l'hypothèse que, si l'augmentation de la température moyenne est limitée à nettement moins de 2 °C et si possible à 1,5 °C (article 1 phrase 3 KSG), les conséquences du changement climatique en Allemagne pourraient être atténuées par des mesures d'adaptation dans une mesure telle que le niveau de protection requis par l'article 2 (2) phrase 1 GG est maintenu, ils n'excèdent pas, du moins actuellement, la marge de décision que leur laisse le devoir de protection au titre des droits fondamentaux.

166

b) Les plaignants objectent également que les objectifs de réduction spécifiquement réglementés à l'article 3.1, phrase 2, et à l'article 4.1, phrase 3, de la loi, en liaison avec l'annexe 2, jusqu'en 2030, sont déjà insuffisants pour atteindre l'objectif, selon eux inadéquat, énoncé à l'article 1, phrase 3, de la loi, qui consiste à limiter le réchauffement climatique à un niveau nettement inférieur à 2°C et, si possible, à 1,5°C. En fait, certains éléments indiquent que ce n'est pas le cas. En effet, certains éléments indiquent que, selon la trajectoire de réduction réglementée par la loi sur la protection du climat jusqu'en 2030, une réduction globale qui pourrait correspondre à une contribution allemande à la limitation du réchauffement climatique à 1,5°C ne serait plus réalisable, et que, par exemple, la réduction globale correspondant à un objectif de 1,75°C ne pourrait être atteinte que si des efforts de réduction extraordinairement lourds étaient entrepris après 2030 (pour plus de détails, voir les considérants 231 et suivants ci-dessous). En revanche, le respect de la contribution de réduction correspondant à un objectif de 2°C semble plus réalisable. Toutefois, cela ne serait pas suffisant pour atteindre l'objectif de Paris, à savoir "bien en dessous de 2°C", énoncé à la section 1, phrase 3, du protocole de Kyoto. La genèse du quota de réduction spécifié dans la deuxième phrase de la section 3 (1) du protocole de Kyoto indique que cette valeur était à l'origine liée à un objectif de 2°C. Le quota de réduction de 55% n'a pas été fixé à l'origine comme un objectif. Dès 2010, le gouvernement allemand a identifié le quota de réduction de 55% comme l'objectif intermédiaire à atteindre en 2030 dans la trajectoire de réduction s'étendant jusqu'en 2050 (BMU/BMWi, Energiekonzept 2010 für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, 2010, p. 5). À l'époque, cependant, elle ne visait probablement qu'à empêcher un réchauffement moyen de la planète de plus de 2 °C (BMU, Programme d'action Protection du climat 2020, 2014, p. 7).

À cet égard, la trajectoire de réduction des émissions réglementée à l'article 3, paragraphe 1, phrase 2, et à l'article 4, paragraphe 1, phrase 3, de la loi KSG, en liaison avec l'annexe 2 jusqu'en 2030, soulève la question de la compatibilité avec l'exigence constitutionnelle de protection du climat (article 20a de la loi fondamentale) (considérants 196 et suivants, 230 et suivants). La charge de réduction potentiellement très élevée qui devra alors être assumée à partir de 2031 ne peut pas non plus être justifiée sans autre par le droit constitutionnel (considérant 243 et suivants ci-dessous). En ce qui concerne les intérêts protégés de l'article 2.2 phrase 1 de la loi fondamentale, qui sont uniquement pertinents à ce stade, il ne peut toutefois pas être établi actuellement que l'État a violé son devoir de protection avec la trajectoire de réduction réglementée jusqu'en 2030, qui peut encore s'orienter vers un objectif de 2°C. Le fait que les conséquences sanitaires du réchauffement climatique seront très élevées à partir de 2031 n'est pas justifié sans autre par le droit constitutionnel (voir ci-dessous, n° 1 marginal). Rien ne prouve que les conséquences sanitaires d'un réchauffement global de 2°C et du changement climatique correspondant en Allemagne ne pourraient pas être suffisamment atténuées par des mesures d'adaptation supplémentaires en vertu du droit constitutionnel (voir ci-dessus marginal n° 163 et suivants). Il est vrai que l'exigence de protection de la santé pourrait difficilement être satisfaite par des mesures d'adaptation si le législateur laissait libre cours au changement climatique (voir ci-dessus le marginal n° 157) ; or, ce n'est pas le cas. Tant que le législateur ne renonce pas à l'objectif fixé à l'article 1, phrase 3, de la loi sur la protection du climat, à savoir atteindre la neutralité climatique dans un avenir prévisible afin de respecter l'objectif de Paris sur lequel il se fonde, et tant qu'il poursuit la trajectoire de réduction fixée à l'article 3, paragraphe 1, et à l'article 4, paragraphe 1, phrase 3, de la loi sur la protection du climat en liaison avec l'annexe 2 avec des quotas de réduction toujours plus élevés (cf. § 3 al. 3 phrase 2 KSG) et avec des quantités d'émissions qui continuent de diminuer chaque année (cf. § 4 al. 6 phrase 1 KSG), il n'est pas discernable dans la perspective actuelle qu'une protection de la santé constitutionnellement suffisante ne serait de toute façon pas possible par des mesures d'adaptation supplémentaires.

Il n'est donc pas possible d'établir actuellement que la marge de manœuvre du législateur pour remplir son devoir de protection selon l'article 2, alinéa 2, phrase 1 de la Loi fondamentale est dépassée par la trajectoire de réduction des émissions spécifiquement réglementée à l'article 3, alinéa 1, phrase 2 et à l'article 4, alinéa 1, phrase 3 de la loi sur la protection de l'environnement en liaison avec l'annexe 2 jusqu'en 2030. Toutefois, la compatibilité de cette voie de réduction avec l'exigence de protection du climat (article 20a de la loi fondamentale) et les autres libertés n'a pas encore été décidée (voir ci-dessous les considérants 196 et suivants et 243 et suivants).

c) Enfin, les plaignants font valoir que les mesures concrètes prises en Allemagne pour réduire les émissions de gaz à effet de serre ne sont même pas suffisantes pour respecter la trajectoire de réduction prévue à l'article 3.1, deuxième phrase, et à l'article 4.1, troisième phrase, de la loi en liaison avec l'annexe 2 d'ici à 2030, ce qui, selon eux, est de toute façon insuffisant. C'est également ce qu'indiquent les études scientifiques. Une étude de l'Öko-Institut commandée par l'Agence fédérale de l'environnement conclut que les mesures du programme actuel de protection du climat ne permettraient d'ici 2030 qu'une réduction de 51% par rapport à l'année de référence 1990 (UBA, Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030, 2020, p. 22). Une étude commandée par le ministère fédéral de l'économie et de l'énergie table sur une réduction de 52,2 % par rapport à 1990 (Prognos, Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgenabschätzungen 2030/2050, 2020, p. 68). Ni l'un ni l'autre n'a atteint l'objectif de réduction de 55 % fixé dans la deuxième phrase de l'article 3(1) du KSG.

170

À cet égard, le fait que les instruments nationaux spécifiques de protection du climat puissent encore être développés de manière à atteindre l'objectif de réduction fixé pour 2030 fait déjà obstacle à la constatation d'une violation de l'obligation de protection au sens de l'article 2 (2) phrase 1 de la Loi fondamentale. Les déficits de réduction pourraient encore être compensés dans ce délai. § L'article 4 (3) phrase 1 KSG prévoit déjà une obligation de rattrapage. Compte tenu du déficit prévu dans les études, cela ne semble pas irréaliste d'emblée. Il est d'ailleurs également vrai à cet égard que les exigences de la protection de la santé en vertu du droit constitutionnel ne coïncident pas nécessairement avec celles de l'exigence constitutionnelle de protection du climat en vertu de l'article 20a de la Loi fondamentale ou avec les exigences de protection du climat en vertu du droit simple.

171

2. a) Le droit fondamental à la propriété de l'article 14.1 de la Loi fondamentale comprend également un devoir de protection de l'État (voir BVerfGE 114, 1 <56>). Étant donné qu'en raison du changement climatique, les biens, en particulier les terres agricoles et les biens immobiliers, peuvent également être endommagés de diverses manières en Allemagne, l'article 14.1 de la Loi fondamentale prévoit une obligation pour l'État de protéger les biens face aux dangers du changement climatique. Dans ce contexte, il est particulièrement important que, en cas de changement climatique sans entrave, des maisons, voire des zones d'habitation entières, pourraient également devenir inhabitables en Allemagne, par exemple en raison d'inondations et de l'élévation du niveau de la mer (supra, paragraphe 25). En même temps, les liens sociaux fixes dans l'environnement local seraient perdus avec la propriété. La prise en compte de cet enracinement est exigée par l'article 14.1 de la Loi fondamentale, qui garantit également une certaine protection de l'environnement social qui s'est développé en "foyer" (voir BVerfGE 134, 242 <331 f. marginal n° 270>).

172

b) Toutefois, il ne peut être établi à l'heure actuelle que le devoir de protection au titre des droits fondamentaux est violé par les dispositions dénoncées par les plaignants. A cet égard également, compte tenu de la marge de manœuvre du législateur dans l'accomplissement de son devoir de protection des droits fondamentaux, il n'y a violation de la Constitution que si des mesures de protection ne sont pas du tout prises, si les réglementations et les mesures qui sont prises seraient manifestement inadaptées ou totalement insuffisantes pour atteindre l'objectif de protection requis, ou si elles se situent nettement en deçà de l'objectif de protection (voir BVerfGE 142, 313 <337 et s., n° marginal 70>, avec d'autres références ; jurisprudence constante). En particulier, le législateur dispose d'une grande latitude quant à la manière de trouver un équilibre approprié entre les intérêts des propriétaires menacés par le changement climatique et les intérêts opposés à une protection climatique plus stricte. À l'heure actuelle, il n'apparaît pas que les règlements contestés aient dépassé ce seuil. Le législateur ne permet pas de réintégrer librement les émissions de CO₂, mais a fixé une trajectoire de réduction dans les articles 3.1 phrase 2 et 4.1 phrase 3 KSG en liaison avec l'annexe 2, qui doit être poursuivie en diminuant encore les quantités d'émissions annuelles (article 4.1 phrase 5 KSG). Les objectifs de réduction fixés au § 3, al. 1, phrase 2, et au § 4, al. 1, phrase 3, KSG, en liaison avec l'annexe 2, jusqu'en 2030, pourraient bien résulter de l'objectif initial, plus généreux que le § 1, phrase 3, KSG, de limiter le réchauffement climatique à 2°C (voir ci-dessus, paragraphe 166). A l'heure actuelle, il n'est toutefois pas prévisible que des biens situés en Allemagne soient mis en danger par cet objectif dans une mesure telle qu'ils ne pourraient pas être maintenus dans des limites constitutionnellement acceptables par des mesures de protection.

II.

173

La violation d'une obligation de protection des droits fondamentaux des plaignants vivant au Bangladesh et au Népal ne peut être établie dans le résultat.

174

1 Il semble concevable en principe, mais il n'est finalement pas nécessaire de le décider ici, que les devoirs de protection des droits fondamentaux obligent également l'État à prendre des mesures contre les dégradations causées par le changement climatique global vis-à-vis des plaignants vivant au Bangladesh et au Népal. Dans leur pays, les plaignants sont particulièrement exposés aux conséquences du réchauffement climatique causé par les émissions mondiales de gaz à effet de serre. En raison de l'effet global des gaz à effet de serre, la poursuite du réchauffement climatique ne peut être arrêtée que par les efforts de protection du climat de tous les États. À cette fin, les émissions de gaz à effet de serre en Allemagne doivent également être réduites à un niveau neutre sur le plan climatique. Les émissions de gaz à effet de serre de l'Allemagne représentent actuellement un peu moins de 2 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre chaque année (BMU, Klimaschutz in Zahlen, édition 2020, p. 12) ; il appartient au législateur allemand de limiter ces émissions.

175

L'article 1.3 de la Loi fondamentale ne contient pas une limitation de l'engagement de l'État allemand en matière de droits fondamentaux au territoire national, mais établit un engagement global de l'autorité étatique allemande en faveur des droits fondamentaux de la Loi fondamentale (BVerfGE 154, 152 <215 f. marginal n° 88 f.> - BND - Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung ; cf. déjà BVerfGE 6, 32 <44> ; 6, 290 <295> ; 57, 9 <23> ; 100, 313 <363>). Cependant, la Cour constitutionnelle fédérale a également déclaré que les effets de la protection qui découlent concrètement des droits fondamentaux, y compris leur portée à l'étranger, peuvent différer selon les circonstances dans lesquelles ils sont appliqués, malgré la liaison globale de l'autorité étatique allemande aux droits fondamentaux. Ainsi, il peut être nécessaire de faire une distinction entre différentes dimensions des droits fondamentaux, par exemple l'effet des droits fondamentaux en tant que droits de défense, en tant que droits à l'exécution, en tant que décisions de valeur constitutionnelle ou en tant que base des devoirs de protection (voir BVerfGE 154, 152 <224 marginal n° 104> - BND - Reconnaissance des télécommunications étrangères). Les circonstances dans lesquelles les droits fondamentaux peuvent être appliqués comme base des devoirs de protection des personnes vivant à l'étranger n'ont pas encore été clarifiées en détail. Un facteur de rattachement possible pour une obligation de protection au titre des droits fondamentaux serait ici que les graves atteintes auxquelles les plaignants pourraient être (davantage) exposés en raison du changement climatique sont également causées dans une certaine mesure, bien que dans une faible mesure, par les émissions de gaz à effet de serre émanant de l'Allemagne (sur la possibilité d'obligations de protection transfrontalières, notamment en raison d'effets environnementaux transfrontaliers, également R. Hofmann, Grundrechte und grenzüberschreitende Sachverhalte, 1993, p. 343 ; Ohler, Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2005, p. 288 avec d'autres références ; Badura, in : Merten/Papier, HGRé vol. II, 2006, § 47 paras. 15, 18, 20 ; Dederer, in : Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3e éd. 2013, § 248 paras. 86, 94 et s, 113 avec d'autres références).

176

2 Un devoir de protection des plaignants vivant au Bangladesh et au Népal n'aurait en tout cas pas le même contenu ici que vis-à-vis des personnes en Allemagne. En général, le contenu des exigences en matière de protection des droits fondamentaux vis-à-vis des personnes vivant à l'étranger peut différer du contenu de la protection des droits fondamentaux vis-à-vis des personnes vivant en Allemagne ; dans certaines circonstances, il nécessite une modification et une différenciation (cf. BVerfGE 100, 313 <363> m. w.N. ; 154, 152, 1ère note de tête - BND - Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung ; Badura, in : Merten/Papier, HGRé vol. II, 2006, § 47 marginal n° 14 ; F. Becker, in : Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3e éd. 2013, § 240 marginal n° 109 ; Dreier, in : Dreier, GG, 3e éd. 2013, article 1.3 marginal n° 45). Ce serait le cas ici si les devoirs de protection en vertu des droits fondamentaux intervenaient en faveur des personnes vivant au Bangladesh et au Népal.

177

En ce qui concerne les personnes vivant en Allemagne, l'État remplit son devoir de protéger leurs droits fondamentaux contre les violations causées par les impacts du changement climatique de deux

manières différentes. D'une part, elle doit prendre des mesures qui contribuent à stopper le réchauffement climatique. Deuxièmement, elle peut protéger les droits fondamentaux en prenant des mesures d'adaptation qui n'atténuent pas le changement climatique, mais qui atténuent ses effets négatifs sur les droits fondamentaux des personnes vivant en Allemagne (paragraphe 34 et 164 ci-dessus). Nonobstant les obligations plus strictes en matière de protection du climat qui peuvent découler de l'article 20a de la Loi fondamentale, la forme d'accomplissement du devoir de protection au titre des droits fondamentaux est une combinaison de mesures de protection du climat et d'adaptation pour lesquelles il existe une responsabilité politique et qui sont le résultat d'une mise en balance de préoccupations éventuellement contradictoires (cf. BVerfGE 88, 203 <254>).

