

« LA NORME ENVIRONNEMENTALE » QUESTIONNAIRE

I – L'élaboration de la norme environnementale

1°) Dans votre système juridique national, de quel(s) niveau(x) normatif(s) relève la norme environnementale (règlement, loi, constitution, autres) ?

L'Allemagne dispose d'un cadre juridique très développé sur les questions environnementales, au plan fédéral comme au plan fédéré.

Dans le cadre fédéral, la compétence environnementale a évolué. Avant 2006, l'État fédéral ne disposait que d'une compétence en matière de législation-cadre en matière de protection de la nature et de l'eau. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme du fédéralisme I le 1er septembre 2006, la protection de la nature et l'eau fait désormais partie du domaine de législation concurrente de sorte que l'État fédéral peut désormais adopter des réglementations complètes dans ces domaines.

2°) Avez-vous constaté, dans votre pays, une tendance à la fondamentalisation de la norme environnementale (édictee à un niveau de plus en plus haut dans la hiérarchie des normes)? Dresser la liste (en en déployant le contenu) des normes environnementales constitutionnellement consacrées.

Entré en vigueur le 27 octobre 1994, l'article 20a de la Loi fondamentale a inscrit la protection de l'environnement comme objectif d'État (Staatsziel) de valeur constitutionnelle. Auparavant, les questions environnementales n'apparaissaient dans le texte de la Loi fondamentale que dans le cadre de la répartition des compétences entre la Fédération et les Länder.

Cet article a été complété le 1er août 2002, par la protection des animaux et est désormais ainsi formulé :

[Protection des fondements naturels de la vie] Assumant sa responsabilité pour les générations futures, l'État (note : au plan fédéral comme des Länder) protège également les fondements naturels de la vie et les animaux par l'exercice du pouvoir législatif, dans le cadre de l'ordre constitutionnel, et par l'exercice des pouvoirs exécutif et judiciaire, dans le respect de la loi et du droit.

Cet article ne crée pas à proprement parler un droit fondamental subjectif directement invocable en justice mais établit un objectif à valeur constitutionnelle fixant un mandat aux pouvoirs publics, auxquels il incombe de prendre en compte la protection de l'environnement dans l'adoption de la législation, tandis que les tribunaux et l'administration doivent en tenir compte pour interpréter des concepts juridiques indéterminés et mettre en œuvre leur pouvoir d'appréciation. Il conduit à la mise en place d'un effet cliquet interdisant de remettre en cause sans mesures substitutives un mécanisme de protection de l'environnement.

La jurisprudence fait découler de cette disposition constitutionnelle le principe de précaution, le principe du pollueur-payeur, ou encore le principe de durabilité.

Comme l'a déclaré la Cour constitutionnelle fédérale dans la décision sur le climat (cf. **infra**), l'article 20a de la Loi fondamentale oblige l'État à protéger le climat et notamment la neutralité climatique. L'article 20a de la Loi fondamentale ne jouit certes pas d'une priorité absolue mais doit, en cas de conflit, être mis en balance avec d'autres règles ou principes constitutionnels. Dans ce contexte, le poids relatif de l'impératif de protection du climat dans la mise en balance ne cesse d'augmenter au fur et à mesure que le changement climatique progresse.

3° Existe-t-il un processus de codification de la norme environnementale ? Si oui, a-t-il abouti ? Est-il satisfaisant ?

Il n'existe pas à l'heure actuelle de Code de l'environnement en Allemagne.

Sur la base de travaux préparatoires initiés à la fin des années 1970, deux projets avaient été rédigés par des commissions d'universitaires à l'initiative du Ministère fédéral de l'environnement et de l'Office fédéral de l'environnement. Le premier projet, présenté en 1990, proposait la partie générale d'un code de l'environnement et précisait les objectifs et les principes généraux du droit de l'environnement ainsi que les instruments et outils destinés à le mettre en œuvre. Le second projet, achevé en 1994, constituait la partie spéciale du code et regroupait diverses réglementations autour des chapitres suivants : protection de la nature et entretien des paysages, protection et gestion des eaux, protection des sols, protection contre les pollutions, énergie nucléaire et protection contre les radiations, substances dangereuses ainsi que gestion et élimination des déchets. L'ensemble comportait 598 articles.

Ce premier projet fut complété par la suite au sein du ministère fédéral de l'environnement, les chapitres "Infrastructures de transport et canalisations" et "Génie génétique et autres biotechnologies" y étant ajoutés tandis le titre "Protection contre les polluants" était complété dans le domaine de l'approvisionnement en énergie. Le projet a ainsi atteint un total de 775 articles précédé d'un important exposé des motifs.

Malgré plusieurs tentatives, il n'a cependant pas été possible de faire aboutir ce projet de code de l'environnement. Dans un premier temps, avant la réforme du fédéralisme de 2006, ce sont des doutes quant à la compétence de la fédération qui ont conduit à repousser la présentation du projet. Celui-ci a été repris après l'entrée en vigueur de cette réforme qui place la protection de la nature dans le domaine de la législation concurrente (art. 74, al. 1, point 29 de la Loi fondamentale), dans le cadre du contrat de coalition élaboré en 2005 entre la CDU-CSU et le SPD, mais les oppositions rencontrées au niveau de certains Länder et au sein de la coalition n'ont pas permis de faire aboutir le projet de loi de 2008 qui a été abandonné en 2009.

Les dispositions issues du code ont certes été reprises dans différents textes, mais sans le caractère unifié que leur aurait conféré un tel texte. On peut citer par exemple : la loi sur la mise à jour du droit fédéral dans le domaine d'activité du BMU (Rechtsbereinigungsgesetz Umwelt - RGU) du 11 août 2009 qui opère la modification de nombreuses lois relatives à l'environnement ; la loi sur la nouvelle réglementation du droit de la protection de la nature et de l'entretien des paysages (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege -BNatSchG) du 29 juillet 2009 ; la loi sur l'organisation du régime des eaux (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) du 31 juillet 2009 ou encore la loi sur la protection contre les rayonnements non ionisants (NiSG) du 29 juillet 2009.

