

Expédition

Numéro du répertoire
2023 / 8411
Date du prononcé
30/11/2023
Numéro du rôle
2021/AR/1589
2022/AR/737
2022/AR/891

Délivrée à	Délivrée à	Délivrée à
le	le	le
€	€	€
CIV	CIV	CIV

☐ Non communicable au
receveur

Cour d'appel Bruxelles

Arrêt

2^{ème} chambre F
affaires civiles

Présenté le
Non enregistrable

COVER 01-00003601947-0001-0160-04-01-1



En cause de :

« Les parties demanderessees originales », dans le sens convenu entre les parties dans leurs conclusions du 18 octobre 2023, dont question ci-après ;

ayant pour conseils

1. [REDACTED] d) [REDACTED]
[REDACTED], dont le cabinet est établi [REDACTED], [REDACTED]
[REDACTED] et
2. [REDACTED] dont le cabinet est établi [REDACTED]
[REDACTED]

élisant toutes domicile en cette cause au cabinet [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED]

représentées aux audiences de plaidoiries par [REDACTED]
[REDACTED]

Contre :

« Les parties défenderesses originaires », dans le sens convenu entre les parties dans leurs conclusions du 18 octobre 2023, dont question ci-après, à savoir :

L'ETAT BELGE, représenté par son Gouvernement, poursuites et diligences de la Ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement durable, dont les bureaux sont établis à 1060 BRUXELLES, avenue de la Toison d'Or, 87, bte 1,

partie intimée en la cause 2021/AR/1589, appelante en la cause 2022/AR/737,

représenté par [REDACTED]
[REDACTED] avocats, dont le cabinet est établi à [REDACTED]
[REDACTED]

LA REGION WALLONE, représentée par son Gouvernement, poursuites et diligences de Monsieur Philippe HENRY, Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Energie, de la Mobilité et des Infrastructures et de la Mobilité, dont les bureaux sont établis à 5000 NAMUR, rue d'Harscamp, 22,

partie intimée en la cause 2021/AR/1589, appelante en la cause 2022/AR/891,



représentée par [REDACTED]

LA REGION FLAMANDE, représentée par le Gouvernement flamand, en la personne de la Ministre flamande de la Justice et du Maintien, de l'Environnement, de l'Energie et du Tourisme, dont les bureaux sont établis à 1210 BRUXELLES, Boulevard du Roi Albert II 7,

partie intimée en la cause 2021/AR/1589,

représentée par [REDACTED]

LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE, représentée par son Gouvernement, poursuites et diligences de Monsieur Alain Maron, Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Energie et la Démocratie participative, dont le cabinet est établi à 1210 BRUXELLES, Boulevard Saint-Lazare, 10 (11ème étage),

partie intimée en la cause 2021/AR/1589,

représentée par [REDACTED]

Vu les pièces de la procédure, et notamment :

- le jugement dont appel, prononcé contradictoirement par le tribunal de première instance francophone de Bruxelles le 17 juin 2021, dont aucun acte de signification n'est produit ;
- les requêtes d'appel déposées au greffe de la cour le 17 novembre 2021 pour l'ASBL Klimaatzaak (ci-après « Klimaatzaak ») et les personnes mentionnées dans l'annexe A à ladite requête (cause 2021/AR/1589), le 30 mai 2022 pour l'Etat belge (cause 2022/AR/737) et le 30 juin 2022 pour la Région wallonne (cause 2022/AR/891) ;
- l'ordonnance prise sur pied de l'article 109bis du Code judiciaire le 24 novembre 2021 attribuant la cause à une chambre composée de trois conseillers ;
- le procès-verbal de l'audience du 13 janvier 2022 en la cause 2021/AR/1589, qui contient une ordonnance de mise en état, prise sur la base de l'article 747, § 2 du Code judiciaire ;
- la requête en intervention volontaire déposée le 10 janvier 2022 en la cause 2021/AR/1589 ;