178

Il est vrai que l'État allemand pourrait protéger les personnes vivant à l'étranger des conséquences du changement climatique de la même manière que celles vivant en Allemagne en réduisant les émissions de gaz à effet de serre qui se produisent en Allemagne. Le fait qu'elle ne puisse pas arrêter seule le changement climatique mondial, mais qu'elle ne puisse le faire efficacement qu'en s'impliquant au niveau international, n'exclurait pas non plus, en principe, une obligation de protection des droits fondamentaux (voir ci-dessus, n° 149). Toutefois, l'État allemand ne disposerait pas de la même manière de possibilités de protection allant au-delà de cela à l'égard des personnes vivant à l'étranger. Compte tenu des limites de la souveraineté allemande en droit international, il n'est en pratique guère possible pour l'État allemand de prendre des mesures d'adaptation à l'étranger pour protéger les personnes qui y vivent (voir Dederer, in : Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3e éd. 2013, § 248 marginal n° 107 avec d'autres références ; Sachs, in : Sachs, GG, 8e éd. 2018, préambule. Art. 1 marginal n° 20 ; Gärditz, in : Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93e EL août 2020, Art. 20a GG marginal n° 18 ; voir aussi Badura, in : Merten/Papier, HGRé vol. II, 2006, § 47 marginal n° 20 ; Herdegen, in : Maunz/Dürig, GG, 92e EL août 2020, Art. 1 (3) marginal n° 80). C'est plutôt aux États concernés qu'il incombe de choisir et de prendre les mesures nécessaires. Si des mesures telles que la réduction de l'utilisation des espaces ouverts ou la déconstruction, la désimperméabilisation, la renaturation et le reboisement de zones appropriées ainsi que la mise en place de variétés végétales résistantes sont en principe réalisables en Allemagne, cela n'est évidemment pas possible pour l'État allemand à l'étranger. Cela est également illustré par un regard sur certaines des mesures d'adaptation considérées comme possibles et nécessaires à l'échelle mondiale par le GIEC (GIEC, Climate Change 2014, Impacts, Adaptations and Vulnerability, 2014, p. 840 et suivantes), qui comprennent notamment la modification des infrastructures existantes pour mieux les protéger contre la chaleur, le vent et les inondations. Dans les zones exposées aux cyclones et aux inondations, le GIEC mentionne des bâtiments bas et aérodynamiques, des systèmes d'égouts, des digues, des remblais pour les inondations, le comblement des plages, la rénovation des bâtiments, dans les villes des infrastructures durables comme les toits verts, les parcs et les aires de circulation permettant l'infiltration, et dans l'agriculture des systèmes d'irrigation efficaces et l'implantation de plantes à haute tolérance à la sécheresse, mais aussi la réinstallation (GIEC, op. cit., p. 844 et suivantes). Rien de tout cela ne pouvait être réalisé par l'État allemand lui-même dans le pays d'origine des plaignants. Pour cette seule raison, un devoir de protection ne pourrait avoir le même contenu qu'envers les personnes vivant en Allemagne.

179

Cela n'empêche pas l'Allemagne d'assumer la responsabilité, tant sur le plan politique que sur le plan du droit international, de veiller à ce que des mesures positives de protection des personnes puissent être mises en œuvre dans les pays plus pauvres et même plus durement touchés (Gouvernement fédéral, Stratégie allemande d'adaptation au changement climatique, 2008, p. 54 et suivantes ; Gouvernement fédéral, Deuxième rapport d'étape sur la Stratégie allemande d'adaptation au changement climatique, 2020, p. 60 et suivantes). L'art. 9 al. 1 PA stipule explicitement que les Parties qui sont des pays développés doivent fournir des ressources financières pour aider les Parties qui sont des pays en développement à s'adapter également (cf. sur les différentes responsabilités dans la protection du climat en particulier l'art. 2 al. 2 PA).

180

3 Même si l'État allemand était obligé par l'article 2.2 phrase 1 et l'article 14.1 de la Loi fondamentale de contribuer à limiter l'augmentation de la température afin de protéger les plaignants du Bangladesh et du Népal, une telle obligation de protection ne serait pas violée par les dispositions contestées. Comme on l'a vu, on ne peut pas reprocher au législateur de ne pas avoir pris du tout de mesures pour limiter le changement climatique ou de s'être contenté d'adopter telle réglementation et de prendre telle mesure qui serait manifestement inadaptée ou totalement insuffisante pour atteindre l'objectif de protection requis (supra marginal n° 154 et s.). En particulier, l'Allemagne a adhéré à la Convention de Paris sur le changement climatique et le législateur fédéral a fait de l'obligation découlant de la Convention et de l'engagement de la République fédérale d'Allemagne à poursuivre la neutralité des gaz à effet de serre d'ici 2050 comme objectif à long terme le fondement de la loi sur le changement climatique à l'article 1, phrase 3 KSG. La deuxième phrase de l'article 3, paragraphe 1, et la troisième phrase de l'article 4, paragraphe 1, de la loi sur la protection du climat, en liaison avec l'annexe 2, fixent des objectifs de réduction spécifiques pour la période allant jusqu'à 2030. De nombreuses autres lois contiennent des mesures visant à limiter le changement climatique.

181

Le critère supplémentaire à appliquer aux mesures de protection dans des circonstances internes, à savoir qu'elles ne doivent pas être significativement inférieures à l'objectif de protection (cf. BVerfGE 142, 313 <337 et s., marginal n° 70> ; jurisprudence constante), ne pouvait pas être appliqué à une obligation de protection contre les dangers du changement climatique vis-à-vis des plaignants vivant à l'étranger. À cet égard également, le critère de contrôle devrait être modifié en raison des caractéristiques particulières de l'obligation de protéger les personnes vivant à l'étranger. La question de savoir si les mesures de protection contre les dangers du changement climatique sont sensiblement inférieures à l'objectif de protection ne peut être résolue de manière isolée sur la base des mesures prises pour prévenir le changement climatique. Au contraire, cela dépendrait également des mesures d'adaptation possibles pour se protéger des conséquences du changement climatique. En principe, cela n'est pas différent en matière étrangère qu'en matière nationale (voir les considérants 154, 164 et 177 ci-dessus). La différence réside plutôt dans le fait qu'en matière étrangère, les mesures d'adaptation ne seraient pas à la disposition de l'État allemand en tant que mesures de protection (voir

ci-dessus le marginal n° 178). Elle n'aurait donc accès qu'à une partie des précautions possibles et nécessaires à la protection contre le changement climatique à l'étranger. La question de savoir si les mesures sont suffisantes ou non pour protéger les droits fondamentaux ne peut toutefois être évaluée qu'en examinant les mesures de protection du climat ainsi que les éventuelles mesures d'adaptation. Dans le respect des obligations de protection des droits fondamentaux, les mesures de réduction des émissions et d'adaptation se complètent et sont inextricablement liées. A cet égard, la violation d'un éventuel devoir de protection n'a donc pas pu être établie. La République fédérale d'Allemagne et, en particulier, le législateur allemand auraient plutôt satisfait à cette obligation de protection par un engagement international en faveur de la protection du climat et par des mesures concrètes de mise en œuvre de ce qui a été convenu au niveau international en matière de protection du climat (voir ci-dessus marginal n° 154 et s.).

III.

182

En revanche, le législateur a violé les droits fondamentaux parce qu'il n'a pas pris de précautions suffisantes pour faire face aux obligations de réduction des émissions - qui peuvent être très élevées dans les périodes ultérieures en raison des émissions autorisées par la loi jusqu'en 2030 - d'une manière qui ne viole pas les droits fondamentaux. Dans cette mesure, l'article 3.1 phrase 2 et l'article 4.1 phrase 3 de la KSG en liaison avec l'annexe 2 violent déjà les droits fondamentaux des plaignants dans les procédures 1 BvR 96/20 et 1 BvR 288/20 et des plaignants re 1) à 11) dans la procédure 1 BvR 2656/18.

183

La décision du législateur d'autoriser la quantité d'émissions de CO₂ réglementée par l'article 3.1, phrase 2, et l'article 4.1, phrase 3, du KSG en liaison avec l'annexe 2 jusqu'en 2030 a un effet préliminaire similaire à une intervention sur la liberté des plaignants, qui est intégralement protégée par la Loi fondamentale, et nécessite une justification constitutionnelle (1). Certes, la mise en danger des droits de liberté n'est pas déjà inconstitutionnelle en raison d'une violation du droit constitutionnel objectif ; une violation de l'article 20a de la Loi fondamentale ne peut être établie (2 a). Toutefois, l'article 3.1, phrase 2, et l'article 4.1, phrase 3, du KSG, en liaison avec l'annexe 2, sont inconstitutionnels dans la mesure où ils créent des risques disproportionnés d'atteinte aux futurs droits fondamentaux de liberté. Comme les quantités d'émissions prévues par les deux dispositions jusqu'en 2030 réduisent sensiblement les possibilités d'émissions restantes après 2030 tout en maintenant la protection du climat exigée par la Constitution, le législateur doit prendre des précautions suffisantes pour assurer une transition préservant la liberté vers la neutralité climatique. Sous certaines conditions, la Loi fondamentale oblige à sauvegarder dans le temps la liberté protégée par les droits fondamentaux et à répartir proportionnellement les possibilités de liberté entre les générations. En tant que sauvegarde intertemporelle de la liberté, les droits fondamentaux protègent ici les plaignants contre un déplacement unilatéral dans le futur de la charge de réduction des gaz à effet de serre imposée par l'article 20a de la loi fondamentale (sur ce point, voir ci-dessus marginaux n° 117 et suivants). À cet égard, il n'existe pas de dispositions minimales sur les exigences de réduction

après 2030 qui permettraient de fournir une orientation et des incitations fondamentales pour un développement nécessaire de technologies et de pratiques neutres pour le climat en temps voulu (2 b).

184

1. a) La décision du législateur d'autoriser la quantité d'émissions de CO₂ réglementée par l'article 3.1, phrase 2, et l'article 4.1, phrase 3, de la KSG en liaison avec l'annexe 2 jusqu'en 2030 a un effet préliminaire similaire à une intervention sur la liberté des plaignants qui est protégée par la Loi fondamentale. La Loi fondamentale protège toutes les activités humaines de liberté par le biais de droits fondamentaux spéciaux de liberté et, en tout état de cause, par le biais des droits fondamentaux énoncés à l'article 2.1 de la Loi fondamentale en tant que "droit général de liberté" de base (cf. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 1985, p. 309 et s. ; Eifert, in : Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz <ed. >, *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2021, § 18 marginal n° 39 et s. avec d'autres références) (BVerfGE *fundamental* 6, 32 <36 et s. > ; jurisprudence). Est également protégé le nombre actuellement encore élevé de comportements dans la vie quotidienne, au travail et dans les affaires (ci-dessus marginal n° 37), qui conduisent directement ou indirectement à des émissions de CO₂ dans l'atmosphère terrestre.

185

Toutefois, cet exercice de la liberté est soumis aux limites à fixer par le législateur pour la protection du climat en vertu de l'article 20a de la Loi fondamentale ainsi que pour l'accomplissement des devoirs de protection des droits fondamentaux. Les possibilités d'exercer une liberté constitutionnellement protégée en lien direct ou indirect avec les émissions de CO₂ se heurtent à des limites constitutionnelles car, dans l'état actuel des choses, les émissions de CO₂ contribuent de manière essentiellement irréversible au réchauffement climatique, mais le législateur ne peut, pour des raisons constitutionnelles, tolérer un changement climatique qui progresse à l'infini sans agir. L'exigence de protection du climat de l'article 20a de la Loi fondamentale est constitutionnellement décisive à cet égard (voir BVerfGE 118, 79 <110 et seq. marginal n° 47, 378 marginal n° 73> ; 155, 238 <278 marginal n° 100>), qui est concrétisé par le législateur par l'objectif de limiter le réchauffement climatique à un niveau nettement inférieur à 2°C et, si possible, à 1,5°C au-dessus du niveau préindustriel (voir ci-dessous marginal n° 208 et s.). Si le budget CO₂ correspondant à ce seuil de température s'épuise, les comportements directement ou indirectement liés aux émissions de CO₂ ne peuvent être autorisés que dans la mesure où les droits fondamentaux correspondants peuvent prévaloir dans le processus de mise en balance avec la protection du climat. Dans ce contexte, le poids relatif de l'exercice de la liberté diminue de plus en plus au fur et à mesure que le changement climatique progresse en raison des impacts environnementaux toujours plus intenses.

186

Dans ce contexte, les réglementations qui autorisent aujourd'hui les émissions de CO2 constituent une menace juridique irréversible pour la liberté future, car avec chaque quantité d'émission de CO2 autorisée aujourd'hui, le budget résiduel prédéfini par la Constitution est réduit de manière irréversible et l'utilisation de la liberté liée au CO2 sera exposée à des restrictions plus fortes, exigées par la Constitution (pour plus de détails, voir ci-dessus le marginal n° 117 et s.). Il est vrai que l'utilisation de la liberté relative au CO2 devrait de toute façon être essentiellement empêchée à un moment donné, car le réchauffement climatique ne peut être stoppé que si la concentration anthropique de CO2 dans l'atmosphère terrestre ne continue pas à augmenter. Un épuisement rapide du bilan de CO2 dès 2030 aggrave toutefois le risque de graves pertes de liberté, car cela réduirait le temps disponible pour les développements techniques et sociaux qui pourraient être utilisés pour passer du mode de vie encore largement associé aux émissions de CO2 à un comportement climatiquement neutre de manière à préserver la liberté (voir ci-dessus le marginal n° 121). Plus le budget résiduel est faible et plus le niveau d'émissions est élevé, plus le temps restant pour les développements nécessaires est court. Cependant, moins il y a de recours à de tels développements, plus les ayants droit aux droits fondamentaux seront touchés par les restrictions des comportements liés au CO2, qui deviennent de plus en plus pressantes en droit constitutionnel à mesure que le budget CO2 diminue.

187

La menace est concrétisée par les réglementations qui déterminent les niveaux d'émission de CO2 autorisés aujourd'hui. Dans la législation actuelle sur la protection du climat, il s'agit de l'article 3, alinéa 1, phrase 2, et de l'article 4, alinéa 1, phrase 3, de la loi sur la protection du climat, en liaison avec l'annexe 2. La consommation des quantités annuelles d'émissions qui y sont réglementées jusqu'en 2030 consomme nécessairement et de manière irréversible des parties du budget CO2 restant. Ces deux dispositions permettent donc également de décider du temps qu'il reste pour les transformations nécessaires pour garantir la liberté tout en préservant l'impératif de protection du climat. Les volumes d'émission annuels autorisés par l'article 3, paragraphe 1, phrase 2, et l'article 4, paragraphe 1, phrase 3, de la loi sur la protection de l'environnement, en liaison avec l'annexe 2, ont donc un effet préliminaire inéluctable, de type intervention, sur les possibilités restantes après 2030 de faire effectivement usage de la liberté protégée par les droits fondamentaux. Cet effet d'avance n'est pas seulement de nature factuelle, mais il est transmis par la loi : C'est le droit constitutionnel lui-même qui, avec chaque part consommée par le budget CO2 fini, renonce d'autant plus urgemment à empêcher tout autre exercice de la liberté en rapport avec le CO2. Cet effet anticipé, de type interventionniste, de la réglementation actuelle des volumes d'émission nécessite déjà une justification constitutionnelle en raison de l'effet actuellement largement irréversible des volumes d'émission une fois qu'ils ont été autorisés et qu'ils ont pénétré dans l'atmosphère terrestre.

188

b) La justification constitutionnelle de ce danger de pertes futures de liberté présuppose, d'une part, que les deux dispositions de la loi sur la protection du climat qui permettent de déterminer l'ampleur des pertes futures de liberté sont compatibles avec les décisions fondamentales élémentaires de la Loi

fondamentale (aa). Deuxièmement, elles ne doivent pas entraîner de charges disproportionnées sur la liberté future des plaignants (bb).

189

aa) Les interférences avec les droits fondamentaux ne peuvent être justifiées en droit constitutionnel que si les dispositions sous-jacentes correspondent aux décisions fondamentales élémentaires et aux principes constitutionnels généraux de la Loi fondamentale (cf. fondamentalement BVerfGE 6, 32 <41> ; jurisprudence établie). Cela vaut également pour l'article 3.1, phrase 2, et l'article 4.1, phrase 3, du KSG en liaison avec l'annexe 2, en raison de leur effet préliminaire, qui s'apparente à un empiètement, sur les libertés protégées par les droits fondamentaux.

190

Une telle disposition constitutionnelle fondamentale est contenue dans l'article 20a de la Loi fondamentale (voir BVerfGE 128, 1 <48> ; 134, 242 <339 marginal no. 289>). La compatibilité avec l'article 20a de la loi fondamentale est donc une condition préalable à la justification constitutionnelle des empiètements sur les droits fondamentaux (cf. déjà BVerfGE 134, 242 <339 marginal n° 289, 342 et suivants. Rn. 298, 354 s. Rn. 327> ; ainsi que Kahl, JZ 2010, 668 <670 Fn. 17> ; Schulze-Fielitz, in : Dreier, GG, 3e éd. 2015, Art. 20a Rn. 85 ; Murswiek, in : Sachs, GG, 8e éd. 2018, Art. 20a Rn. 74 ; Cremer, ZUR 2019, 278 <280> ; Gärditz, in : Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93e EL août 2020, art. 20a GG Rn. 25 ; laissé ouvert dans BVerfG, ordonnance de la 3e chambre du premier Sénat du 10 novembre 2009 - 1 BvR 1178/07 -, para. 32). Par conséquent, la menace pour la liberté future que représentent les articles 3.1, phrase 2, et 4.1, phrase 3, de la loi sur la protection du climat en liaison avec l'annexe 2 serait également injustifiable au regard du droit constitutionnel si ces dispositions violaient l'article 20a de la loi fondamentale, car la protection du climat exigée par le droit constitutionnel ne pourrait plus être réalisée après 2030 conformément aux quantités d'émissions qui y sont autorisées jusqu'en 2030.