Ces textes ont permis de poser les bases uniformes d'un droit de l'environnement valable pour tout le territoire allemand dans la mesure où les Länder n'ont pas fait usage du droit de dérogation qui leur appartient dans le cadre d'une compétence concurrente (art. 72 al. 3 de la Loi fondamentale).

4°) Quelle place occupe les prescriptions internationales dans la conception et l'édiction de vos normes environnementales nationales ?

Si, aux termes de l'art. 25 de la Loi fondamentale « Les règles générales du droit international public font partie du droit fédéral. Elles sont supérieures aux lois et créent directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral », cela ne vaut que pour le *jus cogens*. En revanche, à la différence du droit français tel qu'il découle de l'art. 55 de la constitution française, en Allemagne, les traités n'ont pas une valeur supérieure à celle des lois, comme le précise l'art. 59 de la Loi fondamentale : « Les traités réglant les relations politiques de la Fédération, ou relatifs à des matières qui relèvent de la compétence législative fédérale, requièrent l'approbation ou le concours des organes respectivement compétents en matière de législation fédérale, sous la forme d'une loi fédérale. »

Pour autant, l'Allemagne a à cœur de transposer dans son droit national les nombreuses conventions auxquelles elle est partie.

S'agissant plus spécifiquement du droit européen, celui-ci fait l'objet de l'art. 23 de la Loi fondamentale qui réaffirme le principe de primauté du droit européen sur le droit national, sous réserve du respect des compétences de l'Union (*ultra vires*) et de l'identité constitutionnelle du pays, comme l'a affirmé à plusieurs reprises la Cour constitutionnelle fédérale.

6°) Votre droit prévoit-il des mécanismes permettant d'associer le public à l'élaboration de la norme environnementale (procédures d'information, de concertation, de participation offrant aux acteurs de la société civile la possibilité d'exprimer leurs points de vue) ? Si oui, en quoi consistent-ils (consultations ouvertes ou fermées, enquêtes publiques, référendums, etc.) ? Et dans la pratique, dans quelle mesure les pouvoirs publics prennent-ils en compte les résultats de cette association du public ? Existe-t-il une démocratie administrative dans le domaine environnemental ?

Le droit allemand prévoit la possibilité pour le public de participer aux procédures d'autorisation en matière d'environnement et à l'adoption de certains plans et programmes relatifs à l'environnement. Un tel droit est ouvert aux citoyens comme aux personnes morales, notamment aux associations, plus particulièrement aux associations de protection de l'environnement.

Un tel droit à participation est reconnu par exemple dans les procédures d'autorisation de toutes les installations industrielles et mesures d'infrastructure couvertes par les directives européennes sur les émissions industrielles (directive IE 2010/75/UE) et sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (directive EIE 2011/92/UE). La participation du public aux décisions concernant les activités régies par l'article 6 de la Convention d'Aarhus était déjà largement prévue auparavant dans le droit allemand, de sorte que seules des adaptations mineures ont été nécessaires pour mettre en œuvre en Allemagne les dispositions du "deuxième pilier" de la Convention d'Aarhus et de la directive européenne sur la participation du public 2003/35/CE, par le biais de la loi sur la participation du public du 9 décembre 2006 (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz – ÖffBetG).

7°) L'activité de lobbying est-elle encadrée dans le processus d'élaboration de la norme environnementale ? Dans l'affirmative, comment est organisée l'activité de lobbying dans ce processus ? Dans la négative, l'activité de lobbying a-t-elle eu un impact sur le processus d'élaboration de la norme environnementale ? Donnez des exemples.

Au plan fédéral, un registre des lobbies a été instauré par une loi du 16 avril 2021 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 (Lobbyregistergesetz - LobbyRG), prenant la suite d'un simple régime de déclaration volontaire. Désormais, toutes les structures, personnes physiques ou morales, qu'elles soient de nature associative ou professionnelle, doivent s'inscrire sur ce registre lorsqu'elles prennent contact, dans le but d'influencer les processus décisionnels, avec des membres du Bundestag ou du gouvernement fédéral allemand et fournir différentes informations d'identification et relatives aux intérêts représentés et à la taille de la structure (nombre d'employés, dépenses annuelles, dons et subventions, comptes annuels). Sont cependant exonérées de cette obligation les églises reconnues, la presse ainsi que les organisations patronales et syndicales.

Plusieurs Länder disposent de mécanismes équivalents s'agissant des contacts pris avec le parlement et le gouvernement local. Certains vont même plus loin comme la Thuringe qui a instauré par une loi du 7 février 2019 (Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz - ThürBeteilDokG) un mécanisme permettant de mettre en l'évidence l'empreinte des lobbies sur une législation particulière, en indiquant dans un dossier disponible en ligne toutes les personnes physiques et morales ayant participé à une procédure législative du Landtag ou du gouvernement du Land de Thuringe.

D'autres mécanismes de contrôle et de transparence existent, tels que l'obligation pour les partis de publier les dons de plus de 10 000 euros qu'ils ont pu percevoir ; l'obligation, depuis 2021 pour les députés du Bundestag de rendre publics leurs participations dans des entreprises et leurs revenus annexes à partir de 1.000 euros par mois ou 3.000 euros par an ou encore, pour limiter les conflits d'intérêts, l'obligation pour les membres du gouvernement qui souhaitent changer d'entreprise ou d'association de respecter un délai pouvant aller jusqu'à 18 mois.

On peut citer comme exemple des succès obtenus par le lobby de l'environnement la protection de l'Arctique, la pêche durable au thon ou la prévention de la destruction des forêts primaires pour la culture du soja.

8°) Les normes externes (internationales, régionales, étrangères) ont-elles eu un impact sur l'élaboration des normes environnementales internes ? Inversement, les normes environnementales internes existant dans votre Etat ont-elles eu un effet sur l'élaboration des normes externes ? Dans l'affirmative, donner des exemples.

Cf. points 4 et point 22.