- l'arrêt prononcé le 22 septembre 2022 par la cour joignant les causes inscrites au rôle général sous les numéros 2021/AR/1589, 2022/AR/737 et 2022/AR/891 et fixant le calendrier de mise en état ;
- l'arrêt rectificatif de l'arrêt du 22 septembre 2022 prononcé le 29 septembre 2022 ;
- les conclusions de synthèse déposées au greffe de la cour le 31 mars 2023 pour Klimaatzaak et toutes les personnes mentionnées dans l'annexe A (ci-après « les parties appelantes au principal »), le 31 mars 2023 pour [REDACTED], le 30 mai 2023 pour l'Etat belge, le 29 juin 2023 pour la Région flamande, le 30 juin 2023 pour la Région wallonne et le 30 juin 2023 pour la Région de Bruxelles-Capitale ;
- les dossiers de pièces des parties.

TABLE DES MATIERES

I. LES FAITS ET LE CONTEXTE	p. 7
A. Réchauffement climatique : bref rappel des données de base connues actuellement	p. 7
B. Les rapports scientifiques utilisés dans la lutte contre le réchauffement climatique au niveau international	p. 9
C. Evolution des engagements internationaux et dans l'ordre européen et interne belge au fur et à mesure de l'état des connaissances	p. 11
1. Introduction	p. 11
2. Période d'engagement de 2008 à 2012	p. 12
a) Etat des connaissances scientifiques à cette période	p. 12
b) Apports des COP entre 2007 et 2012	p. 13
c) Les engagements pris au niveau international et européen depuis la CNUCC	p. 15
- le Protocole de Kyoto (1997)	
d) Traduction des engagements dans l'ordre interne et résultats obtenus	p. 18
3. Période d'engagement de 2013 à 2020	p. 20
a) Etat des connaissances scientifiques à cette période	p. 20
b) Apports des COP entre 2013 et 2020	p. 22
c) Les engagements pris au niveau international et européen	p. 24
1) Amendement de Doha	p. 24
2) Accord de Paris	p. 24
3) Traduction de ces engagements au niveau européen	p. 25



d) <u>La traduction de ces engagements dans l'ordre interne belge et les résultats obtenus</u>	p. 26
4. Période d'engagement postérieure à 2020 et jusqu'en 2050	p. 31
a) <u>Etat des connaissances scientifiques à cette période</u>	p. 31
1) <i>Le sixième rapport du GIEC</i>	p. 31
2) <i>Les rapports du PNUE</i>	p. 32
3) <i>Les rapports de l'OMM</i>	p. 32
b) <u>Apports des COP 26 et 27</u>	p. 32
c) <u>Les engagements souscrits au niveau européen</u>	p. 33
d) <u>Traduction des objectifs dans l'ordre interne et résultats attendus</u>	p. 35
1) <i>Mesures prises au niveau fédéral</i>	p. 35
2) <i>Mesures prises dans la Région de Bruxelles-Capitale</i>	p. 37
3) <i>Mesures prises au sein de la Région flamande</i>	p. 38
4) <i>Mesures prises en Région wallonne</i>	p. 38
II. <u>LA PROCÉDURE</u>	p. 39
A. <u>Les rétroactes de la procédure et les demandes devant le premier juge</u>	p. 39
B. <u>La décision entreprise</u>	p. 44
C. <u>Les demandes en degré d'appel, l'arrêt interlocutoire du 22 septembre 2022 et l'arrêt rectificatif du 29 septembre 2022</u>	p. 44
III. <u>DISCUSSION ET DECISION DE LA COUR</u>	p. 54
A. <u>L'identification des parties en cause</u>	p. 54
B. <u>Les questions de recevabilité et de pouvoir de juridiction</u>	p. 56
1. <u>La recevabilité des appels</u>	p. 56
2. <u>La recevabilité des interventions volontaires en degré d'appel</u>	p. 59
3. <u>Le pouvoir de juridiction</u>	p. 60
4. <u>La recevabilité des actions originaires</u>	p. 63
a) <u>Les principes applicables à la recevabilité de l'action en justice</u>	p. 64
b) <u>La recevabilité de la demande de Klimaatzaak</u>	p. 65
c) <u>La recevabilité de la demande des personnes physiques</u>	p. 69
C. <u>L'examen des moyens</u>	p. 71
1. <u>Le premier moyen : la violation des articles 2 et 8 de la CEDH</u>	p. 71
a) <u>La portée des articles 2 et 8 de la CEDH, notamment en matière environnementale</u>	p. 71
1) <i>L'article 2 de la CEDH</i>	p. 72
2) <i>L'article 8 de la CEDH</i>	p. 73
b) <u>Le contrôle du juge national, la subsidiarité et la marge d'appréciation</u>	p. 75