191

Il pourrait en être de même pour l'obligation de l'État, en vertu du droit objectif, de protéger la vie et l'intégrité physique des générations futures, conformément à l'article 2, paragraphe 2, première phrase, de la loi fondamentale (voir considérant 146 ci-dessus). Ce devoir serait également violé par une admission excessive des émissions de CO₂ si le changement climatique devait inévitablement prendre des proportions qui mettent en danger la vie humaine. Il n'est pas nécessaire de préciser si cela serait en contradiction avec la justification de l'effet d'empiètement sur les libertés publiques qui doit être évalué ici, car les exigences du devoir de protection objective de l'État selon l'article 2.2 phrase 1 de la Loi fondamentale en ce qui concerne la vie et l'intégrité physique des générations futures ne vont pas au-delà des exigences de l'impératif de protection du climat en termes de contenu ici.

bb) D'autres exigences de justification constitutionnelle découlent de l'exigence de proportionnalité. Les droits fondamentaux obligent le législateur à concevoir les réductions d'émissions de CO₂ constitutionnellement nécessaires selon l'article 20a de la Loi fondamentale, jusqu'à la neutralité climatique, de manière prospective, de telle sorte que les pertes de liberté associées restent raisonnables malgré les exigences croissantes en matière de protection du climat et que les charges de réduction ne soient pas réparties dans le temps et entre les générations de manière unilatérale au détriment de l'avenir (cf. Kreuter-Kirchhof, DVBl 2017, 97 <102> ; Meyer, NJW 2020, 894 <896 s.> ; Gärditz, in : Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93e EL août 2020, Art. 20a GG Rn. 24 ; voir aussi Kube, in : Kahl <ed.>, Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, p. 137 <143 s., 150 ff.> avec d'autres références). Il découle de l'exigence de proportionnalité qu'une génération ne peut pas être autorisée à consommer une grande partie du budget CO₂ sous une charge de réduction relativement légère, si cela devait en même temps laisser aux générations futures une charge de réduction radicale - décrite par les plaignants comme un "frein à fond" - et exposer leur vie à de graves pertes de liberté. Il est vrai que des pertes de liberté, même graves, peuvent être proportionnées et justifiées à l'avenir pour protéger le climat ; c'est précisément cette justifiabilité future qui menace de conduire au risque de devoir accepter des pertes de liberté considérables (considérants 117 et 120 ci-dessus). Toutefois, étant donné que la réglementation actuelle des niveaux d'émission autorisés fixe déjà le cap pour les futures atteintes à la liberté, leur impact sur la liberté future doit être proportionné du point de vue d'aujourd'hui et à l'heure actuelle - lorsque le cap peut encore être modifié.

Le mandat de protection de droit objectif de l'art. 20a GG le confirme. Si l'article 20a de la Loi fondamentale oblige l'État à protéger les bases naturelles de la vie, également en responsabilité pour les générations futures, il s'agit avant tout de préserver les bases naturelles de la vie pour les générations futures. Mais il s'agit aussi de la répartition des charges environnementales entre les générations. Le mandat de protection de l'article 20a de la Loi fondamentale inclut la nécessité de traiter les fondements naturels de la vie avec un tel soin et de les laisser à la postérité dans un état tel que les générations suivantes ne pourraient continuer à les préserver qu'au prix d'une abstinence radicale de leur part (cf. Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, p. 535 avec d'autres références).

S'il faut donc empêcher une répartition excessivement myope et donc unilatérale de la liberté et des charges de réduction au détriment de l'avenir, il faut pour cela utiliser avec suffisamment de précaution le maigre budget résiduel de CO₂, ce qui permet de gagner du temps pour initier à temps les transformations nécessaires qui atténuent la perte de liberté causée par la réduction constitutionnellement inévitable des émissions de CO₂ et l'utilisation de la liberté liée au CO₂ en

mettant à disposition des alternatives comportementales neutres en CO2. Les règlements contestés seraient inconstitutionnels s'ils permettaient de consommer une telle part du budget restant que les pertes de liberté futures prendraient inévitablement des proportions inacceptables du point de vue actuel, parce qu'il ne resterait plus de temps pour des développements et des transformations atténuantes. Si, compte tenu des multiples incertitudes quant à l'ampleur du budget de CO2 restant à l'avenir (voir les considérants 220 et suivants), on ne peut pas établir avec certitude ou exclure que des pertes de liberté inacceptables du point de vue actuel soient nécessaires, il faut néanmoins prendre aujourd'hui des mesures qui limitent au moins ce risque. Si des dispositions acceptent un risque d'atteinte considérable aux droits fondamentaux, ces derniers peuvent, selon la nature et la gravité des conséquences, exiger que les dispositions légales soient conçues de manière à ce que le risque d'atteinte aux droits fondamentaux reste également contenu (fondamentalement BVerfGE 49, 89 <141 et suivants). En tout état de cause, le principe de proportionnalité ne protège pas seulement contre la déraison absolue, mais exige également un usage parcimonieux de la liberté protégée par les droits fondamentaux au préalable. Par conséquent, le législateur peut être contraint en l'espèce de prendre des mesures conservatoires afin de faire face à la réduction de la charge menaçante après 2030 d'une manière qui ne porte pas atteinte aux droits fondamentaux (voir infra marginal n° 244 et s.).

195

2 La réglementation des quantités d'émissions autorisées jusqu'en 2030 dans l'article 3.1, phrase 2, et l'article 4.1, phrase 3, de la loi sur la protection de l'environnement, en liaison avec l'annexe 2, n'est pas constitutionnelle sans autre précaution, étant donné la liberté que cela met en danger dans les phases de réduction ultérieures. L'effet anticipé de ces réglementations sur les volumes d'émission sur les droits fondamentaux ne peut être pleinement justifié par le droit constitutionnel. Certes, dans le résultat, il n'y a pas de réserves profondes sur la compatibilité avec les exigences de droit objectif du droit constitutionnel. Il ne peut être établi que l'article 3.1, phrase 2, et l'article 4.1, phrase 3, de la KSG, en liaison avec l'annexe 2, violent l'exigence de protection du climat de l'article 20a de la Loi fondamentale (a). Toutefois, les dispositions sont inconstitutionnelles dans la mesure où elles font naître le danger, actuellement insuffisamment contenu, d'atteintes graves aux droits fondamentaux à l'avenir. Étant donné que les quantités d'émissions prévues par les deux dispositions jusqu'en 2030 réduisent sensiblement les possibilités d'émissions restantes par la suite, conformément à l'article 20a de la loi fondamentale, afin d'assurer une transition vers la neutralité climatique qui ne porte pas atteinte à la liberté, des précautions suffisantes doivent être prises pour alléger la charge de réduction qui incombera aux plaignants à partir de 2031 et pour contenir la menace qui en découle pour les droits fondamentaux. À cette fin, les exigences relatives aux réductions supplémentaires après 2030 doivent être conçues de manière à fournir des orientations et des incitations suffisantes pour le développement et la mise en œuvre complète de technologies et de pratiques neutres sur le plan climatique. Cela a fait défaut jusqu'à présent (b).

196

a) La justification de l'effet anticipé sur les droits fondamentaux des § 3.1 phrase 2 et § 4.1 phrase 3 KSG en liaison avec l'annexe 2 présuppose que les dispositions contestées sont également compatibles

avec le droit constitutionnel objectif (considérant 189 et suivants ci-dessus). À cet égard, des exigences décisives résultent de l'article 20a de la Loi fondamentale, qui contient l'exigence de protection du climat (aa). A l'heure actuelle, il n'est pas possible d'établir que les § 3.1 phrase 2 et § 4.1 phrase 3 KSG en liaison avec l'annexe 2 (bb) ou les mesures individuelles prises concrètement jusqu'à présent pour la protection du climat (cc) violent l'exigence de protection du climat. Le législateur n'a pas non plus violé l'article 20a de la Loi fondamentale en raison d'un manque de clarification des faits ou d'un manque de justification de la loi sur la protection du climat (dd). Toutefois, le législateur est encore tenu de mettre en œuvre ses efforts, tels qu'ils sont exprimés dans la concrétisation de l'article 20a de la Loi fondamentale, pour limiter l'augmentation de la température à 1,5°C si possible (ee).

197

aa) L'article 20a de la Loi fondamentale oblige l'État à protéger le climat (1). L'obligation de protéger le climat n'est pas en contradiction avec le fait que la nature globale du climat et du réchauffement planétaire exclut une solution aux problèmes du changement climatique par un seul État, mais elle en façonne le contenu. Étant donné que le législateur allemand ne pourrait pas réaliser à lui seul la protection du climat exigée par l'article 20a de la Loi fondamentale en raison de la nature globale du changement climatique, l'article 20a de la Loi fondamentale exige également que des solutions soient recherchées au niveau international (2). Le contenu normatif ouvert de l'article 20a de la Loi fondamentale et la référence explicite à la législation qui y est formulée ne s'opposent pas au contrôle par le juge constitutionnel du respect de l'exigence de protection du climat ; l'article 20a de la Loi fondamentale est une norme juridique justiciable qui vise à lier le processus politique en faveur des préoccupations écologiques, également dans l'optique des générations futures particulièrement concernées (3). L'article 1, phrase 3, de la loi sur la protection du climat donne à l'objectif de protection du climat une forme concrète autorisée par la Constitution et admissible, à savoir limiter l'augmentation de la température moyenne mondiale à un niveau nettement inférieur à 2°C et, si possible, à 1,5°C au-dessus du niveau préindustriel (4).

198

(1) L'article 20a de la Loi fondamentale oblige l'État à protéger le climat (voir BVerfGE 118, 79 <110 s.> ; 137, 350 <368 s.>). n° marginal 47, 378 n° marginal 73> ; 155, 238 <278 n° marginal 100>). Le paramètre central de l'état climatique du système terrestre dans son ensemble est la température moyenne de la Terre. Par conséquent, l'objectif principal de l'exigence de protection du climat est de maintenir un seuil de température auquel le réchauffement de la Terre causé par l'activité humaine doit être stoppé. Le réchauffement climatique actuellement observé est le résultat des émissions anthropiques de gaz à effet de serre qui pénètrent dans l'atmosphère terrestre. Afin d'arrêter le réchauffement climatique au seuil de température constitutionnellement pertinent (sous le marginal n° 208 et suivants), il faut empêcher une nouvelle accumulation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère terrestre au-dessus de ce seuil. En effet, en l'état actuel des choses, les concentrations de gaz à effet de serre et le changement climatique qui en résulte via le réchauffement de la planète sont largement irréversibles. Ce qu'il faut donc avant tout, ce sont des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (cf. déjà BVerfGE 118, 79 <110>). Une fois les limites

constitutionnelles de la poursuite du réchauffement climatique atteintes, l'exigence constitutionnelle de protection du climat oblige à limiter les émissions de gaz à effet de serre à un niveau neutre par rapport à la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère terrestre (voir également l'article 1, troisième phrase, et l'article 2, n° 9, KSG). À cet égard, l'article 20a de la Loi fondamentale vise également à atteindre la neutralité climatique. Toutefois, l'article 20a GG ne bénéficie pas d'une priorité inconditionnelle sur d'autres préoccupations, mais doit être mis en balance avec d'autres droits constitutionnels et principes constitutionnels en cas de conflit (cf. BTDrucks 12/6633, p. 6 s. ; BVerfGE 127, 293 <328> sur la protection des animaux ; Schulze-Fielitz, in : Dreier, GG, 3e éd. 2015, art. 20a marginal n° 46 ; Murswiek, in : Sachs, GG, 8e éd. 2018, art. 20a marginal n° 55 ; Huster/Rux, in : BeckOK, GG, 45e éd. 15.11.2020, art. 20a marginal n° 44 ; Kloepfer, in : Bonner Kommentar zum GG, avril 2020, art. 20a marginal n° 60 et s. ; Scholz, in : Maunz/Dürig, GG, 92e éd. EL août 2020, art. 20a marginal n° 41 ss ; Jarass, in : Jarass/Pieroth, GG, 16e éd. 2020, art. 20a marginal n° 14 ; Epiney, in : v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, tome 2, 7e éd. 2018, art. 20a marginal n° 47 ss). Cela s'applique également à l'exigence de protection du climat qu'il contient. Toutefois, en raison de l'irréversibilité du changement climatique dans toute la mesure du possible en l'état actuel des choses, le dépassement du seuil de température à respecter pour la protection du climat ne serait justifiable que dans des conditions étroites - pour la protection des droits fondamentaux, par exemple. En outre, le poids relatif de l'exigence de protection du climat dans le processus d'équilibrage augmente encore à mesure que le changement climatique progresse.

199

(2) L'obligation de protéger le climat en vertu de l'article 20a de la Loi fondamentale n'est pas exclue par le fait que le climat et le réchauffement de la planète sont des phénomènes mondiaux et que les problèmes de changement climatique ne peuvent donc pas être résolus par les seules contributions à la protection du climat d'un État. Comme le changement climatique lui-même, le mandat de protection du climat de l'article 20a de la Loi fondamentale revêt dès le départ une dimension internationale particulière. L'article 20a de la Loi fondamentale oblige l'État à rechercher une solution au problème de la protection du climat au niveau supranational (a). Dans un contexte international, les mesures nationales de protection du climat peuvent avoir l'effet requis par l'article 20a de la Loi fondamentale ; elles doivent être prises pour remplir le mandat constitutionnel de protection du climat, même si elles ne pourraient pas résoudre le problème climatique à elles seules (b).

200

a) Avec la protection des fondements naturels de la vie également pour les générations futures, l'article 20a de la Loi fondamentale s'engage en faveur d'un objectif que le législateur national ne peut atteindre pour le seul climat, mais uniquement dans le cadre d'une coopération internationale. Cela s'explique par les réalités du changement climatique et de la protection du climat. Le problème du réchauffement climatique et sa lutte (juridique) sont de nature véritablement globale (cf. Ismer, Klimaschutz als Rechtsproblem, 2014, p. 16 ; Saurer, NVwZ 2017, 1574 et s. ; Franzius, ZUR 2017, 515 et s.). ; Kreuter-Kirchhof, DVBl 2017, 97 <98> ; Buck/Verheyen, in : Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 5th ed. 2018, § 1 Rn. 2 ; Groß, EurUP 2019, 353 <362> ; Meyer, NJW 2020, 894 <898>).

Aucun État ne peut empêcher le réchauffement climatique à lui seul. Dans le même temps, chaque émission de chaque État contribue de manière égale au changement climatique (voir également Rechtbank Den Haag, arrêt du 24 juin 2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, point 4.90). Une solution au problème climatique mondial n'est possible que si des mesures de protection du climat sont prises au niveau mondial.

201

En tant qu'exigence de protection du climat, l'article 20a de la Loi fondamentale contient donc une obligation qui va nécessairement au-delà du droit national dont dispose le seul État et doit être comprise comme une référence également au niveau de l'action internationale. L'exigence constitutionnelle de protection du climat a donc également une " dimension internationale " dès le départ (Schulze-Fielitz, in : Dreier, GG, 3e éd. 2015, art. 20a marginal n° 11). Elle exige de l'État qu'il agisse de manière orientée vers l'international pour la protection globale du climat et oblige en particulier le gouvernement fédéral à œuvrer pour la protection du climat dans le cadre de la coordination internationale (par exemple, par des négociations, dans des traités ou dans des organisations) (voir à cet égard déjà en passant BVerfG, arrêté de la 3e chambre du premier Sénat du 26 mai 1998 - 1 BvR 180/88 -, n° marginal 23 ; cf. Groß, ZUR 2009, 364 <366 s.> avec d'autres références ; id, NVwZ 2011, 129 <130> ; Dederer, in : Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3e éd. 2013, § 248 marginal n° 72 avec d'autres références ; Schulze-Fielitz, in : Dreier, GG, 3e éd. 2015, Art. 20a marginal n° 64 ; Wolff, in : Hömig/Wolff, GG, 12e éd. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 5 ; Gärditz, in : Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93e EL août 2020, Art. 20a GG Rn. 18 ; Sommermann, in : v.Münch/Kunig, GG, 7e éd. 2021, Art. 20a Rn. 24). Dans ce contexte, la dimension internationale de l'article 20a de la Loi fondamentale en tant qu'exigence de protection du climat n'est pas épuisée par le mandat de rechercher une solution au problème climatique au niveau international et, si possible, de parvenir à un accord à cette fin. Au contraire, l'impératif constitutionnel de protection du climat inclut la mise en œuvre de solutions convenues (voir Frank, NVwZ 2016, 1599 et s. ; voir aussi Gärditz, ZUR 2018, 663 <664>). En outre, l'article 20a de la Loi fondamentale oblige également à protéger le climat au niveau national s'il n'est pas possible de formaliser juridiquement la coopération internationale dans un accord. Les organes de l'État sont tenus de protéger le climat indépendamment d'un tel accord, mais ils devraient néanmoins rechercher les possibilités de concrétiser les efforts nationaux de protection du climat dans le cadre de l'intégration internationale en même temps.