9°) L'élaboration de la norme environnementale se fait-elle, à titre principal, à l'échelle nationale ou locale ?

Comme on l'a indiqué précédemment (point 3), c'est désormais essentiellement au niveau fédéral que se développe la réglementation en matière environnementale.

10°) En tout état de cause, si des autorités locales sont appelées à intervenir dans l'élaboration de la norme environnementale, s'agit-il d'autorités déconcentrées (relevant du Gouvernement) ou décentralisées (distinctes du Gouvernement) ?

La structure fédérale de l'Allemagne conduit à faire intervenir essentiellement au niveau local des structures de nature fédérées, chargées de mettre en œuvre la législation déterminée, avec la participation des Länder, au niveau fédéral.

11°) Comment, le cas échéant, la compétence des pouvoirs publics nationaux s'articule-t-elle avec celle des entités décentralisées ?

La Fédération dispose essentiellement d'une compétence normative, tandis que les Länder disposent d'une compétence de mise en œuvre administrative.

12°) À l'échelle nationale, comment la compétence du législateur s'articule-t-elle avec celle des autorités exécutives ? Quel est le rôle respectif de chacun ?

Le législateur est chargé d'adopter des règles générales et impersonnelles tandis que les autorités exécutives sont chargées d'adopter des mesures de mise en œuvre, de nature réglementaire, planificatrices ou encore d'adopter des décisions individuelles telles que des autorisations ou des sanctions.

13°) Votre système juridique prévoit-il l'existence de structures indépendantes, à l'échelon national ou local, dédiées aux questions environnementales, qui peuvent être associées à l'élaboration de la norme environnementale (un Conseil économique, social et environnemental ou bien des agences indépendantes) ?

Au niveau fédéral, l'Office fédéral allemand de l'environnement (UBA), créé en 1974, est l'autorité environnementale centrale de la République fédérale d'Allemagne. Il est rattaché, avec l'Office fédéral de la protection de la nature, l'Office fédéral de la sécurité de l'élimination des déchets nucléaires et l'Office fédéral de la radioprotection, au ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature, de la sécurité nucléaire et de la protection des consommateurs.

Les missions de l'office sont principalement "le soutien scientifique du gouvernement fédéral, notamment en direction des ministères fédéraux de l'Environnement, de la Santé, de l'Économie et de la Protection du climat, de l'Éducation et de la Recherche, des Transports et de l'Infrastructure numérique ; l'application de la législation environnementale, comme par exemple l'échange de droits d'émission, l'autorisation de produits chimiques, de médicaments et de produits phytosanitaires ; et l'information du public sur la protection de l'environnement, sur la base de recherches indépendantes. Avec environ 1600 employés, l'Office fédéral allemand de l'environnement est la plus grande autorité environnementale d'Europe.

Dans le cadre de l'organisation fédérale de l'Allemagne, l'Office fédéral de l'environnement collabore pour certaines tâches avec les offices régionaux compétents en matière d'environnement dans les Länder.

L'Office fédéral de l'environnement a également recours à différentes commissions scientifiques dans lesquelles des experts externes sont représentés et lui apporte des conseils au plan technique. On peut citer notamment : la commission d'évaluation des substances dangereuses pour l'eau (KBWS), la commission Protection des sols ; la commission Biosurveillance humaine ; la commission Hygiène de l'air intérieur (IRK) ; la commission Agriculture à l'Office fédéral de l'environnement (KLU) ; la commission des eaux de baignade et de natation (BWK) ; la commission de l'eau potable ; la commission des ressources ; le comité consultatif sur les analyses de sol.

14°) Quelle place est faite aux experts en amont / lors de / en aval de l'élaboration de la norme environnementale ? Sont-ils astreints à des déclarations d'intérêts ? Dans quelle mesure ? Ce processus est-il transparent ? Selon quelle procédure les experts sont-ils désignés / choisis ?

Cf. point 13.

15°) Existe-t-il, dans votre Etat, des autorités publiques spécialisées en matière environnementale ? (ministère de l'environnement ou de la transition écologique, ADEME, Commissions, Autorité indépendante, etc.)? Quelles sont leurs compétences et leur statut ?

Cf. point 13.

16°) La confection de la norme environnementale s'accompagne-t-elle de méthodes d'élaboration particulières ? Existe-t-il des contraintes spécifiques sur le plan de la légistique ? Des dispositifs d'étude d'impact et d'évaluation environnementale sont-ils consacrés ?

La loi sur l'étude d'impact environnemental (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung - UVPG) est entrée en vigueur en 1990, dans le cadre de la transposition de la directive du 27 juin 1985 (85/337/CEE) concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Elle a été modifiée à plusieurs reprises.

Elle prévoit une procédure qui se découpe en plusieurs étapes. La première étape (screening) consiste à déterminer si un projet est soumis à étude d'impact (art. 5 de la loi). L'annexe 1 contient une liste de 149 types de projets nécessitant une étude d'impact environnementale. Un examen préliminaire doit être effectué pour certains d'entre eux. La seconde étape (scoping) permet de déterminer les éléments à prendre en compte dans l'étude (art. 15 s de la loi). Des tiers comme des associations environnementales peuvent être associés à ce stade.

L'étude d'impact doit ensuite être mise à la disposition du public (art. 17 s. de la loi) afin qu'il puisse formuler des observations sur le projet et, le cas échéant, participer à une réunion. Une fois la procédure terminée, la décision est communiquée au public.

17°) Lorsqu'ils édictent une norme environnementale, les pouvoirs publics peuvent-ils tenir compte des effets que les activités exercées sur le territoire national peuvent porter à l'environnement à l'étranger (ce qu'a admis, pour la France, le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020) ?

L'article 25 de la loi sur la protection des végétaux (Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen - PflSchG) du 6 février 2012 autorise le ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture (BMEL), en accord avec d'autres ministères fédéraux, à interdire l'importation de produits phytosanitaires dans l'Union européenne, afin de prévenir des risques importants pour la santé humaine ou animale ou d'autres dangers, et ce avec l'accord du gouvernement fédéral. Jusqu'à présent, il n'a pas été fait usage de cette compétence, même si le contrat de coalition le prévoit.