c) <u>L'effet direct des articles 2 et 8 de la CEDH et la séparation des pouvoirs</u>	p. 78
d) <u>Application au cas d'espèce</u>	p. 83
1) <i>Remarques préliminaires</i>	p. 83
2) <i>Le respect de l'article 2 de la CEDH</i>	p. 86
- Le risque encouru	p. 86
- La connaissance du risque	p. 87
- La période 2013-2020	p. 88
- la période 2021-2030	p. 99
3) <i>Le respect de l'article 8 de la CEDH</i>	p. 111

2. Le second moyen : la violation des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil

	p. 112
<i>Introduction</i>	p. 112
a) <u>les principes applicables en matière de responsabilité civile</u>	p. 113
1) <i>Une faute, un dommage et un lien causal</i>	p. 113
2) <i>Le comportement de la victime</i>	p. 115
3) <i>La responsabilité aquilienne des pouvoirs publics</i>	p. 116
b) <u>Examen des fautes reprochées</u>	p. 119
1) <i>Quant à l'identification des pouvoirs mis en cause</i>	p. 120
2) <i>A propos de la capacité limitée de la Belgique dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique au niveau mondial</i>	p. 121
3) <i>La période 2013-2020</i>	p. 122
4) <i>La période 2021-2030</i>	p. 125
5) <i>Pour les deux périodes confondues</i>	p. 128
6) <i>Individualisation des fautes</i>	p. 129
7) <i>Conclusion</i>	p. 131
c) <u>Quant au dommage</u>	p. 132
d) <u>Quant au lien causal</u>	p. 137
e) <u>Quant au comportement des parties appelantes</u>	p. 140

D. Les injonctions

1. Les principes applicables

a) <u>Injonction et principe de la séparation des pouvoirs</u>	p. 141
b) <u>Injonction et interdiction faite au juge de statuer par voie de disposition générale</u>	p. 144
c) <u>Injonction et respect de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Régions</u>	p. 144
d) <u>L'injonction en tant que sanction de la violation des articles 2 et 8 de la CEDH</u>	p. 146



e) <u>L'injonction, à titre de réparation en nature du dommage en lien causal avec les fautes commises et de mesure préventive de la survenance d'un dommage futur</u>	p. 146
1) <i>Introduction</i>	p. 146
2) <i>La distinction entre la réparation en nature, cessation d'une action illicite et action préventive</i>	p. 147
2. Application des principes au cas d'espèce	p. 149
E. <u>Les demandes d'astreintes et la demande de production de document</u>	p. 151
1. Quant à la demande d'astreintes accessoires à l'injonction	p. 151
2. Quant à la demande de production de document sous peine d'une astreinte	p. 155
F. <u>Les dépens</u>	p. 155

I. LES FAITS ET LE CONTEXTE¹

A. Réchauffement climatique : bref rappel des données de base connues actuellement

1. Les activités humaines perturbent le climat par l'émission de gaz à effet de serre (ci-après « GES »), tels que, par exemple, le dioxyde de carbone (CO₂) et le méthane (CH₄). Les GES proviennent majoritairement de la combustion des énergies fossiles (charbon, pétrole, gaz naturel).