202

b) Quoi qu'il en soit, on ne peut pas opposer à l'impératif de prendre des mesures nationales de protection du climat le fait qu'elles ne seraient pas en mesure d'arrêter le changement climatique. Il est vrai que l'Allemagne ne serait pas en mesure, à elle seule, d'arrêter le changement climatique. L'action isolée de la République fédérale n'est évidemment pas un facteur de causalité pour le changement climatique et la protection du climat. Le changement climatique ne pourra être enrayeré que si la neutralité climatique est atteinte au niveau mondial. Au regard de l'exigence de réduction globale, la part de l'Allemagne dans les émissions mondiales de CO₂, qui est d'un peu moins de 2 % (cf. BMU, Klimaschutz in Zahlen, édition 2020, p. 12), est en soi plutôt faible. Toutefois, si les mesures de

protection du climat de l'Allemagne sont intégrées dans les efforts de protection du climat au niveau mondial, elles conviennent dans le cadre de l'effort global visant à mettre fin au changement climatique (cf. Buser, DVBI 2020, 1389 <1394> ; voir également Dederer, in : Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3e éd. 2013, § 248 marginal n° 74).

203

Dans ce contexte, l'État ne pourrait pas non plus se soustraire à sa responsabilité en se référant aux émissions de gaz à effet de serre dans d'autres États (cf. VG Berlin, arrêt du 31 octobre 2019 - 10 K 412.18 -, n° marginal 74 ; cf. également BVerwG, arrêt du 30 juin 2005 - 7 C 26/04 -, n° marginal 35 s. ; High Court of New Zealand, arrêt du 2. novembre 2017, CIV 2015-485-919 [2017] NZHC 733, para. 133 s. ; Gerechtshof Den Haag, arrêt du 9 octobre 2018, 200.178.245/01, para. 64 ; Hoge Raad der Nederlande, arrêt du 20 décembre 2019, 19/00135, para. 5.7.7 ; United States Court of Appeals for Ninth Circuit, arrêt du 17 janvier 2020, n° 18-36082, p. 19 s.). Au contraire, de la dépendance spécifique à l'égard de la communauté internationale des États découle la nécessité constitutionnelle de prendre effectivement ses propres mesures, si possible convenues au niveau international, pour la protection du climat. C'est précisément parce que l'État ne peut mettre en œuvre avec succès l'exigence de protection du climat qui lui est imposée par l'article 20a de la Loi fondamentale que par le biais de la coopération internationale, qu'il ne doit pas inciter d'autres États à saper cette coopération. Par ses propres actions, elle devrait également renforcer la confiance internationale dans le fait que la protection du climat, en particulier la mise en œuvre des objectifs de protection du climat convenus contractuellement, peut réussir dans des conditions dignes d'être vécues, également dans l'optique des libertés fondamentales. À cet égard, la solution pratique du problème de la protection du climat mondial dépend essentiellement de la confiance mutuelle dans la volonté des autres de la mettre en œuvre.

204

L'Accord de Paris a fait de la confiance mutuelle une condition préalable à l'efficacité d'une manière particulière. A l'art. 2 al. 1 lit. a PA, les parties se sont mises d'accord sur un objectif de protection du climat (bien en dessous de 2°C et de préférence 1,5°C), mais sans s'engager sur des mesures de réduction concrètes. À cet égard, l'accord de Paris établit un mécanisme volontaire dans le cadre duquel les parties déterminent elles-mêmes leurs mesures pour atteindre l'objectif de température convenu, mais doivent les rendre transparentes. L'objectif des dispositions relatives à la transparence est de permettre à tous les États d'avoir confiance dans les actions conformes aux objectifs des autres États (cf. Franzius, ZUR 2017, 515 <519> ; Gärditz, ZUR 2018, 663 <668 s.>) et d'être ainsi incités de leur côté à poursuivre effectivement les objectifs de protection du climat convenus au niveau international (cf. Frank, NVwZ 2016, 1599 f. ; Gärditz, ZUR 2018, 663 <667 f.> ; Buser, DVBI 2020, 1389 <1393> ; cf. aussi Böhringer, ZaöRV 2016, 753 <795> ; Saurer, NVwZ 2017, 1574 <1575 f.> ; Volland/Engel, NVwZ 2019, 1785 <1786>). La création et le maintien de la confiance dans la volonté des parties de se conformer sont donc considérés comme essentiels à l'efficacité de l'accord international sur la protection du climat. L'accord repose précisément sur le fait que les différents États apportent leur propre contribution. D'un point de vue constitutionnel, cela est important dans la

mesure où la voie vers une protection climatique efficace au niveau mondial, telle qu'elle est indiquée à l'article 20a de la Loi fondamentale, passe actuellement par cet accord.

205

(3) Le contrôle de constitutionnalité de l'article 3.1 phrase 3 et de l'article 4.1 phrase 3 de la loi sur la protection du climat en liaison avec l'annexe 2 n'est pas exclu du fait que l'article 20a de la Loi fondamentale ne prévoit pas de mesure justiciable pour l'appréciation constitutionnelle des objectifs concrets de réduction des gaz à effet de serre, mais que ceux-ci sont entièrement dans les mains du législateur. L'article 20a de la Loi fondamentale est une norme juridique justiciable. Cela s'applique également à l'exigence de protection du climat qu'il contient. Certes, le contenu concret de l'article 20a de la Loi fondamentale nécessite d'être précisé. Le libellé de l'article 20a de la Loi fondamentale (" L'État protège [...] les fondements naturels de la vie [...] par la législation [...] ") indique déjà l'importance particulière de la législation, qui a la prérogative de concrétiser (cf. Steinberg, NJW 1996, 1985 <1991> ; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5e éd. 2003, p. 50 ; Sommermann, in : v.Münch/Kunig, GG, 6e éd. 2012, art. 20a marginal n° 37 ; Kloepfer, Umweltrecht, 4e éd. 2016, p. 127 ss. marginal n° 45 ; Appel, in : Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 5e éd. 2018, § 2 marginal n° 113 ; Wolff, in : Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12e éd. 2018, art. 20a marginal n° 5 ; Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 11e éd. 2019, p. 65 s.). L'article 20a GG n'est donc pas un programme non contraignant, mais une norme juridique qui lie le législateur (cf. BVerfGE 118, 79 <110> - Emissionshandel ; voir également Waechter, NuR 1996, 321 ; Schulze-Fielitz, in : Dreier, GG, 3e éd. Aufl. 2015, art. 20a Rn. 67 ; Epiney, in : v.Man-goldt/Klein/Starck, GG, 7e éd. 2018, art. 20a Rn. 43 ; Gärditz, in : Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL août 2020, art. 20a GG Rn. 46 ; Huster/Rux, in : GG BeckOK, 45. Ed, 15 novembre 2020, art. 20a marginal n° 30).

206

Cet engagement ne peut être abandonné en laissant au seul législateur la concrétisation du mandat de protection à tirer de l'article 20a GG (cf. Epiney, in : v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7e éd. 2018, article 20a marginal n° 58). En effet, même si l'article 20a de la Loi fondamentale implique la législation dans la concrétisation de son contenu substantiel, celle-ci est en même temps destinée à s'opposer au processus politique. Ici, la constitution limite la portée de la décision politique de prendre des mesures pour protéger l'environnement ou de ne pas en prendre. L'article 20a de la Loi fondamentale fait de la protection de l'environnement une question constitutionnelle parce qu'un processus politique démocratique est organisé à court terme par le biais des périodes électorales ; il court cependant le risque structurel de réagir plus lentement aux préoccupations écologiques qui doivent être poursuivies à long terme, et parce que les générations futures qui sont particulièrement touchées aujourd'hui n'ont naturellement aucune voix propre dans le processus de décision politique. Compte tenu de ces conditions institutionnelles, l'article 20a GG impose des obligations substantielles au processus décisionnel démocratique (cf. Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, pp. 342, 431 ; Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, p. 75 ; Eifert, in : KJ, Verfassungsrecht und gesellschaftliche Realität, 2009, pp. 211 <216> avec d'autres références ; Kleiber, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, p. 5 ; Kube, in : Kahl <ed.>, Nachhaltigkeit durch Organisation

und Verfahren, 2016, p. 137 et s. ; Gärditz, in : Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93e EL août 2020, art. 20a GG Rn. 13). Ce caractère contraignant du processus politique recherché par l'article 20a de la Loi fondamentale risquerait de se perdre si le contenu substantiel de l'article 20a de la Loi fondamentale devait être décidé entièrement dans le cadre du processus politique quotidien, qui tend à être plus à court terme et orienté vers des intérêts directement articulables.

207

Toutefois, l'article 20a de la Loi fondamentale laisse au législateur une marge de manœuvre considérable. En principe, il n'appartient pas non plus aux tribunaux de déduire de la formulation ouverte de l'article 20a de la Loi fondamentale des limites concrètement quantifiables au réchauffement climatique et des quantités d'émissions correspondantes ou des objectifs de réduction. Dans le même temps, l'article 20a de la Loi fondamentale ne doit pas se tarir en tant qu'exigence de protection du climat. À cet égard également, il reste au contrôle du juge constitutionnel de veiller au respect des limites de l'article 20a de la Loi fondamentale (mais cf. Wegener, ZRU 2019, 3 <10 et s. >). Rien n'indique que l'article 20a de la Loi fondamentale, contrairement aux autres dispositions de la Loi fondamentale, aurait un contenu réglementaire dont l'interprétation et l'application échapperaient au contrôle juridictionnel.

208

(4) Dans l'exercice de son mandat de concrétisation et de sa prérogative de concrétisation, le législateur a actuellement déterminé l'objectif de protection du climat de l'article 20a de la Loi fondamentale par le biais de l'article 1 phrase 3 de la loi sur la protection du climat selon lequel l'augmentation de la température moyenne de la planète doit être limitée à nettement moins de 2°C et, si possible, à 1,5°C au-dessus du niveau préindustriel. Le champ d'application législatif de l'article 20a de la Loi fondamentale n'est donc pas actuellement dépassé. Le seuil de température de l'article 1 phrase 3 de la KSG doit également être considéré comme la base du contrôle constitutionnel en tant que concrétisation pertinente sur le plan constitutionnel.

209

a) Le seuil de température indiqué à l'article 1, phrase 3, de la loi sur la protection du climat doit être considéré comme une concrétisation constitutionnellement décisive de l'objectif de protection du climat de la Loi fondamentale. § La section 1 de la loi sur la protection du climat définit l'objectif de la loi sur la protection du climat. Elle stipule (accentuation ajoutée dans la phrase 3) :

L'objectif de cette loi est de garantir la réalisation des objectifs nationaux de protection du climat et le respect des objectifs européens afin de se protéger contre les effets du changement climatique mondial. Les conséquences écologiques, sociales et économiques sont prises en compte. La base en

est l'obligation découlant de l'Accord de Paris basé sur la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, selon laquelle l'augmentation de la température moyenne mondiale doit être limitée à bien moins de 2 degrés Celsius et, si possible, à 1,5 degré Celsius au-dessus du niveau préindustriel, afin de maintenir les effets du changement climatique mondial aussi bas que possible, ainsi que l'engagement de la République fédérale d'Allemagne lors du Sommet des Nations unies sur le climat du 23 septembre 2019 à New York de poursuivre la neutralité des gaz à effet de serre d'ici 2050 comme objectif à long terme.

210

§ Section 1 phrase 3 KSG se réfère à l'engagement dans le cadre de l'Accord de Paris comme base. La loi elle-même entend donc que le seuil de température susmentionné soit compris comme l'orientation fondamentale de la protection du climat. Il n'existe aucune autre définition d'objectif aussi fondamentale dans la loi allemande sur la protection du climat. Le seuil de température retenu n'est pas seulement l'expression de la volonté politique actuelle, mais doit également être compris comme une concrétisation de l'objectif de protection du climat requis par le droit constitutionnel. Cela est surtout étayé par le fait que l'objectif de protection du climat spécifié à l'art. 1 phrase 3 LPC est le seuil de température convenu au niveau international de l'art. 2 al. 1 lit. a PA, sur lequel le législateur s'est consciemment et expressément fondé. Dans sa signification constitutionnelle, cela va au-delà du consentement du législateur allemand à l'Accord de Paris donné par le droit des traités. Le fait que l'objectif de Paris soit spécifiquement désigné comme base de la loi allemande sur la protection du climat est particulièrement lié à l'exigence de protection du climat de l'article 20a de la Loi fondamentale. En raison de la dimension véritablement mondiale du changement climatique, l'État ne peut en définitive atteindre l'objectif de l'article 20a de la Loi fondamentale, qui est d'arrêter le changement climatique, que par le biais de la coopération internationale. À cette fin, elle est devenue active en adhérant à l'Accord de Paris, dans le cadre duquel elle remplit désormais aussi ses obligations plus étendues en matière de protection du climat en vertu de l'article 20a de la Loi fondamentale (voir ci-dessus le marginal n° 201). En fixant le seuil de température de l'article 2.1(a) PA, le législateur a déterminé l'orientation fondamentale du droit national de la protection du climat de manière à permettre à l'État allemand de remplir efficacement, par ses propres moyens, son mandat constitutionnel de protection du climat, ancré au niveau international.

211

b) Le législateur n'est toutefois pas totalement libre de concrétiser l'exigence de protection du climat de l'article 20a de la Loi fondamentale. Toutefois, avec l'objectif de température choisi dans l'accord de Paris et repris spécifiquement dans la loi sur la protection du climat, la marge de concrétisation laissée par l'article 20a de la loi fondamentale est actuellement respectée. L'objectif de protection du climat choisi relève de la prérogative de concrétisation du législateur telle qu'elle est prévue à l'article 20a de la Loi fondamentale. L'Accord de Paris a été adopté en décembre 2015 sur la base des résultats scientifiques compilés en préparation de la Conférence de Paris sur le climat (CCNUCC, Rapport sur l'examen du dialogue structuré d'experts 2013-2015, 2015, p. 18 Message 5, p. 31 para. 108). Il est vrai que, selon les plaignants, le réchauffement doit encore être limité à un maximum de 1,5 °C. Cela

correspond à une évaluation largement répandue et n'est pas considéré comme un problème. Cela correspond à l'opinion générale et est soutenu notamment par le rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement climatique de 1,5 °C de 2018. L'évaluation du Rapport spécial selon laquelle les risques liés au climat pour les systèmes naturels et humains, en particulier la probabilité que les points de basculement soient dépassés, sont plus élevés pour un réchauffement de 2 °C que pour un réchauffement de 1,5 °C (paragraphe 161 ci-dessus) est préoccupante. Toutefois, en raison de l'incertitude considérable documentée dans les fourchettes et les incertitudes indiquées par le GIEC, l'article 20a de la loi fondamentale - tout comme les devoirs de protection au titre des droits fondamentaux (ci-dessus marginal n° 162 et suivants) - laisse également au législateur une marge de manœuvre à cet égard dans la détermination de l'objectif de protection du climat pour évaluer les situations dangereuses et les risques de manière politiquement responsable (cf. BVerfGE 128, 1 <39>). Que les limites de cette marge de manœuvre législative soient violées par le choix de l'objectif de Paris n'est en tout cas pas perceptible à l'heure actuelle.