18°) Dans votre ordre juridique, quelle place est faite, en matière environnementale, au droit souple ?

Au-delà des mécanismes classiques reposant sur des autorisations ou des contrôles, le droit allemand recourt à de nouvelles stratégies pour protéger l'environnement.

Il peut s'agir de l'utilisation de moyens incitatifs, tels que la taxation des véhicules automobiles qui, depuis la révision en 2002 de la loi sur la taxation des véhicules (Kraftfahrzeugsteuergesetz – KraftStG) prévoit des avantages fiscaux pour les véhicules les moins polluants, par exemple pour les véhicules électriques (art. 3d de la loi).

Dans le cadre de la mise en œuvre du Système de management environnemental et d'audit de l'UE (EMAS), les entreprises sont incitées à fixer des objectifs de protection de l'environnement allant au-delà du simple respect des obligations légales, à optimiser leurs processus d'exploitation sous l'angle environnemental et à publier ces résultats.

L'organisation du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne dans le cadre de la ratification par l'UE du protocole de Kyoto représente un autre exemple de recours à des techniques de droit souple. En Allemagne, la directive a été transposée dans le droit allemand par la loi sur le commerce des émissions de gaz à effet de serre (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz - TEHG), en vigueur depuis le 15 juillet 2004, qui confie à l'Agence allemande d'échange de quotas d'émission (Deutsche Emissionshandelsstelle) de l'Office fédéral de l'environnement la mission de délivrer des quotas et de surveiller les émissions.

19°) Les normes environnementales sont-elles de type unilatéral ou contractuel ? Y a-t-il des outils de planification environnementale ou de planification budgétaire ?

Cf. II point 6.

20°) A qui s'adresse la norme environnementale ? Aux pouvoirs publics ? Aux particuliers ? Aux entreprises ? Dans quelle proportion ?

Cela est difficile à quantifier.

21°) Votre droit donne-t-il une définition du mot « environnement » ? Si oui, laquelle ? Si non, pouvez-vous nous donner quelques définitions de ce terme dégagées par la doctrine de votre pays ?

En l'absence de définition générale de l'environnement, dans la mesure où le projet de code de l'environnement n'a pas abouti (cf. supra, point 3), on peut se référer à la définition proposée par le projet de Code de l'environnement de 2008 qui retenait, dans son article 4 consacré aux définitions, la définition suivante de l'environnement (Umwelt) : "les animaux, les plantes, la diversité biologique, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage ainsi que les biens culturels et autres biens matériels (biens environnementaux)".

Si l'on se réfère à l'art. 20a de la Loi fondamentale, ce sont « les fondements naturels de la vie » qui sont protégés. La constitution de Rhénanie du Nord Westphalie va dans le même sens en constituant en objectif de valeur constitutionnelle de « La protection de la nature et de l'environnement en tant que fondement de la vie présente et future » et en précisant que « Les sols, l'air et l'eau doivent être particulièrement protégés. Leur utilisation est un devoir pour la collectivité et les générations futures. » (art. 69).

Au niveau législatif, la loi sur les études d'impact environnementales (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung -UVPG) précise que ces études d'impact portent sur les effets d'un projet sur les personnes, les animaux, les plantes, la biodiversité, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage et, en outre, sur le patrimoine culturel et d'autres biens matériels (art. 2). Enfin, la loi fédérale sur la protection contre les pollutions (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BimSchG) vise à protéger les hommes, les animaux, les plantes, le sol, l'eau, l'atmosphère ainsi que le patrimoine culturel et les autres biens matériels contre les effets nocifs sur l'environnement (article 1er).

22°) La politique européenne du Green Deal a-t-elle eu un impact sur les normes environnementales adoptées dans votre pays ?

Dans la suite de la décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 29 avril 2021 mettant en cause les objectifs de l'Allemagne en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (cf. infra, II point 4) et au regard de l'objectif climatique européen fixé dans le cadre du Green deal pour l'année 2030, le gouvernement fédéral a déposé un projet tendant à modifier la loi fédérale sur la protection du climat (Bundes-Klimaschutzgesetz - KSG) du 12 décembre 2019. Adopté par le Bundestag et le Bundesrat, le texte est entré en vigueur le 31 août 2021. Les objectifs de protection du climat ont ainsi été renforcés et l'objectif de neutralité des gaz à effet de serre à l'horizon 2045 ancré dans la loi. Les émissions devront déjà avoir diminué en 2030 de 65% par rapport à 1990.

Une loi sur la réduction et la fin de la production d'électricité à partir du charbon et sur la modification d'autres lois (Kohleausstiegsgesetz - KohleAusG) est entrée en vigueur le 14 août 2020, dont l'objectif est de mettre fin à la production d'électricité à partir de charbon en Allemagne de manière planifiable et économiquement raisonnable et de faire avancer la transformation de l'approvisionnement énergétique vers une énergie durable. La loi met en œuvre les accords précédents sur la sortie du lignite ainsi que les dispositions relatives à la sortie du charbon.

La loi sur l'énergie des bâtiments (Gebäudeenergiegesetz - GEG) a fait l'objet d'une révision entrée en vigueur le 1er janvier 2024 qui renforce les normes pour les bâtiments neufs de telle sorte que le besoin en énergie primaire autorisé pour le chauffage, la production d'eau chaude, la ventilation et le refroidissement d'un bâtiment de référence par an a été réduit de 75 % (EH75) à 55 % (EH55).

La loi sur les énergies renouvelables (Erneuerbare-Energien-Gesetzes - EEG) a également été révisée et la nouvelle version est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Elle a pour objectif d'augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation brute d'électricité tout en limitant la charge des coûts pour les citoyens.

Au-delà de ces initiatives législatives, de nombreuses stratégies et plusieurs fonds ont été mis en place pour favoriser la mise en œuvre du green deal au niveau national.

II – La mise en œuvre de la norme environnementale

1°) Certaines institutions sont-elles dédiées au contrôle du respect de la norme environnementale ? Si oui, lesquelles (dénomination, statut juridique, caractéristiques, etc.) ?

L'organisation fédérale de l'Allemagne se manifeste en matière de protection de l'environnement.

Chaque Land dispose d'un ministère de l'environnement et les seize ministres coopèrent au sein de la Conférence des ministres de l'Environnement (Umweltministerkonferenz - UMK), à laquelle est désormais également associé le ministre fédéral de l'environnement, qui existe depuis 1972. Elle se réunit deux fois par an et ses réunions sont préparées par des conférences des secrétaires d'État de chaque ministère local, tandis que les administrations coopèrent dans une dizaine de groupe de travail.

Au plan fédéral, le Ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit – BMUV) a été créé en 1986 à la suite de la catastrophe de Tchernobyl, à partir d'une administration constituée dès les années 1970 au sein des ministères de l'Intérieur, de l'agriculture et de la santé.

Voir également le point I – 13) sur l'Office fédéral de l'environnement.

Différents comités d'experts sont rattachés au ministère fédéral, comme le Conseil d'experts pour les questions environnementales (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen - SRU), le Conseil scientifique du gouvernement fédéral allemand sur les changements environnementaux mondiaux (Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen - WBGU), la Commission de sécurité des réacteurs (Reaktor-Sicherheitskommission - RSK), le Comité technique nucléaire (Kerntechnischen Ausschuss - KTA), la Commission de radioprotection (Strahlenschutzkommission - SSK), la Commission de gestion des déchets (Entsorgungskommission - ESK), la Commission pour la sécurité des installations (Kommission für Anlagensicherheit - KAS) et le Comité d'experts environnementaux (Umweltgutachterausschuss - UGA).

2°) Votre droit prévoit-il l'existence de polices environnementales ? Concrètement, des régimes sont-ils institués pour prévenir une atteinte à l'ordre public environnemental (police administrative) et, le cas échéant, permettre une sanction aux infractions environnementales commises (police judiciaire) ?

Conformément aux art. 83 et s. de la Loi fondamentale, la police environnementale est essentiellement assurée par les Länder, notamment par exemple pour l'exécution de la législation sur la protection contre les pollutions, la législation sur l'eau et la législation sur la protection de la nature. Ce n'est qu'exceptionnellement, sur le fondement de textes spéciaux que la Fédération peut intervenir par le biais de l'Office fédéral de l'environnement.

Au plan pénal, la plupart des lois sur l'environnement définissent des infractions. Par exemple, l'article 62, al. 1 de la loi fédérale sur la protection contre les émissions (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) dispose que la construction d'une installation soumise à autorisation sans disposer de celle-ci constitue une infraction. Le nombre de ces infraction a

été étendu lors de la transposition de la directive 2008/99/CE sur le droit pénal de l'environnement. Leurs éléments constitutifs se trouvent précisés aux art. 324 et suivants de la section 29 du code pénal (StGB) sous le titre "délits contre l'environnement" et dans certaines lois sur l'environnement (par ex. art. 27 et suivants de la loi sur les produits chimiques, art. 71 et 71a de la loi fédérale sur la protection de la nature).

La poursuite des infractions relève en principe des compétences des Länder, sauf exception. Le droit allemand ne prévoit pas la poursuite de personnes morales, car il présuppose une culpabilité personnelle de l'auteur de l'infraction. Depuis 2017 cependant, il est possible de confisquer les bénéfices d'une entreprise si ceux-ci ont été engendrés par l'infraction d'un collaborateur (art. 73b du Code pénal - StGB).

3°) Votre droit fait-il la différence, en matière environnementale, entre la démarche de prévention (le risque et son étendue sont connus) et la démarche de précaution (une incertitude existe quant au risque ou à son étendue) ? Votre droit consacre-t-il un principe de précaution ?

Le principe de précaution (Vorsorgeprinzip) est considéré dès les années 1970 comme un principe d'action en matière de politique environnementale. Il est mentionné dans le programme environnemental du gouvernement fédéral allemand en 1971, dans le Rapport sur l'environnement (Umweltbericht) présenté par le gouvernement devant le Bundestag dès 1976 ou encore, avec le principe du pollueur-payeur et le principe de coopération, dans les « Lignes directrices pour la prévention environnementale » de 1986.

Il se dédouble en deux dimensions que sont la prévention des risques (Risikovorsorge) et la prévention des ressources (Ressourcenvorsorge). La prévention des risques consiste à agir de manière préventive lorsque les connaissances sur la nature, l'ampleur, la probabilité et la causalité des dommages et des risques environnementaux sont incomplètes ou incertaines, afin de les éviter dès le départ. La prévention des ressources signifie que les ressources naturelles telles que l'eau, le sol et l'air doivent être utilisées avec précaution afin de les garantir à long terme et de les préserver dans l'intérêt des générations futures.

Au plan juridique, le principe de précaution, s'applique, outre par référence à l'article 191 TFUE, sur la base de l'art. 20a de la Loi fondamentale qui charge l'État de protéger les bases naturelles de la vie, notamment en assumant la responsabilité pour les générations futures, ce qui implique non seulement la prévention des risques, mais aussi la précaution. Diverses dispositions législatives viennent concrétiser cet article, par exemple l'article 5 de la loi fédérale sur la protection contre les pollutions (Bundes-Immissionsschutzgesetz), qui oblige les exploitants d'installations soumises à autorisation à prendre des mesures de précaution contre les effets nocifs sur l'environnement ou encore l'article 5 al. 2 de la loi sur le régime des eaux (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) qui oblige les personnes potentiellement touchées par les inondations à prendre leurs propres précautions contre les effets négatifs de celles-ci.