212

Toutefois, de nouvelles découvertes suffisamment fiables sur l'évolution du réchauffement climatique anthropique ou de ses conséquences et sur leur contrôlabilité pourraient rendre nécessaire la fixation d'un objectif différent dans le cadre de l'article 20a de la Loi fondamentale, même en tenant compte de la marge de manœuvre législative. Cette décision est soumise au contrôle de la Cour constitutionnelle. L'article 20a de la Loi fondamentale impose au législateur l'obligation permanente d'adapter le droit de l'environnement aux derniers développements et découvertes de la science (cf. BVerfGE 49, 89 <130, 132> sur l'article 1.1 phrase 1 de la Loi fondamentale). Si l'objectif de température convenu à l'article 2.1(a) de la Loi fondamentale devait s'avérer insuffisant pour assurer une protection suffisante du climat, l'obligation prévue à l'article 20a de la Loi fondamentale de rechercher une solution au problème de la protection du climat au niveau international serait également actualisée ; il faudrait notamment tenter de parvenir à des accords plus stricts. En revanche, une réorientation vers des objectifs de protection du climat plus faibles devrait pouvoir être justifiée devant l'article 20a GG en raison de la régression écologique associée (cf. sur ce point généralement Schulze-Fielitz, in : Dreier, GG, 3e éd. 2015, art. 20a marginal n° 71 ; Kluth, in : Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 51. EL 2016, art. 20a marginal n° 106 ; voir aussi art. 4 al. 3 PA, § 3 al. 3 phrase 2 KSG), à moins que des résultats plus récents et suffisamment étayés de la recherche climatique ne montrent que le réchauffement climatique a un potentiel moins dommageable que ce qui est actuellement à craindre.

213

c) En tant que concrétisation fondamentale, nécessaire sur le plan constitutionnel, de l'article 20a de la Loi fondamentale, la norme de température sur laquelle se fonde la protection climatique de l'article 1 phrase 3 de la KSG a à son tour une fonction d'orientation constitutionnelle. Elle constitue également la concrétisation décisive du mandat de protection du climat contenu dans l'article 20a de la Loi fondamentale pour le contrôle de constitutionnalité (cf. sur la concrétisation législative de l'article 20a de la Loi fondamentale sur la protection des animaux BVerfGE 127, 293 <328 f.>). Il n'est pas exclu

d'évaluer les dispositions contestées relatives aux quantités d'émissions autorisées, car le législateur aurait pu redéfinir l'objectif fondamental de protection du climat précisément avec ces dispositions. Il est vrai qu'elle pourrait modifier l'objectif pertinent de protection du climat dans le cadre d'une nouvelle concrétisation du mandat constitutionnel de protection du climat. Toutefois, toute nouvelle disposition incompatible avec la disposition concrétisant l'objectif constitutionnel de protection du climat jusqu'à présent ne doit pas être considérée en soi comme une concrétisation actualisée du mandat constitutionnel de protection par le législateur. Si le législateur voulait donner au droit de la protection du climat une nouvelle orientation fondamentale, il faudrait que celle-ci soit reconnaissable comme telle et donc également ouverte à la discussion par le public politique. L'accent explicite mis sur la législation dans l'article 20a de la Loi fondamentale et la reconnaissance de la prérogative du législateur de concrétiser la législation s'expliquent précisément par le fait que l'importance particulière des intérêts protégés de l'article 20a de la Loi fondamentale et leur relation tendue entre eux doivent être prises en compte. 20a GG et leur rapport de tension avec d'éventuelles préoccupations contradictoires doivent être mis en équilibre dans la responsabilité démocratique et que la législation offre le cadre approprié pour cela (voir Steinberg, NJW 1996, 1985 <1991 et s. > ; Murswiek, in : Sachs, GG, 8e éd. 2018, art. 20a marginal n° 57, 60 ; Scholz, in : Maunz/Dürig, GG, 91e EL avril 2020, art. 20a marginal n° 47). La procédure législative fournit la légitimité nécessaire à l'équilibre requis entre les intérêts. La procédure parlementaire, avec sa fonction publique inhérente et les délibérations fondamentalement publiques, permet, grâce à sa transparence et à la participation de l'opposition parlementaire, que les décisions soient également discutées dans le grand public et que les conditions d'un contrôle de la législation par les citoyens soient ainsi créées. Cette procédure offre également au public, par le biais des reportages des médias, la possibilité de former et de représenter ses propres opinions (voir BVerfGE 143, 246 <344 marge 274> avec d'autres références ; 150, 1 <96 et s. marge 192> avec d'autres références). Si toutefois c'est précisément cette transparence et cette fonction publique du processus législatif qui est la raison pour laquelle l'article 20a de la Loi fondamentale accorde une importance prépondérante à la concrétisation par la législation, une réorientation de l'objectif fondamental du droit de la protection du climat devrait également se faire de manière aussi publique et transparente. Tant que le législateur ne redéfinit pas l'objectif fondamental de protection du climat de manière perceptible et dans le cadre d'une procédure transparente, il doit se soumettre à sa propre concrétisation de l'objectif constitutionnel.

214

bb) Au regard de l'objectif de limiter le réchauffement climatique à un niveau nettement inférieur à 2°C et, si possible, à 1,5°C, il ne peut actuellement être établi que l'article 3.1, phrase 2, et l'article 4.1, phrase 3, de la KSG, en liaison avec l'annexe 2, violent l'exigence de protection du climat de l'article 20a de la Loi fondamentale.

215

(1) La constitutionnalité des quantités d'émission fixées par l'article 3.1 phrase 2 et l'article 4.1 phrase 3 KSG en liaison avec l'annexe 2 ne peut toutefois pas être examinée directement à la lumière de l'objectif de température pertinent sur le plan constitutionnel. Afin de pouvoir l'appliquer comme

critère de limitation des émissions de CO₂, il est nécessaire de traduire l'objectif de température en un objectif d'émission. Une telle traduction est fournie par l'approche budgétaire du GIEC (a), malgré les difficultés de quantification exacte. La détermination plus détaillée d'un budget résiduel national sur la base de ce point (b) est toutefois associée à des incertitudes considérables et nécessite des évaluations. Pour cette raison, le législateur dispose d'une marge de manœuvre dans sa prise de décision, qu'il ne peut remplir à sa discrétion politique. Si des données fiables indiquent que le seuil de température constitutionnellement pertinent pourrait être dépassé, elles doivent être prises en compte - même si ce n'est pas sous forme de mesure numérique (c).

216

(a) Le seuil de température nettement inférieur à 2°C et si possible à 1,5°C peut en principe être converti en une quantité globale correspondante d'émissions de CO₂, qui peut ensuite être répartie entre les États. Comme on l'a vu, il existe une relation approximativement linéaire entre la quantité totale d'émissions anthropiques de CO₂ accumulées dans le temps et l'augmentation de la température globale (marginal 32 ci-dessus), ce qui permet une telle conversion. Pour ce faire, la première étape consiste à déterminer le volume d'émission mondial restant si le seuil de température concret doit être atteint - il s'agit du budget résiduel mondial concret de CO₂. La deuxième étape consiste à déterminer quelle est la part de l'Allemagne - c'est le budget national spécifique de CO₂ résiduel. Le GIEC a nommé des budgets résiduels mondiaux de CO₂ spécifiques pour divers seuils de température et diverses probabilités d'occurrence ; sur cette base, le Conseil d'experts a déterminé un budget résiduel national pour l'Allemagne. La compatibilité des quantités d'émissions autorisées par l'article 3, paragraphe 1, phrase 2 et l'article 4, paragraphe 1, phrase 3 KSG avec le seuil de température peut être mesurée sur cette base.

217

Il est vrai que le gouvernement fédéral a déclaré dans cette procédure qu'il n'attendait pas de budgets nationaux de CO₂. Toutefois, elle n'a pas contesté le principe de l'approche budgétaire. Le gouvernement fédéral déclare que le budget CO₂ pourrait changer en fonction de l'état des connaissances scientifiques. Toutefois, cela ne va pas vraiment au-delà de l'incertitude mentionnée dans le rapport du GIEC lui-même (paragraphe 222 ci-dessous). Le fait que, comme l'indique le gouvernement allemand, des objectifs clairs de réduction des gaz à effet de serre sont nécessaires à la coopération multilatérale et que ceux-ci seraient donc au centre de la politique européenne et allemande de protection du climat, ne constitue pas une objection de grande portée à l'approche du GIEC et du Conseil d'experts basée sur le budget résiduel global. En effet, les objectifs de réduction des gaz à effet de serre ne remplacent pas cette approche, mais la présupposent. Les objectifs de réduction des émissions ne peuvent pas traduire l'objectif de température lié à la limitation du réchauffement climatique en objectifs de protection du climat si ces objectifs de réduction ne sont pas à leur tour alignés sur une quantité totale d'émissions correspondant au seuil de température visé ; pris isolément, ils n'ont pas de sens (pour plus de détails, voir SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, p. 42 et suivantes. paragraphe 12). L'objectif de température peut en effet être traduit en objectifs de réduction. Cependant, dans une étape

intermédiaire, une quantité d'émission correspondant au seuil de température visé doit également être prise en compte. Cette quantité totale d'émissions peut ensuite être représentée par des objectifs de réduction en la répartissant le long d'un chemin de réduction menant à la neutralité climatique.

218

Toutefois, rien n'empêche le législateur de formuler des objectifs de réduction sans se faire une idée dès le départ du volume total d'émissions encore disponible. Cependant, en raison de l'irréversibilité des processus initiés, il court alors le risque que le seuil de température soit dépassé. En théorie, les décideurs peuvent même abandonner définitivement l'idée d'un niveau d'émission total lorsqu'ils formulent leurs objectifs de réduction et s'efforcent de respecter le seuil de température fixé par tâtonnement. De cette façon, cependant, aucun niveau de température spécifique ne pourrait être visé, car les effets irréversibles des émissions de CO₂ sur le climat ne permettraient au mieux que des corrections limitées de la voie choisie. En définitive, cela reviendrait à poursuivre la protection du climat dans l'obscurité. Toutefois, ce n'est pas l'objectif du gouvernement fédéral. Le gouvernement allemand déclare ici que l'approche budgétaire convient plutôt comme contrôle de plausibilité pour vérifier si la somme des contributions à déterminer au niveau national conformément à l'Accord de Paris est globalement suffisante pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris ; les contributions nationales doivent être mesurées à cette aune dans le processus de négociation mondiale. Le fait que l'approche budgétaire soit en principe adaptée à la traduction de la mesure de température n'est donc pas contesté (sur la réception également le Hoge Raad des Pays-Bas, arrêt du 20 décembre 2019, 19/00135, point 2.1, 7^e tiret, points 4.6, 7.4.3 ; Cour suprême d'Irlande, arrêt du 31 juillet 2020, 205/19, point 4.3). L'objection du gouvernement fédéral concerne plutôt les incertitudes relatives à la taille du budget résiduel global et d'un budget national (paragraphe 220 et suivants ci-dessous).

219

(b) Le GIEC a fourni des chiffres concernant la taille du budget résiduel mondial de CO₂ correspondant pour différents seuils de température et les probabilités d'atteindre ces seuils. Par exemple, il a estimé un budget résiduel mondial de CO₂ de 420 gigatonnes à partir de 2018 pour une probabilité de 67 % de limiter le réchauffement climatique à 1,5°C, et un budget résiduel de 1 170 gigatonnes à partir de 2018 pour un objectif de 2°C (GIEC, rapport spécial, réchauffement climatique de 1,5°C, 2018, chapitre 2, p. 108, tableau 2.2). Sur la base des chiffres du GIEC, le Conseil allemand des experts économiques a déterminé un budget résiduel national concret de 6,7 gigatonnes à partir de 2020 pour l'objectif de limiter l'augmentation de la température moyenne de la Terre à 1,75 °C avec une probabilité de 67% (SRU, Für eine entschlossenene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, pp. 52, 88 para. 111).

220

c) La détermination du budget du Conseil d'experts repose sur un ensemble de chiffres compréhensibles et des étapes de calcul concluantes (cf. à ce sujet en principe BVerfGE 125, 175 <226> ; 137, 34 <75 marginal n° 82>) et se base sur des hypothèses scientifiquement justifiées du GIEC, qui ont été obtenues dans le cadre d'une procédure d'assurance qualité. Cependant, il contient des incertitudes non négligeables concernant la taille du budget résiduel mondial (aa) et national (bb) et ne permet donc pas juridiquement une conclusion numériquement précise. Les incertitudes vont dans les deux sens ; en effet, le budget résiduel pourrait également être plus faible que ce que le Conseil d'experts (cc) a supposé. Les indications de dégradations irréversibles basées sur les estimations du rapport spécial du GIEC doivent être prises en compte ici, même si elles ne représentent pas des connaissances scientifiques établies de manière exhaustive (dd).

221

(aa) Le Conseil d'experts fonde initialement son calcul sur les données du GIEC concernant le bilan résiduel mondial de CO₂. Il s'agit d'une information fondamentalement fiable. Les estimations du GIEC sont le résultat concret d'une procédure d'assurance qualité. Le GIEC a formulé son estimation sur la base d'une évaluation approfondie de l'état de la recherche par les scientifiques et en révélant l'incertitude restante (voir considérant 16 f. ci-dessus).

222

Le GIEC lui-même fait état d'incertitudes considérables. Il est vrai que le montant total des émissions anthropiques du principal gaz à effet de serre, le CO₂, et l'augmentation de la température mondiale peuvent en principe être convertis l'un en l'autre sans contestation. Toutefois, l'évaluation de la force du lien entre les émissions cumulées et le réchauffement est entachée d'incertitudes en raison de la complexité du système climatique. Il existe des incertitudes quant à la réaction du climat aux émissions de gaz à effet de serre. Selon le GIEC, le budget mondial pourrait différer de 400 gigatonnes de CO₂ dans un sens ou dans l'autre ; les incertitudes quant au degré réel de réchauffement historique pourraient expliquer une différence de 250 gigatonnes de CO₂ dans un sens ou dans l'autre ; les émissions supplémentaires potentielles de CO₂ dues au dégel futur du pergélisol et les émissions de méthane provenant des zones humides réduiraient encore le budget de 100 gigatonnes de CO₂ ; en outre, l'ampleur de l'atténuation future des gaz à effet de serre autres que le CO₂ pourrait modifier le budget de CO₂ restant de 250 gigatonnes de CO₂ dans un sens ou dans l'autre ; on ne sait pas non plus dans quelle mesure les extractions de CO₂ de l'atmosphère (ce que l'on appelle les émissions négatives) pourraient devenir possibles à l'avenir (sur tout cela GIEC, Rapport spécial, Réchauffement climatique de 1,5 °C, Résumé à l'intention des décideurs, 2018, pp. 16 s. ; voir également SRU, Für eine entschlossenene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, p. 44 s. paragraphe 16 et suivants). Si l'on met ces écarts, considérés comme possibles, en relation avec le fait que le GIEC estime un budget résiduel mondial de CO₂ de 420 gigatonnes pour une probabilité de réalisation de l'objectif de 67 % en ce qui concerne l'objectif de limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C à partir de 2018 et un budget résiduel de 1 170 gigatonnes pour un objectif de 2 °C à partir de 2018, ces incertitudes sont considérables.

223

Entre-temps, on ne dispose pas de données plus précises et aussi robustes que les estimations du présent rapport spécial du GIEC. Il n'y a aucune raison apparente de douter de l'estimation du GIEC au-delà des incertitudes déclarées. Les plaignants voient des indications selon lesquelles l'estimation du GIEC est trop généreuse. Cependant, ils ne doutent pas qu'il s'agisse d'une représentation fiable de l'état actuel des connaissances. Le gouvernement fédéral non plus. Elle considère simplement que les incertitudes sont trop grandes pour que l'on puisse déduire quoi que ce soit de cette estimation.

224

(bb) Les autres dérivations du Conseil d'experts sur le budget résiduel national sont basées sur des hypothèses compréhensibles et des étapes de calcul concluantes. Cependant, ils contiennent des évaluations et des incertitudes qui leur sont propres.

225

Par exemple, divers critères de répartition peuvent être envisagés pour déterminer la part nationale du budget résiduel mondial de CO₂. Pour ses recommandations, le Conseil allemand des experts économiques a choisi l'approche d'une loi sur les émissions par habitant, c'est-à-dire une répartition en fonction de la taille actuelle de la population, et utilise en conséquence la part de la population allemande dans la population mondiale totale de 1,1% en 2016 comme base (SRU, Für eine entschlossenene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, p. 51). D'autres clés de répartition sont envisageables (SRU, loc. cit., p. 48 ; Winter, ZUR 2019, 259 <263 f.>). Cependant, aucune clé de distribution précise ne peut être déduite de l'art. 20a GG. En particulier, l'article 20a GG ne précise pas quelle part de la charge l'Allemagne devrait supporter pour des raisons de justice. Cela ne signifie pas pour autant que la contribution de l'Allemagne puisse être choisie arbitrairement pour des raisons constitutionnelles. Une obligation constitutionnelle concrète de réduire les émissions de CO₂ ne peut pas non plus être simplement contrée par l'argument selon lequel la part de l'Allemagne dans la charge de réduction et dans le budget mondial de CO₂ ne peut pas être déterminée. Étant donné que l'article 20a de la Loi fondamentale oblige également l'Allemagne à atteindre l'objectif de protection du climat dans le cadre de la coopération internationale, la contribution allemande à apporter à cette fin doit être déterminée de manière à favoriser la confiance mutuelle entre les parties contractantes dans la volonté de l'atteindre, mais pas à créer des incitations à la minorer (voir ci-dessus le marginal 203). Des indications de droit international pour la répartition se trouvent par exemple à l'article 2.2, à l'article 4.4 PA (cf. sur le principe des responsabilités communes mais différenciées également l'article 3 n° 1 et 4 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 <Convention-cadre sur les changements climatiques, Journal officiel fédéral II 1993 p. 1784, UNTS Vol. 1771, p. 107, entrée en vigueur le 21 mai 1994> ainsi que dans le troisième considérant de l'Accord de Paris).