Le principe de précaution trouve une expression particulière dans le principe de « préoccupation » (Besorgnisgrundsatz) propre au droit de la protection des eaux, aux termes duquel les installations de stockage, de remplissage, de fabrication et de traitement de substances dangereuses pour l'eau ainsi que les installations d'utilisation de substances dangereuses pour l'eau doivent être conçues, construites, entretenues, exploitées et mises hors

service de manière à ce qu'il n'y ait pas lieu de craindre une modification négative des propriétés des eaux (cf. art. 32 et 48 de la loi sur le régime des eaux (Wasserhaushaltsgesetz - WHG).

Enfin, certaines dispositions législatives peuvent être rapportées au principe de précaution, même si elles ne le mentionnent pas expressément : par exemple le devoir général de diligence de l'article 5, al. 1, de la loi sur le régime des eaux (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) : Toute personne est tenue, lorsqu'elle prend des mesures susceptibles d'avoir une incidence sur un cours d'eau, d'agir avec la diligence requise par les circonstances) ou encore le principe de responsabilité du fait des produits prévu par l'art. 23 de la loi sur l'économie circulaire (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG) : « Toute personne qui conçoit, fabrique, transforme ou distribue des produits assume la responsabilité du produit pour atteindre les objectifs de l'économie circulaire ».

4°) De façon générale, quelles sont les obligations d'agir qui pèsent sur les autorités publiques en matière environnementale (anticiper la réalisation d'un risque, prendre toutes les mesures pour y mettre fin, protéger les droits des générations futures...) ?

La Cour constitutionnelle fédérale a rendu une importante décision en matière de protection du climat le 24 mars 2021 (1 BvR 2656/18 et a.) Saisie de la constitutionnalité de la loi mettant en œuvre l'accord de Paris, la Cour a d'abord relevé que l'État était soumis à une double obligation positive de protection découlant d'une part du droit à la vie et à l'intégrité physique (art. 2 al. 2 de la Loi fondamentale) et du droit de propriété (art. 14 de la Loi fondamentale), d'autre part et plus généralement de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement prévu à l'art. 20a de la Loi fondamentale (cf. supra, point I, 2).

A l'égard de ces obligations positives d'adopter des mesures de protection, la Cour a considéré que le législateur avait agi de manière constitutionnelle dans le cadre de la marge d'appréciation inhérente à la mise en œuvre de telles obligations positives. Elle relève notamment que les mesures adoptées par la loi entreprise, malgré l'incertitude qui caractérise la question de l'évolution du climat, s'appuie sur un rapport international solide (Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC) et satisfait ainsi à l'obligation de précaution (Sorgfaltspflicht) qui s'impose au législateur dans un tel cas.

Dans un second temps, la Cour s'est appuyée directement sur les droits fondamentaux dans leur variété, suivant un raisonnement original et très commenté. Considérant que la limitation de l'exercice de nombreux droits fondamentaux découle de l'adoption des mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'obligation constitutionnelle de réduire les émissions de gaz à effet de serre, la Cour retient que ces limitations doivent être réparties dans le temps, sur la période s'écoulant jusqu'en 2050, date à laquelle l'objectif de neutralité climatique doit être atteint. Or elle considère qu'en ne fixant des courbes de réduction que jusqu'en 2030, la législation en vigueur ne permet pas de vérifier que les principaux efforts de réduction d'émissions ne sont pas reportés après cette date, ce qui contreviendrait porterait aux droits fondamentaux des générations futures un atteinte disproportionnée. La Cour enjoint donc à l'État d'adopter des courbes de réductions se prolongeant jusqu'en 2050 et de déterminer les conditions de calcul de ces courbes.

5°) Dans quel cadre juridique la gestion des risques environnementaux s'inscrit-elle ?

Cf. point II, 3.

6°) Quelle est la place faite, dans votre pays, à la planification écologique ? Si elle existe, à quelle échelle (nationale et/ou locale) est-elle adoptée ? Quels sont les plans et schémas les plus significatifs dans votre droit ? Quelle est leur valeur et leur portée ?

La planification territoriale est réglementée au niveau fédéral, principalement par la loi sur l'aménagement du territoire (Raumordnungsgesetz - ROG) pour les niveaux fédéral et fédéré ; ainsi que par le code de la construction (Baugesetzbuch - BauGB) pour la planification communale. Des éléments de planification plus spécifiques font l'objet de textes dédiés, comme la planification des paysages, prévue par la loi fédérale sur la protection de la nature (- BNatSchG) ou les instruments de planification de la protection contre les inondations évoqués dans la loi sur le régime des eaux (Wasserhaushaltsgesetz - WHG). IL en va de même pour les secteurs de l'énergie, de l'exploitation minière ou des transports. Les Länder ont également créé leurs propres lois (régionales) de planification pour leurs secteurs respectifs.

7°) Quel rôle le juge occupe-t-il dans la mise en œuvre de la norme environnementale ?

Les recours disponibles en matière de droit de l'environnement sont essentiellement les recours prévus par le droit administratif général. A cet égard, il convient d'évoquer ici une différence entre les contentieux administratifs français et allemand, l'un étant objectif et l'autre subjectif.

L'art. 42 al. 2 du Code allemand de justice administrative (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO) prévoit en effet que le requérant doit faire valoir la violation d'un droit subjectif qui lui soit reconnu par la législation dont il invoque le non-respect. Cela ne pose pas de difficulté pour le destinataire d'une décision défavorable, qui dispose toujours d'un droit de recours (Adressatentheorie). La question est en revanche plus complexe lorsqu'il s'agit de réclamer une action positive de la part d'une administration ou de contester une autorisation accordée à un tiers. De telles actions ne sont possibles que si le requérant peut démontrer que la norme qu'il invoque avait pour but de le protéger individuellement (Schutznormtheorie). Cette manière d'envisager les choses permet d'opérer le départ entre les normes invocables par les tiers et celles qui ne le sont pas. Ainsi par exemple, l'art. 5, al. 1 de la loi fédérale sur la protection contre les pollutions (Bundes-Immissionsschutzgesetz -BImSchG) "afin de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement, il ne peut être provoqué d'effets nocifs sur l'environnement ni d'autres dangers, inconvénients majeurs ou nuisances importantes pour la collectivité *et le voisinage*". Cette dernière précision permet de considérer que les tiers impactés peuvent invoquer à leur profit toute violation de cette norme ou des dispositions réglementaires, dispositions administratives et les normes techniques qui la concrétisent.