226

En outre, la Convention de Paris prévoit la possibilité d'élargir pratiquement le budget résiduel national en transférant les contributions super-obligatoires de réduction des émissions d'autres Parties à la Convention (art. 6 al. 2 et al. 4 PA). Cependant, il n'a pas encore été possible d'établir un système d'attribution de crédits fiable pour les engagements de réduction négociables au niveau international (cf. BTDrucks 19/15906, p. 1 et suivantes). Il n'est actuellement pas possible de prévoir si un tel système de transfert et de crédit pourrait être utilisé pour accroître le budget national à grande échelle à l'avenir. Compte tenu des charges de réduction très élevées que la communauté des États dans son ensemble devra encore assumer pour atteindre l'objectif de température de l'Accord de Paris (cf. CCNUCC, Nationally determined contributions under the Paris Agreement, Synthesis report by the secretariat, 2021, p. 5, para. 13), la concurrence pour les réductions volontaires transférables risque d'être intense.

227

Une expansion du budget résiduel national par le biais de technologies dites d'émissions négatives peut également être envisagée (cf. par exemple la loi sur le stockage du dioxyde de carbone du 17 avril 2012 <BGBI I p. 1726>). Toutefois, la mesure dans laquelle les technologies à émissions négatives seront utilisées à grande échelle au-delà des applications individuelles n'est pas encore prévisible aujourd'hui compte tenu des préoccupations écologiques, techniques, économiques, politiques et sociales - nonobstant les questions constitutionnelles que cela pourrait soulever (supra paragraphe 33).

228

(cc) Le fait que le calcul du Conseil d'experts contienne des incertitudes et des évaluations ne signifie pas pour autant qu'il reste des options d'émission plus poussées. Les incertitudes liées à la détermination du budget résiduel global et à sa répartition entre les États vont dans les deux sens et pourraient donc également conduire à une estimation trop généreuse. Dans l'ensemble, on ne peut exclure que l'Allemagne ait effectivement un budget restant plus important. Toutefois, il semble tout aussi possible que le budget restant soit encore plus réduit.

229

(dd) Bien que la quantification concrète du budget résiduel par le Conseil d'experts comporte des incertitudes non négligeables, les mesures de réduction statutaires doivent en tenir compte. Comme des incertitudes subsistent dans la quantification exacte du lien entre les émissions de CO₂ et le réchauffement climatique, l'article 20a de la loi fondamentale laisse certes une marge de manœuvre au législateur (voir BVerfGE 128, 1 <39> ; voir également sur les droits fondamentaux BVerfGE 49, 89

<131 s.> ; 83, 130 <141 s.>). L'importance de la quantité d'émissions restant pour maintenir le seuil de température ne peut actuellement être déterminée avec une précision telle que le montant du budget indiqué par le Conseil d'experts pourrait fournir une mesure numériquement exacte pour le contrôle constitutionnel. Cependant, le législateur ne peut pas remplir son champ d'évaluation en fonction d'une discrétion politique. En cas d'incertitude scientifique sur les relations de causalité pertinentes pour l'environnement, l'article 20a de la Loi fondamentale fixe plutôt des limites aux décisions du législateur - notamment celles qui ont des conséquences irréversibles pour l'environnement - et lui impose un devoir de diligence particulier, également en matière de responsabilité à l'égard des générations futures (cf. également BVerfGE 128, 1 <37> ; Epiney, in : v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG, 7e éd. 2018, art. 20a marginal n° 71 ; voir également Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, p. 101 s. ; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, pp. 121 et s. ; Wolf, in : AK-GG, 3e éd. 2001, art. 20a marginal n° 32 ; Murswiek, in : Sachs, GG, 8e éd. 2018, art. 20a marginal n° 50 ; Huster/Rux, in : BeckOK GG, 45e éd. 15 novembre 2020, art. 20a marginal n° 22). L'expression de ce devoir de diligence particulier est en tout cas que le législateur doit déjà tenir compte d'indications fiables sur la possibilité d'atteintes graves ou irréversibles - dans chaque cas en fonction de leur résilience. Toujours selon l'article 3, paragraphe 3, phrase 2, de la convention-cadre sur les changements climatiques, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de motif pour reporter les mesures de précaution s'il existe une menace de dommages "graves ou irréversibles". En ce qui concerne la menace d'un changement climatique irréversible, la loi doit donc également tenir compte des estimations du GIEC, résultant d'une procédure d'assurance qualité, concernant la taille du budget résiduel mondial de CO2 et les conséquences pour les niveaux d'émission nationaux restants si ceux-ci indiquent la possibilité de dépasser le seuil de température pertinent pour la constitution.

230

(2) Les sections 3.1 phrase 2 et 4.1 phrase 3 KSG en liaison avec l'annexe 2 rendent encore justice à ce sujet. Sur le plan constitutionnel, compte tenu de la marge de manœuvre du législateur, il ne peut actuellement être établi que ces dispositions violent l'exigence constitutionnelle de protection du climat prévue à l'article 20a de la Loi fondamentale.

231

(a) Toutefois, il n'apparaît pas certain que le budget résiduel restant puisse être respecté selon les dispositions adoptées. Si l'on prend 6,7 gigatonnes comme base pour le budget résiduel national concret de CO2 restant à partir de 2020, tel que déterminé par le Conseil d'experts pour l'objectif de limiter l'augmentation de la température moyenne de la terre à 1,75°C avec une probabilité de 67% (SRU, Für eine entschlossenene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, pp. 52, 88 para. 111), ce budget résiduel serait déjà largement consommé par les quantités de CO2 autorisées au § 4.1 phrase 3 KSG en liaison avec l'annexe 2 d'ici 2030.

232

Les quantités d'émissions spécifiées pour les années et les secteurs dans l'annexe 2 de la section 4 KSG totalisent environ 7 gigatonnes (avec un certain degré d'incertitude dû au fait que les quantités d'émissions de l'industrie énergétique ne sont pas spécifiées partout). Ce chiffre se réfère toutefois à ce que l'on appelle des équivalents CO₂, c'est-à-dire qu'il comprend non seulement les émissions de CO₂ mais aussi d'autres gaz à effet de serre (cf. section 2 n° 2 KSG), qui ne sont toutefois pas pris en compte dans le calcul du bilan résiduel par le GIEC et le Conseil d'experts en raison de leurs propriétés différentes, notamment leur caractère de courte durée de vie. En Allemagne, la part des émissions de CO₂ dans les émissions de gaz à effet de serre est actuellement d'environ 88 % (SRU, loc. cit., p. 40). Par conséquent, les émissions de gaz à effet de serre énumérées à l'annexe 2, qui totalisent environ 7 gigatonnes d'équivalents CO₂, comprendront un bon 6 gigatonnes d'émissions de CO₂.

233

Après 2030, il resterait moins d'une gigatonne du budget résiduel de CO₂ de 6,7 gigatonnes calculé par le Conseil d'experts. Ce chiffre ne tient pas compte des émissions supplémentaires de CO₂ dues à l'utilisation des sols, au changement d'affectation des sols et à la sylviculture, ni des émissions de l'aviation internationale et du transport maritime imputables à l'Allemagne (cf. BTDrucks 19/14337, p. 26 et suivantes), qui réduisent encore le budget restant.

234

Afin de maintenir les limites budgétaires, la neutralité climatique devrait donc être atteinte le plus tôt possible après 2030. Toutefois, il est peu probable que cela puisse être réalisé. Selon la trajectoire de réduction prévue par la loi sur la protection du climat, le niveau d'émission en 2030 doit être réduit de 55 % par rapport à 1990 (article 3, paragraphe 1, phrase 2 KSG). Toutefois, le niveau d'émission est encore loin d'être neutre sur le plan climatique. De manière réaliste, la conversion à la neutralité climatique prendra alors encore un certain temps, outre les obstacles à la liberté, pour des raisons techniques uniquement. Un budget résiduel de 6,7 gigatonnes d'émissions de CO₂ serait probablement dépassé. Si, toutefois, le budget résiduel national était déterminé sur la base d'un objectif de température un peu plus généreux, compris entre 1,75°C et 2°C, le respect du budget résiduel national calculé selon la méthode du Conseil d'experts n'apparaîtrait pas impossible. Dans ce contexte, un budget restant après 2030 durerait d'autant plus longtemps que les volumes d'émissions annuels seraient continuellement réduits après 2030.

235

Toutefois, en fondant le budget résiduel national sur le seuil de température de 1,75 °C, le Conseil d'experts ne l'a pas jugé excessivement strict. L'exigence légale est de limiter le réchauffement à un niveau bien inférieur à 2 °C et, si possible, à 1,5 °C. Le Conseil n'a pas fixé de limite de 1,75 °C pour le budget résiduel national. En conséquence, une limite de 1,75°C se situe dans la fourchette de ce qui est légalement admissible, mais elle ne concrétise pas l'effort consenti pour limiter l'augmentation de

la température à 1,5°C (cf. également l'article 2, alinéa 1, lettre a, PA). Ceci s'applique a fortiori à un seuil plus élevé entre 1,75 °C et 2 °C.

236

b) Par conséquent, il ne peut être établi, à l'heure actuelle, que le législateur a outrepassé sa marge de manœuvre constitutionnelle en matière de prise de décision. Une constatation par le juge constitutionnel du dépassement du budget CO₂ - qui est également limité par l'article 20a de la Loi fondamentale en vertu du droit constitutionnel - avec les quantités d'émission prévues par l'article 3.1 phrase 2 et l'article 4.1 phrase 3 KSG en liaison avec l'annexe 2 jusqu'en 2030 est actuellement exclue par l'incertitude quant à l'ampleur du budget résiduel CO₂ mondial, qui se reflète dans son calcul, en plus de ses propres incertitudes quant à l'ampleur du budget résiduel national. Le budget résiduel de 6,7 gigatonnes calculé par le Conseil d'experts sur la base des estimations du GIEC pour le maintien d'un seuil de température de 1,75°C serait presque épuisé d'ici 2030 par les volumes d'émission réglementés à l'annexe 2 (voir considérant 231 et suivants ci-dessus). Toutefois, l'incertitude quant aux possibilités d'émissions restantes pour maintenir le seuil de température à l'échelle mondiale et nationale est actuellement trop grande pour que le montant du budget déterminé par le Conseil d'experts puisse fournir une mesure numériquement précise pour le contrôle constitutionnel.

237

Les estimations du GIEC concernant la taille du budget résiduel mondial de CO₂ et la référence au danger de dépassement du seuil de température constitutionnellement pertinent que l'on peut en déduire doivent néanmoins être prises en compte (voir ci-dessus le marginal n° 229). Toutefois, il ne peut être établi à l'heure actuelle que le législateur a violé ce devoir de diligence avec les articles 3.1 phrase 2 et 4.1 phrase 3 KSG en liaison avec l'annexe 2. Le budget résiduel de 6,7 gigatonnes calculé par le Conseil d'experts sur la base des estimations du GIEC pour maintenir un seuil de température de 1,75°C serait largement épuisé d'ici 2030 par les niveaux d'émission réglementés à l'annexe 2, mais ne serait probablement pas excessif en soi. Un tel degré de dépassement, comparé aux incertitudes actuellement inhérentes au calcul du budget résiduel, ne serait pas suffisant pour justifier un recours constitutionnel. Compte tenu de la fourchette normative de la norme de température "nettement inférieure à 2°C et aussi proche que possible de 1,5°C", il est également significatif dans ce contexte que le Conseil d'experts n'ait pas calculé le budget national de 6,7 gigatonnes pour un seuil de 2°C - comme le supposent les plaignants dans les procédures 1 BvR 78/20 et 1 BvR 96/20 - mais pour le seuil plus strict de 1,75°C.

238

cc) Dans certains cas, les plaintes constitutionnelles soulignent et contestent comme anticonstitutionnel le fait que, selon diverses études, les instruments de protection du climat actuellement utilisés en Allemagne ne sont pas suffisants pour respecter le quota de réduction de 55

% pour l'année cible 2030, tel que prévu à l'article 3.1 phrase 2 de la loi sur la protection du climat, par rapport à l'année 1990 (voir les considérants 169 et suivants ci-dessus). Toutefois, la violation de l'article 3.1 phrase 3 KSG ne constituait pas en soi une violation de la Constitution. § L'article 3, paragraphe 1, phrase 3, de la loi sur la protection du climat ne constitue pas une concrétisation standardisée du mandat de protection du climat au sens de l'article 20a de la Loi fondamentale car, contrairement à l'article 1, phrase 3, de la loi sur la protection du climat, il ne précise pas l'objectif de protection du climat du législateur dans son intégralité (voir considérant 209 ci-dessus). Par ailleurs, on ne peut exclure d'emblée que les instruments nationaux spécifiques de protection du climat soient développés de manière à ce que l'objectif de réduction fixé pour 2030 soit atteint en compensant les déficits de réduction au cours de cette période. § L'article 4 (3) phrase 1 KSG prévoit une obligation de rattrapage dans les périodes annuelles jusqu'en 2030, si nécessaire.

239

dd) Le législateur n'a pas violé les exigences de rationalité de la législation. L'article 20a de la Loi fondamentale n'établit pas, du moins pour la constellation à trancher ici, une obligation indépendante de clarifier les faits et de motiver qui serait détachée de ses exigences de fond.

240

(1) Une obligation de clarification des faits indépendante des exigences relatives à la constitutionnalité matérielle de la loi ne découle généralement pas de la Loi fondamentale. Jusqu'à présent, la Cour constitutionnelle fédérale n'a supposé une obligation indépendante du législateur de clarifier les faits que dans certaines constellations particulières. Dans le cas contraire, le principe s'applique selon lequel la mise en forme de la procédure législative dans le cadre des règles fixées par la Constitution relève de la compétence des organes législatifs. En outre, la procédure parlementaire, avec sa fonction publique inhérente et les délibérations fondamentalement publiques qui en découlent, permet, précisément grâce à sa transparence, que les décisions soient également discutées dans le grand public et que les conditions soient ainsi créées pour le contrôle de la législation par les citoyens. Pour cette seule raison, les décisions d'une importance considérable sont en principe précédées d'une procédure qui offre au public une possibilité suffisante, y compris par le biais des médias, de former et de représenter des opinions, et qui encourage les représentants du peuple à clarifier la nécessité et la portée des mesures à adopter dans le débat public. La Loi fondamentale s'appuie ainsi sur le fait que, même sans l'établissement d'une obligation indépendante de clarification des faits, la transparence et le discours public dans la procédure parlementaire offrent une garantie suffisante pour une base factuelle suffisante pour la décision législative dans chaque cas. Car l'absence d'une obligation indépendante de clarification des faits dans la procédure législative ne libère pas le législateur de la nécessité de prendre ses décisions conformément aux exigences du droit constitutionnel, en particulier des droits fondamentaux, et de les fonder à cet égard - par exemple en vue des exigences de proportionnalité - sur une connaissance suffisamment fondée des faits et des interrelations d'effets (BVerfGE 143, 246 <343 et s., marginal n° 273 et s., avec d'autres références).

(2) L'obligation de motivation du législateur, affirmée par les plaignants, ne découle pas non plus ici de l'article 20a de la Loi fondamentale (mais voir Schulze-Fielitz, in : Dreier, GG, 3e éd. 2015, article 20a marginal n° 73 m. w.N. ; Kluth, in : Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 51e EL 2016, art. 20a Rn. 107 ; spécifiquement sur la protection du climat Winter, ZUR 2019, 259 <265> ; avec prudence, en revanche, par exemple Groß, ZUR 2009, 364 <367>). Selon la jurisprudence constante du Sénat, la Constitution ne prescrit pas ce qui, comment et quand exactement doit être justifié dans la procédure législative, mais laisse la place aux négociations et au compromis politique (cf. BVerfGE 137, 34 <73 f. marginal n° 77> avec d'autres références). Les exigences de constitutionnalité d'une loi qui découlent de la Constitution ne portent en principe pas sur sa justification, mais sur les résultats d'une procédure législative (BVerfGE 139, 148 <180 n° marginal 61> ; voir aussi BVerfGE 140, 65 <80 n° marginal 33> ; 143, 246 <345 f. n° marginal 279>). Ici aussi, il est déterminant que la compatibilité des quantités d'émissions réglementées par la loi avec l'article 20a de la loi fondamentale puisse être justifiée de manière concluante (cf. en conséquence sur le minimum vital digne de la dignité humaine BVerfGE 137, 34 <73 marginal n° 77>).

ee) Toutefois, le législateur reste tenu de faire un effort, comme l'exprime la concrétisation de l'article 20a de la Loi fondamentale, pour limiter l'augmentation de la température à 1,5°C si possible (§ 1, troisième phrase, KSG). Certains éléments indiquent que le quota de réduction de 55% prévu à l'article 3, alinéa 1, phrase 2, de la loi sur la protection du climat pour l'année cible 2030 n'était pas adapté à l'objectif de limiter le réchauffement climatique à un niveau nettement inférieur à 2°C, si possible à 1,5°C. La genèse de cette valeur laisse penser que le législateur n'a pas encore pris les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif. La genèse de cette valeur indique plutôt que l'objectif de réduction était initialement orienté vers un seuil de température de 2°C (paragraphe 166 ci-dessus). Cela correspond au fait qu'avec la quantité totale d'émissions prévue à la section 4 (1), troisième phrase, KSG en liaison avec l'annexe 2, le budget résiduel déterminé par le Conseil d'experts sur la base des estimations du GIEC pour l'objectif de 1,75°C ne pourrait être respecté qu'avec une extrême difficulté, mais que le respect d'un budget résiduel correspondant déterminé pour l'objectif de 2°C semblerait possible.

b) L'article 3.1 phrase 2 de la KSG et l'article 4.1 phrase 3 de la KSG en liaison avec l'annexe 2 sont inconstitutionnels dans la mesure où ils font naître le risque actuellement insuffisamment maîtrisé d'atteintes futures aux droits fondamentaux ; ils violent ainsi l'obligation du législateur, découlant de l'exigence de proportionnalité, de prendre les mesures requises par l'article 20a de la Loi fondamentale conformément à la Constitution. 20a de la Loi fondamentale de répartir dans le temps les réductions des émissions de CO₂ qui sont constitutionnellement nécessaires jusqu'à la neutralité climatique, avec

prévoyance et d'une manière qui ne porte pas atteinte aux droits fondamentaux (sur les exigences, voir les considérants 192 et suivants ci-dessus).

244

aa) Les quantités d'émissions prévues à l'article 3.1, phrase 2, et à l'article 4.1, phrase 3, de la loi sur la protection de l'environnement, en liaison avec l'annexe 2, jusqu'en 2030, réduisent considérablement les possibilités d'émissions qui subsistent pour les périodes ultérieures, conformément au seuil de température de nettement moins de 2°C, si possible de 1,5°C, ce qui justifie l'exigence de protection du climat de l'article 20a de la loi fondamentale. Compte tenu de l'effet préliminaire pertinent pour les droits fondamentaux, cela ne peut être justifié que si, afin de garantir que la transition vers la neutralité climatique continue à se faire en douceur sur la liberté, des précautions suffisantes sont prises pour alléger la charge de la réduction qui incombera aux plaignants à partir de 2031 et pour contenir la menace associée aux droits fondamentaux (1). Ce qui est nécessaire, c'est la création d'un horizon de planification propice au développement (2). Cela pose des exigences concrètes pour la conception ultérieure de la voie de réduction (3).

245

(1) La charge de réduction des gaz à effet de serre requise après 2030 sur la base de l'article 20a de la Loi fondamentale sera considérable. Il est impossible de déterminer si elle sera si radicale qu'elle sera nécessairement associée à des atteintes déraisonnables aux droits fondamentaux du point de vue actuel (a). Cependant, le risque de charges graves est élevé. En raison de l'obligation d'endiguer le risque d'atteintes significatives aux droits fondamentaux, ainsi que de l'obligation générale de traiter les droits fondamentaux avec soin, les quantités d'émissions prévues aux articles 3.1, phrase 2, et 4.1, phrase 3, de la loi sur la protection de l'environnement, en liaison avec l'annexe 2, jusqu'en 2030, ne peuvent donc être conciliées avec les droits fondamentaux de la liberté qui seront affectés à l'avenir que si elles sont combinées avec des mesures visant à faire face à la charge de réduction qui se profilera après 2030 d'une manière qui ne porte pas atteinte aux droits fondamentaux (b).

246

a) Selon l'exigence constitutionnelle de maintenir le réchauffement de la planète à un niveau nettement inférieur à 2°C et, si possible, à 1,5°C, la quantité d'émissions de CO₂ qui peut encore pénétrer dans l'atmosphère terrestre conformément à l'exigence constitutionnelle de protection du climat est limitée. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, phrase 2, et à l'article 4, paragraphe 1, phrase 3, de la loi KSG, en liaison avec l'annexe 2, une partie du potentiel d'émission restant imputable à l'Allemagne sera de toute façon consommée dans une mesure non négligeable, indépendamment de la taille exacte du budget restant. Selon le calcul du Conseil d'experts, si l'on poursuit un seuil de température de 1,75°C avec une probabilité de 67% d'atteindre l'objectif après 2030, il restera tout au plus un potentiel d'émission résiduel minimal qui, compte tenu du niveau d'émission encore à prévoir

pour 2031, suffirait à peine pour une année supplémentaire (paragraphe 231 et suivants ci-dessus). Pour maintenir strictement le cadre d'émission fixé par l'article 20a de la Loi fondamentale, des efforts de réduction d'une ampleur déraisonnable seraient nécessaires dans la perspective actuelle, d'autant plus que le mode de vie général devrait continuer à être caractérisé par une forte intensité de CO2 en 2031 et que le niveau d'émission annuel n'aura été réduit que de 55% par rapport à 1990 (cf. § 3.1 phrase 2 KSG). Même si l'on tient compte du fait que l'article 20a de la Loi fondamentale n'établit pas de priorité absolue pour la protection du climat (voir supra marginal n° 198), qui devrait nécessairement prévaloir par rapport aux droits fondamentaux contradictoires ou à d'autres droits ou principes constitutionnels élémentaires, l'exigence constitutionnelle de protéger le climat - renforcée par les obligations de protection des droits fondamentaux en vertu de l'article 2.2 phrase 1 et de l'article 14.1 de la Loi fondamentale - nécessiterait l'acceptation de restrictions considérables de la liberté, ce qui ne serait guère raisonnable dans la perspective actuelle.

247

b) Il n'est toutefois pas possible de déterminer exactement le potentiel d'émissions restant pour atteindre l'objectif de Paris après 2030, car le budget résiduel national ne peut être quantifié avec précision au regard du droit constitutionnel compte tenu des incertitudes restantes et des exigences d'évaluation (considérant 224 et suivants ci-dessus). Si le budget résiduel national était supérieur de plusieurs gigatonnes à ce que les calculs du Conseil d'experts indiquent, un passage à la neutralité climatique conformément à l'article 20a de la Loi fondamentale serait encore envisageable avec les dispositions contestées. Toutefois, il faudrait l'initier en temps utile. Cependant, il est loin d'être certain que le budget résiduel restant sera plus important que les estimations du Conseil d'experts ; il pourrait même être inférieur (supra para. 228). Dans ces conditions, tant en raison de l'obligation générale de traiter les droits fondamentaux avec soin qu'en raison de l'obligation de contenir le risque de violations importantes des droits fondamentaux (ci-dessus marginal n° 194), le législateur doit prendre des précautions pour gérer la charge de réduction qui menace après 2030 d'une manière qui ne viole pas les droits fondamentaux.

248

(2) Concrètement, la protection de la liberté future exige ici que la transition vers la neutralité climatique soit amorcée à temps. Dans tous les domaines de la vie - tels que la production, les services, l'infrastructure, l'administration, la culture et la consommation, en fin de compte pour tous les processus qui sont encore pertinents aujourd'hui en matière de CO2 - il faut entamer des développements qui permettent de faire un usage significatif de la liberté fondamentale, même plus tard, puis sur la base d'alternatives comportementales sans CO2. Toutefois, l'État ne serait pas en mesure, et ce n'est pas sa seule tâche, de fournir lui-même tous les développements technologiques et sociaux permettant de remplacer et d'éviter les processus et produits à forte intensité de gaz à effet de serre et de développer les infrastructures nécessaires. Le législateur ne pouvait guère non plus réussir à préciser concrètement les évolutions nécessaires. Toutefois, il est constitutionnellement tenu de créer des conditions fondamentales et des incitations pour que ces développements aient lieu (cf. ainsi sur l'article 20a GG déjà BVerfGE 118, 79 <110 s.> ; voir aussi Eifert, in : Kahl <titre éditorial>),

Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, p. 371 <381 s.> avec d'autres références ; Hermes, DV 53 <2020>, 311 <319> avec d'autres références).

249

À cet égard également, le législateur dispose d'une marge de manœuvre. La Loi fondamentale ne précise pas en détail ce qui doit être réglementé afin de créer des conditions et des incitations pour le développement d'alternatives climatiquement neutres. Toutefois, il est fondamental pour cela, et donc pour la protection prospective de la liberté future, que le législateur donne des indications permettant de lancer le plus tôt possible les processus de développement et de mise en œuvre nécessaires, y compris pour la période postérieure à 2030, et leur assure ainsi en même temps une pression de développement et une sécurité de planification suffisantes. La pression nécessaire au développement apparaît lorsqu'il devient prévisible que et quels produits, services, infrastructures, installations administratives et culturelles, habitudes de consommation ou autres structures qui sont aujourd'hui encore pertinents en matière de CO₂ devront bientôt être sensiblement remaniés. Si, par exemple, le législateur stipulait à un stade précoce que le secteur des transports n'aurait accès qu'à de faibles volumes d'émissions annuelles à partir d'un certain moment, cela pourrait constituer une incitation et une pression pour le développement et la diffusion de technologies alternatives et des infrastructures nécessaires. La reconnaissance précoce d'une augmentation du prix et d'une pénurie de la mobilité liée au CO₂ pourrait, par exemple, également conduire à ce que des décisions et des évolutions fondamentales dans le choix de la profession et du lieu de travail ou dans la conception des processus de travail et d'entreprise soient prises et initiées à temps de manière à ce qu'elles nécessitent moins de mobilité dès le départ. Si le délai fixé était alors atteint, le budget CO₂ du secteur des transports pourrait être réduit sans restreindre sensiblement les libertés.

250

Un effet d'innovation des objectifs de réduction concrets et précoces ne serait pas nécessairement empêché par le fait que le législateur pourrait fixer ses objectifs exclusivement pour l'Allemagne, mais que l'Allemagne serait trop petite pour initier et établir les développements nécessaires sur les marchés à vocation internationale. Dans la mesure où des objectifs de réduction concrets permettent d'orienter les processus de changement social et les modes de vie individuels, le cadre national reste d'une importance capitale. Mais dans le domaine du développement technologique aussi, un effet notable des voies de réduction nationales contraignantes est concevable même lorsque l'innovation est motivée par des intérêts économiques. D'une part, le marché allemand lui-même génère de la demande. D'autre part, des défis similaires se posent ailleurs et les réglementations nationales s'inscrivent de toute façon dans une coordination et une interaction européennes et internationales.

251

(3) Dans la loi sur la protection du climat, l'attention se porte à cet égard sur l'article 4 alinéa (1) phrase 5 en liaison avec l'article 4 alinéa (6) phrase 1 de la loi sur la protection du climat, dans lequel le législateur a réglementé la mise à jour de la trajectoire de réduction des gaz à effet de serre. Conformément à l'art. 4, al. 1, phrase 5 KSG, les périodes de réduction annuelles à partir de 2031 (c'est-à-dire après la fin de la trajectoire de réduction réglementée à l'annexe 2 de l'art. 4, al. 1, phrase 3 KSG jusqu'en 2030) sont actualisées par un acte législatif conformément à l'art. 4, al. 6 KSG. Conformément à l'article 4, paragraphe 6, phrase 1 de la loi sur la protection de l'environnement (KSG), le gouvernement fédéral fixe par décret des niveaux d'émission décroissants chaque année en 2025 pour les périodes ultérieures à 2030. Le législateur établit ainsi un lien réglementaire avec la détermination des quantités d'émissions annuelles conformément à l'article 4, paragraphe 1, phrase 3, de la loi sur la protection de l'environnement, en liaison avec l'annexe 2. Elle pourrait également choisir d'autres techniques réglementaires pour créer l'horizon de planification nécessaire. Cependant, étant donné que le processus de réduction supplémentaire après 2030 est désormais guidé par le pouvoir d'émettre des ordonnances à l'article 4(6) de la KSG, cette disposition doit pouvoir fournir l'horizon de planification favorable au développement requis par la loi fondamentale.

252

Concrètement, cela signifie que, dans le prolongement de l'article 4, paragraphe 1, phrase 3 KSG en liaison avec l'annexe 2, des spécifications transparentes pour la conception ultérieure des options d'émissions restantes et des exigences de réduction après 2030 doivent être formulées le plus tôt possible. Ce n'est qu'ainsi que l'on obtiendra l'orientation de base pour le développement et la planification indispensables de technologies et de pratiques appropriées (voir également BTDrucks 19/14337, p. 17). À cette fin, les objectifs de réduction supplémentaires à définir dans la mise à jour de l'article 4, paragraphe 1, phrase 3 KSG en liaison avec l'annexe 2 doivent être conçus de manière à pouvoir remplir la fonction d'orientation requise. Cela aussi est largement entre les mains du législateur.

253

Toutefois, il est constitutionnellement indispensable, d'une part, que les objectifs de réduction supplémentaires soient fixés en temps utile au-delà de l'année 2030 et, d'autre part, suffisamment loin dans le futur (à cet égard, avec insistance Cour suprême irlandaise, arrêt du 31 juillet 2020, 205/19, consid. 6.45 et s. ; cf. de manière générale sur une exigence d'opportunité écologique Schulze-Fielitz, in : Dreier, GG, 3e éd. 2015, art. 20a marginal n° 72). Ce n'est qu'ainsi qu'il est possible de créer un horizon de planification avant lequel il existe une incitation et une pression pour mettre en œuvre les développements nécessaires, parfois longs, à grande échelle. Il est nécessaire que ces développements commencent rapidement afin de ne pas avoir à restreindre la liberté future de manière soudaine, radicale et sans remplacement. Il est compréhensible que, lors de l'élaboration de la loi sur la protection du climat, il n'ait pas été possible de préciser les voies de réduction au-delà de l'année 2030, par exemple jusqu'à l'année 2050 comme année de la neutralité climatique visée (article 1 phrase 3 KSG). À cet égard, le développement technique et l'innovation comportementale ne peuvent être prédits avec une précision suffisante ; dans le pire des cas, définir trop tôt les voies de développement

pourrait même gaspiller le potentiel de développement. Toutefois, les voies qui, jusqu'à présent, n'ont été réglementées par la loi que jusqu'en 2030 doivent ensuite être développées en continu, en temps utile, selon un processus échelonné, au fil du temps. Cela doit être fait en temps utile pour que des horizons de planification clairs se dégagent.

254

Deuxièmement, les volumes d'émissions annuels supplémentaires et les objectifs de réduction doivent être définis de manière si différenciée qu'une orientation suffisamment concrète est créée. C'est la seule façon de créer la pression de planification nécessaire, car ce n'est que de cette façon que l'on s'aperçoit que et quels produits et comportements au sens large devront bientôt être sensiblement repensés. Si l'on peut voir en détail quand et comment la possibilité d'émettre des gaz à effet de serre prendra fin, la probabilité que des technologies et des comportements neutres sur le plan climatique soient rapidement mis en place conformément à cette voie de développement augmente.

255

Dans tout cela, l'exigence de protection du climat de l'article 20a de la Loi fondamentale reste déterminante. Les spécifications pour l'avenir doivent indiquer une voie de réduction qui mène à la neutralité climatique tout en préservant le budget d'émissions restant. Cela présuppose que les quantités d'émissions autorisées - comme le législateur l'a déjà prévu à l'article 3, alinéa 3, phrase 2, et à l'article 4, alinéa 6, phrase 1, de la loi sur la protection de l'environnement - soient encore et toujours réduites. Sinon, la neutralité climatique prescrite par la Constitution ne pourrait pas être atteinte à temps (cf. également l'art. 4, al. 3, LPE). Cela n'exclut pas les possibilités de compensation, telles que réglementées notamment à l'article 4, paragraphe 3, première phrase, de la loi sur la protection de l'environnement, tant que les émissions continuent de baisser globalement.