En revanche, les dispositions du même article qui imposent la "prévention des effets nocifs sur l'environnement et autres dangers, inconvénients majeurs et nuisances importantes [...], notamment par des mesures correspondant à l'état de la technique" est considérée comme

servant exclusivement l'intérêt général et non pas les tiers pris individuellement, de sorte que ceux-ci ne peuvent les invoquer au soutien d'un recours.

Les règles générales du contentieux administratif ont par ailleurs fait l'objet de quelques dérogations ou adaptations, notamment pour tirer les conséquences de l'adhésion de l'Union européenne à la convention d'Aarhus.

Ainsi, une voie de recours a été créée pour les associations, alors que leurs possibilités d'action sont en principe très limitées en droit allemand dans la mesure où une condition de recevabilité des recours est de pouvoir faire valoir une violation de ses propres droits. Mais l'art. 2, al. 1 de la loi sur les recours en matière d'environnement (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG) transposant la directive 2003/35 prévoit une telle possibilité (cf. pt. 8 infra).

On peut également mentionner une dérogation aux règles générales du contentieux administratif allemand dans le domaine des vices de procédures. En principe, l'art. 46 de la loi de procédure administrative (Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG) prévoit que l'annulation d'un acte administratif ne peut être demandée uniquement pour violation des règles de procédure s'il est évident que la violation n'a pas influencé la décision sur le fond. Mais la transposition de la directive sur l'évaluation des incidences de projets sur l'environnement, après une constatation de manquement de la CJUE (C-72/12, Gemeinde Altrip du 7 novembre 2013) a conduit à prévoir une dérogation à ce principe et l'art. 4 de la loi sur les recours environnementaux (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG) en cas de "vices de procédure absolus".

8°) Existe-t-il certaines actions en justice propres au domaine environnemental (actions collectives – actions de groupe par exemple –, procédures d'urgence, recours associatifs, etc.) ?

Les associations de protection de l'environnement peuvent tenter une action devant les tribunaux administratifs sans devoir établir l'existence d'une lésion de leurs propres droits. Une telle action trouve sa base légale dans la loi sur les recours environnementaux (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG) et dans la loi fédérale sur la protection de la nature (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) ainsi que dans les réglementations régionales correspondantes. La condition préalable est que ces associations soient reconnues en tant qu'associations de protection de l'environnement conformément au § 3 UmwRG (cf. point 13 du questionnaire).

Les associations de protection de l'environnement ainsi reconnues peuvent, en vertu de l'article 2 de la même loi, introduire un recours en matière environnementale et faire ainsi examiner par un tribunal la légalité de certaines décisions administratives. L'article 1, paragraphe 1, de l'UmwRG précise de quelles décisions il s'agit. Cette disposition couvre par exemple les décisions relatives à l'autorisation d'installations industrielles, d'installations d'incinération des déchets ou de production d'énergie, les autorisations relatives à la législation sur l'eau ainsi que les décisions d'approbation des plans, par exemple pour les décharges et les autoroutes. En outre, les décisions relatives à l'adoption de plans et de programmes et les actes administratifs relatifs à des mesures de surveillance ou de contrôle peuvent faire l'objet d'un recours en matière d'environnement. Pour que le recours soit recevable, une association doit faire valoir que la décision contestée ou son omission l'affecte dans son domaine d'activité statutaire de promotion des objectifs de protection de

l'environnement. Si son recours est dirigé contre une décision prise en vertu de l'art. 1, al. 1 de la loi sur les recours environnementaux, l'association doit en outre faire valoir la violation de dispositions légales relatives à l'environnement.

Les associations de protection de la nature reconnues peuvent, outre les droits de recours prévus par l'article 2 de la même loi, attaquer entre autres les dérogations accordées par les autorités aux dispositions relatives à la protection de la nature et les décisions d'approbation des plans ayant une incidence sur la protection de la nature (art. 64, al. 1 et 2, en liaison avec l'art. 63 de la loi fédérale sur la protection de la nature (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG)). Pour ce faire, une association doit faire valoir que la décision entreprise est contraire aux dispositions légales fédérales qui servent à la protection de la nature et à l'entretien des paysages.

Le législateur fédéral a introduit en 2006 l'action collective en droit de l'environnement. Depuis lors, les possibilités de recours des associations environnementales reconnues ont été élargies à plusieurs reprises. Cela sert à mettre en œuvre les directives du droit international et européen, notamment la directive 2003/35/CE de l'UE sur la participation du public et la Convention d'Aarhus.

9°) Dans le prolongement de la question précédente, parler d'une « justice climatique » a-t-il un sens dans votre droit ? La mise en œuvre de la norme environnementale a-t-elle donné lieu à de grandes affaires devant le juge national ?

Cf. point 4.

10°) De façon générale, l'accès au juge est-il relativement facile en matière environnementale ? En particulier, existe-t-il des conditions particulières de recevabilité (délai de recours, intérêt à agir, etc.) imposées aux requérants qui entendent saisir le juge dans le domaine environnemental ?

Cf. points 7 et 8.

11°) Lorsque le juge est saisi au titre de la mise en œuvre de la norme environnementale, quel est son office ? Peut-il prononcer des injonctions et, si oui, lesquelles ? Dispose-t-il du pouvoir de prononcer des astreintes ?

Les autorités administratives peuvent de leur propre chef adopter des mesures d'exécution de leurs décisions. Celles-ci sont réglementées dans la loi fédérale et les lois des Länder sur les procédures d'exécution administrative (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz - VwVG). Elles intègrent la possibilité de prononcer des injonctions et des astreintes.

12°) Les renvois préjudiciels sont-ils fréquents dans les contentieux environnementaux ?