256

bb) La technique de réglementation choisie à l'article 4, paragraphe 6, première phrase, de la loi KSG, qui consiste à actualiser la trajectoire de réduction en spécifiant des volumes d'émission annuels en baisse, est fondamentalement appropriée pour fournir une orientation pour le développement futur. La disposition crée la transparence quant à l'endroit où se trouve la voie de réduction pertinente, à savoir dans l'ordonnance à édicter spécifiquement à cet effet sur la base de l'article 4 alinéa 6 phrase 1 KSG ; cette clarté est indispensable. Cependant, la mise à jour concrète au § 4.6 phrase 1 KSG est insuffisamment réglementée. Par conséquent, elle ne répond pas aux exigences constitutionnelles d'une formulation qui fournit une orientation suffisante pour un développement ultérieur. Ceci est valable indépendamment du fait que le législateur doit également prendre des dispositions plus détaillées sur l'ampleur des quantités d'émission annuelles en raison de l'article 80 (1) phrase 2 de la Loi fondamentale et du principe de la réserve de la loi si elle adhère à l'implication du législateur (voir ci-dessous marginal n° 259 et suivants).

(1) Les exigences légales pour l'extrapolation de la trajectoire de réduction après 2030 sont constitutionnellement insuffisantes. Il est vrai qu'on ne peut pas exiger que les quantités d'émissions décroissantes soient déterminées concrètement dès maintenant jusqu'à la fin, c'est-à-dire jusqu'à la réalisation de la neutralité climatique visée pour 2050 (ci-dessus marginal n° 253). Cependant, il ne suffit pas que l'article 4 (6) KSG oblige simplement le gouvernement fédéral à fixer par décret des niveaux d'émission décroissants annuellement "en 2025" "pour d'autres périodes après 2030". Cela laisse ouverte la question de savoir jusqu'où cette détermination s'étend dans le futur. Selon le libellé, il ne peut s'agir que de deux périodes d'un an s'étendant jusqu'en 2032. C'est précisément parce que la trajectoire de réduction en 2025 peut et doit à peine être définie définitivement qu'il ne suffit pas d'obliger le gouvernement fédéral à se prononcer une seule fois - en 2025. Cela ne permettra guère d'atteindre la neutralité climatique. Au contraire, il serait au moins nécessaire de déterminer de manière transparente les intervalles auxquels de nouveaux engagements doivent être pris.

Selon la procédure réglementée à l'article 4 (6) KSG, il n'est pas non plus garanti que la voie de réduction supplémentaire puisse être identifiée en temps utile. Il semble d'ores et déjà douteux que la première détermination supplémentaire des volumes d'émission annuels pour les périodes postérieures à 2030 soit opportune. Selon le règlement, les décisions ne doivent pas être prises avant 2025. Par conséquent, il n'y a pas de planification au-delà de 2030 avant 2025. Cela laisse une période de préparation de seulement cinq ans pour la période suivante. Cela signifie qu'il est peu probable qu'un horizon de planification suffisant puisse être établi en temps utile dans de nombreux secteurs de production, de consommation ou d'infrastructure, par exemple. L'opportunité n'est pas non plus garantie au-delà de la première détermination, car l'article 4 (6) phrase 1 KSG ne garantit pas que les déterminations s'étendent suffisamment loin dans le futur. En effet, cette disposition oblige simplement le gouvernement fédéral à fixer des niveaux d'émission décroissants chaque année "pour d'autres périodes après l'année 2030". Rien n'est dit sur la durée des périodes ; il pourrait tout aussi bien s'agir de deux périodes d'un an. Une stipulation ponctuelle en 2025 ne permet pas de prendre des mesures suffisamment ambitieuses pour l'avenir. Un processus de définition répété est donc indispensable, également du point de vue d'une définition suffisamment étendue dans le temps. Dans de nombreux domaines de production et de consommation, un délai de cinq ans ne sera probablement pas suffisant pour amorcer en temps utile les développements nécessaires à la protection ultérieure des droits fondamentaux. Le législateur devrait, s'il maintient sa participation, imposer au législateur des prescriptions plus étendues ; il devrait notamment obliger le législateur à procéder à la première prescription supplémentaire avant 2025 ou, du moins, à fixer bien plus tôt, par voie législative, à quelle échéance les prescriptions doivent s'étendre en 2025. Si le législateur reprend intégralement la mise à jour de la trajectoire de réduction, il doit lui-même réglementer tout ce qui est nécessaire en temps utile et suffisamment loin dans le futur.

(2) Dans la mesure où le législateur souhaite conserver la participation du législateur à la nouvelle réglementation des exigences relatives à la détermination des quantités d'émission annuelles pour les périodes postérieures à 2030, il peut le faire en principe, mais doit lui-même prendre des règlements sur la taille des quantités d'émission annuelles conformément à l'article 80 (1) de la Loi fondamentale et au principe de la réserve du droit de légiférer. Il peut les réguler directement lui-même, étape par étape. Toutefois, il peut également prescrire au législateur des critères essentiels pour l'évaluation des quantités annuelles. § Section 4 (6) KSG n'a jusqu'à présent pas satisfait à ces exigences constitutionnelles.

260

a) En vertu de l'article 80.1 de la Loi fondamentale, le gouvernement fédéral peut être autorisé par la loi à prendre des ordonnances statutaires. Toutefois, le contenu, le but et l'étendue de l'autorisation accordée doivent être précisés dans la loi. Le degré de précision d'une réglementation à exiger dans chaque cas dépend également de l'intensité des effets de la réglementation pour les personnes concernées. Plus les effets sont graves, plus les exigences relatives au caractère définitif de l'autorisation seront élevées. A cet égard, l'exigence de précision touche au principe constitutionnel de la réserve de la loi, qui exige que le législateur détermine lui-même les fondements décisifs du domaine du droit à réglementer, qui affectent essentiellement l'espace de liberté et d'égalité du citoyen, et ne s'en remet pas à l'action de l'administration (BVerfGE 56, 1 <13> ; cf. BVerfGE 141, 143 <170 marginal n° 59> ; 147, 253 <309 f. marginal n° 116> ; 150, 1 <99 ff. marginal n° 199 et suivants > avec d'autres références). Cela vise à garantir que les décisions d'une importance particulière émergent d'une procédure qui offre au public la possibilité de former et de représenter son opinion et qui encourage la représentation du peuple à clarifier la nécessité et l'étendue des empiètements sur les droits fondamentaux dans le débat public. Il faut une procédure qui soit caractérisée par la transparence et qui garantisse la participation de l'opposition parlementaire (BVerfGE 150, 1 <96 f. marginal n° 192> avec d'autres références). Cependant, la Loi fondamentale ne reconnaît pas un monisme des pouvoirs sous la forme d'une réserve parlementaire globale. La séparation organisationnelle et fonctionnelle et la répartition des compétences prévues à l'article 20.2 phrase 2 de la Loi fondamentale visent également à garantir que les décisions de l'État soient prises le plus correctement possible, c'est-à-dire par les organes qui présentent les meilleures conditions pour cela en fonction de leur organisation, composition, fonction et procédure. Dans ce contexte, la complexité des faits à réglementer peut également limiter la portée du devoir de réglementation du législateur (BVerfGE 150, 1 <99 marginal n° 197> avec d'autres références). S'il s'agit d'édicter des règlements qui affectent substantiellement les droits de liberté et d'égalité des personnes concernées, la participation du législateur à la tâche réglementaire n'est pas exclue en soi (voir BVerfGE 147, 310 <311 f. marginal n° 120>). Toutefois, les questions essentielles doivent alors être clarifiées, sauf si des limites fonctionnelles de la législation s'y opposent, soit directement par le législateur, soit par une réglementation spécifique correspondante du contenu, du but et de l'étendue du pouvoir d'émettre des ordonnances dans une loi formelle.

261

(b) Section 4 (6) KSG n'a jusqu'à présent pas satisfait à cette exigence. Si le législateur maintient l'implication de l'émetteur de l'ordonnance dans la détermination ultérieure des quantités d'émission annuelles, il doit définir plus précisément l'étendue de l'autorisation en déterminant lui-même l'ampleur des quantités d'émission annuelles à déterminer ou en édictant des dispositions plus détaillées sur leur détermination concrète par l'émetteur de l'ordonnance.

262

aa) En général, l'article 80 (2) phrase 1 de la loi fondamentale exige, entre autres, la détermination de l'étendue du pouvoir d'émettre des ordonnances dans le sens d'une limitation quantitative (cf. Reimer, in : Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts Vol. I, 2e éd. 2012, § 9 marginal n° 72). Ici, c'est précisément l'évaluation des niveaux d'émission annuels supplémentaires pour la période après 2030 qui revêt une importance particulièrement grande pour la réalisation des droits fondamentaux. Après 2030, des efforts de réduction considérables seront nécessaires. Les quantités d'émissions annuelles devront donc être mesurées de manière stricte et exigeront en conséquence de graves atteintes aux droits fondamentaux. Dans ce contexte, il sera à nouveau nécessaire de mettre en balance des demandes de liberté échelonnées dans le temps. Car la consommation des quantités d'émissions une fois autorisées sera toujours essentiellement irréversible. Dans la phase finale des efforts de protection du climat après 2030, la division de la responsabilité de l'évitement des émissions pourrait être associée à de profonds empiètements sur les droits fondamentaux (cf. Kment, NVwZ 2020, 1537 <1540>) et nécessite donc une base légale (cf. également Franzius, EnWZ 2019, 435 <437>) ; c'est précisément la procédure législative qui crée la transparence requise par le droit constitutionnel et permet un échange public de points de vue sur la manière dont les charges de réduction doivent être réparties après 2030 (cf. également Cour suprême irlandaise, arrêt du 31 juillet 2020, 205/19, points 6.37 s.). Certes, dans des domaines du droit qui sont constamment soumis à de nouvelles évolutions et connaissances, la fixation statutaire d'une réglementation rigide peut être préjudiciable à la protection des droits fondamentaux et donc contre-productive (cf. fondamentalement BVerfGE 49, 89 <137>). L'évolution de la transition vers la neutralité climatique sera également caractérisée par des processus de changement et des connaissances croissantes. L'idée justifiée d'une "protection dynamique des droits fondamentaux" (BVerfGE, loc. cit.) ne peut toutefois pas être opposée à l'exigence législative en l'espèce, car il ne s'agit pas de suivre l'évolution et les connaissances par voie de réglementation pour protéger les droits fondamentaux, mais bien de rendre possible de nouveaux développements par voie de réglementation en premier lieu pour protéger les droits fondamentaux (considérant 248 et suivants ci-dessus).

263

bb) Le législateur n'a pas fourni au gouvernement fédéral des exigences suffisamment précises pour l'évaluation des volumes d'émission annuels supplémentaires pour la période postérieure à 2030. § L'article 4, paragraphe 6, phrase 1, de la loi sur la protection de l'environnement (KSG) parle d'une diminution annuelle des quantités d'émissions annuelles (voir également l'article 4, paragraphe 3, de la loi sur la protection de l'environnement (KSG) concernant la possibilité de compenser les émissions

au cours d'une période de réduction). L'article 20a de la Loi fondamentale ne permettrait pas autre chose (voir considérant 255 ci-dessus). Cependant, l'article 4.6 KSG ne réglemente pas quand et de quelles quantités les quantités d'émissions annuelles doivent être réduites. L'importance des quantités d'émissions annuelles pourrait être déduite si, par exemple, elles devaient être réduites de manière continue, voire périodique, par étapes égales. Cependant, il n'est pas évident, d'après la disposition actuelle, que c'est ce que l'on entend ; au contraire, l'article 4, paragraphe 1, phrase 4, de la loi sur les services de santé suggère que l'article 4, paragraphe 6, de la loi sur les services de santé ne l'exige pas nécessairement. Il n'y a rien de plus détaillé à ce sujet dans le § 4 alinéa 1 phrase 6 KSG. Ainsi, la question essentielle de la taille et de la répartition des quantités d'émissions restantes sur les périodes futures n'est pas suffisamment déterminée par la loi.

264

Le législateur peut décider lui-même de l'ampleur des quantités d'émissions annuelles supplémentaires en les réglementant directement, étape par étape. Cependant, il peut également fournir au législateur des critères essentiels pour mesurer les quantités annuelles. Il est concevable, par exemple, que le législateur puisse spécifier des quotas de réduction pour certaines années cibles. Toutefois, comme ceux-ci ne sont pas significatifs en eux-mêmes (voir considérant 125 ci-dessus), le législateur devrait alors également spécifier des exigences plus détaillées pour la trajectoire de réduction menant à l'année cible. En outre, il n'est pas impossible, d'un point de vue constitutionnel, de laisser les dispositions plus détaillées au législateur, comme cela a été le cas jusqu'à présent, au-delà des dispositions légales nécessaires sur la taille des quantités d'émissions annuelles supplémentaires. Pour des raisons de droit matériel, l'autorisation d'émettre des ordonnances doit toutefois être complétée par les exigences susmentionnées (considérant 257 f. ci-dessus).

265

(cc) L'absence de la réglementation par le législateur exigée par l'article 80.1 phrase 2 de la Loi fondamentale ne peut être compensée par la participation du Bundestag aux ordonnances du gouvernement fédéral prévues à l'article 4.6 phrases 3 et 4 du KSG, car celle-ci ne peut remplacer la procédure législative manquante et son effet légitimant (cf. BVerfGE 8, 274 <322 s.> ; Bauer, in : Dreier, GG, 3e éd. 2015, Art. 80 marginal n° 31 avec d'autres références ; cf. sur ce point également Wallrabenstein, in : v.Münc/Kunig, GG, 7e éd. 2021, Art. 80 marginal n° 27 avec d'autres références). Une simple participation du Bundestag ne rend pas justice à l'importance particulièrement élevée de la détermination des quantités d'émissions annuelles. Une simple participation parlementaire ne peut pas remplacer ici une procédure législative, dont la fonction publique particulière constitue précisément une raison de poids pour appliquer le principe de la réserve du droit de légiférer (supra marginal n° 262).

D.

I.

266

Par conséquent, l'article 3.1 phrase 2 et l'article 4.1 phrase 3 KSG en liaison avec l'annexe 2 sont inconstitutionnels dans la mesure où il n'existe aucune disposition satisfaisant aux exigences des droits fondamentaux (voir ci-dessus marginal n° 251 et suivants) sur l'actualisation des objectifs de réduction pour la période de 2031 jusqu'au moment de la neutralité climatique exigée par l'article 20a de la loi fondamentale. Dans cette mesure, la plainte constitutionnelle dans la procédure 1 BvR 2656/18, dans la mesure où elle est recevable, et les plaintes constitutionnelles dans les procédures 1 BvR 96/20 et 1 BvR 288/20 sont accueillies, tandis que la plainte constitutionnelle dans la procédure 1 BvR 78/20 est non fondée.

267

Si une loi n'est pas conforme à la Loi fondamentale, elle doit en principe être déclarée nulle et non avenue (§ 95.3 phrase 1 de la BVerfGG). Il en va toutefois différemment dans les cas où la déclaration de nullité d'une loi conduit à un état de choses qui serait encore plus éloigné de l'ordre constitutionnel. La Cour constitutionnelle fédérale en reste alors à une déclaration d'incompatibilité et, en règle générale, ordonne en même temps le maintien de l'application des dispositions correspondantes pendant un certain temps (BVerfGE 130, 372 <402> avec d'autres références ; jurisprudence).

268

C'est le cas ici. Si l'article 3.1, phrase 2, et l'article 4.1, phrase 3, de la loi KSG, en liaison avec l'annexe 2, n'étaient pas appliqués, la limitation globale des émissions de gaz à effet de serre jusqu'en 2030, exigée en principe par l'article 20a de la loi fondamentale et par les droits fondamentaux, ne s'appliquerait plus. Le danger pour l'utilisation des droits fondamentaux après 2030 existerait alors d'autant plus que le budget résiduel de CO2 serait éventuellement encore épuisé d'ici là. Par conséquent, la violation constatée de la Constitution ne conduit pas ici à la nullité des articles 3.1 phrase 2 et 4.1 phrase 3 KSG en liaison avec l'annexe 2, mais simplement à une constatation de leur incompatibilité avec la Loi fondamentale assortie d'une ordonnance de maintien en vigueur. Les dispositions restent donc applicables, mais le législateur doit régler de manière plus détaillée la mise à jour des objectifs de réduction pour les périodes postérieures à 2030 jusqu'au 31 décembre 2022, en tenant compte des exigences de la présente décision.

II.

269

La décision sur les dépenses est basée sur l'article 34a.2 et 3 de la BVerfGG.

E.

270

Cette décision a été rendue à l'unanimité.

Harbarth Paul Baer

Britz Ott Christ