Le site de la CJUE dénombre 3096 recours préjudiciels émanant des juridictions allemandes.

13°) Votre droit consacre-t-il le principe de la réparation du préjudice écologique ? et selon quelles modalités ? Citez, s'il en existe, et exposer les grandes lignes des affaires dans lesquelles la question de la réparation du préjudice écologique s'est posée.

La loi sur la responsabilité environnementale (Umwelthaftungsgesetz - UmweltHG), entrée en vigueur en 1991, prévoit la responsabilité sans faute des professionnels en cas d'impact sur l'environnement. Les dommages environnementaux au sens de la loi sur la responsabilité environnementale se limitent toutefois aux dommages causés aux tiers.

S'agissant plus précisément de la réparation des préjudices écologiques, la directive européenne 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux a été transposée dans le droit allemand par la loi sur les dommages environnementaux (Umweltschadengesetz - USchadG), entrée en vigueur le 14 novembre 2007, avec un effet rétroactif au 30 avril 2007, date de la fin du délai de transposition.

Conformément à la directive, elle prévoit (art. 6) que « Si un dommage environnemental est survenu, le responsable doit (1) prendre les mesures nécessaires pour limiter les dommages, (2) prendre les mesures de réparation nécessaires », qui peuvent être, selon la directive, de nature primaire, complémentaire ou compensatoire.

L'art. 10 prévoit que l'autorité compétente, en principe au niveau de chaque Land, agit soit d'office, soit à la demande d'une personne affectée par un dommage environnemental ou susceptible de l'être ou encore d'une association agréée dans les conditions fixées par la loi sur les recours en matière d'environnement (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG), aux termes de laquelle peut être agréée (art. 3) une association ayant pour objet la protection de l'environnement, active depuis au moins trois ans, compétente et ouverte en termes d'adhésion.

14°) Votre Etat a-t-il fait ou fait-il l'objet de procédures en manquement dans le cadre de la mise en œuvre des normes environnementales issues du droit de l'UE ? Si oui, listez les procédures.

C-116/22	Arrêt ECLI:EU:C:2023:687	21/09/2023	Commission / Allemagne (Protection des zones spéciales de conservation)
C-142/16	Arrêt ECLI:EU:C:2017:301	26/04/2017	Commission / Allemagne
C-137/14	Arrêt ECLI:EU:C:2015:683	15/10/2015	Commission / Allemagne
C-525/12	Arrêt ECLI:EU:C:2014:2202	11/09/2014	Commission / Allemagne
C-98/03	Arrêt ECLI:EU:C:2006:3	10/01/2006	Commission / Allemagne
C-74/02	Arrêt ECLI:EU:C:2003:500	25/09/2003	Commission / Allemagne
C-463/01	Arrêt ECLI:EU:C:2004:797	14/12/2004	Commission / Allemagne
C-383/00	Arrêt ECLI:EU:C:2002:289	14/05/2002	Commission / Allemagne
C-228/00	Arrêt ECLI:EU:C:2003:91	13/02/2003	Commission / Allemagne
C-161/00	Arrêt ECLI:EU:C:2002:170	14/03/2002	Commission / Allemagne

C-71/99	Arrêt ECLI:EU:C:2001:433	11/09/2001	Commission / Allemagne
C-217/97	Arrêt ECLI:EU:C:1999:395	09/09/1999	Commission / Allemagne
C-198/97	Arrêt ECLI:EU:C:1999:283	08/06/1999	Commission / Allemagne
C-184/97	Arrêt ECLI:EU:C:1999:546	11/11/1999	Commission / Allemagne
C-102/97	Arrêt ECLI:EU:C:1999:394	09/09/1999	Commission / Allemagne
C-83/97	Arrêt ECLI:EU:C:1997:606	11/12/1997	Commission / Allemagne
C-301/95	Arrêt ECLI:EU:C:1998:493	22/10/1998	Commission / Allemagne
C-298/95	Arrêt ECLI:EU:C:1996:501	12/12/1996	Commission / Allemagne
C-297/95	Arrêt ECLI:EU:C:1996:500	12/12/1996	Commission / Allemagne
C-262/95	Arrêt ECLI:EU:C:1996:427	07/11/1996	Commission / Allemagne
C-131/93	Arrêt ECLI:EU:C:1994:290	13/07/1994	Commission / Allemagne
C-431/92	Arrêt ECLI:EU:C:1995:260	11/08/1995	Commission / Allemagne
C-422/92	Arrêt ECLI:EU:C:1995:125	10/05/1995	Commission / Allemagne
C-345/92	Arrêt ECLI:EU:C:1993:110	23/03/1993	Commission / Allemagne
C-237/90	Arrêt ECLI:EU:C:1992:452	24/11/1992	Commission / Allemagne
C-195/90	Arrêt ECLI:EU:C:1992:219	19/05/1992	Commission / Allemagne
C-195/90	Ordonnance ECLI:EU:C:1990:271	28/06/1990	Commission / Allemagne
C-195/90	Ordonnance ECLI:EU:C:1990:271	28/06/1990	Commission / Allemagne
C-195/90	Ordonnance ECLI:EU:C:1990:314	12/07/1990	Commission / Allemagne
C-195/90	Ordonnance ECLI:EU:C:1990:314	12/07/1990	Commission / Allemagne
C-59/89	Arrêt ECLI:EU:C:1991:225	30/05/1991	Commission / Allemagne
C-58/89	Arrêt ECLI:EU:C:1991:391	17/10/1991	Commission / Allemagne

C-57/89	Arrêt ECLI:EU:C:1991:89	28/02/1991	Commission / Allemagne
C-57/89	Ordonnance ECLI:EU:C:1989:334	16/08/1989	Commission / Allemagne
C-361/88	Arrêt ECLI:EU:C:1991:224	30/05/1991	Commission / Allemagne
C-131/88	Arrêt ECLI:EU:C:1991:87	28/02/1991	Commission / Allemagne
C-412/85	Arrêt ECLI:EU:C:1987:370	17/09/1987	Commission / Allemagne