Ces GES s'accumulent dans l'atmosphère et réémettent vers la surface terrestre le rayonnement infrarouge qui s'en dégage, ce qui a pour conséquence le réchauffement planétaire, c'est-à-dire l'augmentation progressive de la température moyenne annuelle à la surface du globe.

Les rejets de tous les GES sont convertis en CO₂ équivalents selon leur effet radiatif et leur durée de vie, afin de pouvoir les comparer. Ainsi le pouvoir de réchauffement du méthane est environ 80 fois plus élevé que celui du CO₂, sur vingt ans, mais seulement 30 fois plus élevé sur cent ans, car il se dégrade plus rapidement (sa durée de vie est de l'ordre de 12 ans alors que le CO₂ met des centaines d'années à se dissiper).

¹ La cour a établi cette partie sur la base des pièces déposées par les parties et, le cas échéant, des traductions proposées par celles-ci et non contestées par les autres.

L'océan, les sols, la végétation absorbent près de la moitié des rejets de CO₂ anthropiques et ces « puits de carbone » limitent l'effet de serre et le réchauffement.

2. Le lien entre les émissions de GES et le réchauffement de la température moyenne mondiale ainsi que les changements climatiques a été établi peu à peu par le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (ci-après « GIEC », voir *infra*).

Il existe une relation linéaire entre le niveau de concentration de CO₂ dans l'atmosphère et l'augmentation de la température sur Terre. La concentration en CO₂ dans l'atmosphère est indiquée par l'abréviation « ppm » (particules par million). La concentration en CO₂ dans l'atmosphère est passée de 280 ppm dans les années 1950 à un niveau actuel de 419,47 ppm.

Ceci permet de déterminer ce qu'on appelle le budget carbone *global*, à savoir la quantité totale de CO₂ qui peut être présente dans l'atmosphère pour ne pas dépasser un certain seuil de température globale.

Le budget carbone *résiduel* tient compte de la quantité de CO₂ déjà présente dans l'atmosphère et correspond à la quantité de CO₂ qui peut encore être émise pour éviter de dépasser un certain seuil de réchauffement.

Actuellement, le réchauffement global moyen a atteint 1,1° C. Ce réchauffement actuel est dû aux accumulations de GES passées. Les effets des émissions actuelles de GES se feront sentir dans plusieurs décennies.

Au-delà d'un certain seuil de réchauffement, dit dangereux, les écosystèmes ne peuvent plus s'adapter, la sécurité alimentaire disparaît et un développement économique durable n'est plus possible.

Il est admis aujourd'hui que, pour réduire les risques associés au changement climatique, il conviendrait de contenir le réchauffement global moyen en deçà de 1,5 ° C (sans dépassement ou avec un dépassement limité). Limiter le réchauffement climatique nécessite de limiter les émissions cumulatives anthropiques totales de CO₂ depuis la période préindustrielle, c'est-à-dire de rester dans les limites d'un budget carbone total.

Le rapport spécial du GIEC sur le réchauffement limité à 1,5 ° C (dont question ci-après, point 30) estime le budget carbone résiduel à 420 GtCO₂ (milliards de tonnes de CO₂, pour 2 chances sur 3 de rester sous 1,5°C) ou 580 GtCO₂ (pour 1 chance sur 2 de rester sous 1,5°C). Dans le dernier rapport du GIEC (AR6), ce budget est revu à la baisse, soit 500 GtCO₂ pour 1 chance sur 2 de rester sous 1,5°C. Dans un scénario à deux chances sur trois, ce budget serait, selon les parties appelantes au principal, non contestées sur ce point, de 400 GtCO₂².

3. Le réchauffement global de la planète a des conséquences sur le climat qui se traduisent différemment selon les régions du monde. Si le réchauffement global moyen est actuellement de 1,1° C, il est d'environ 1,9 ° C en Europe.

² La cour ne retrouve pas cette évaluation dans la synthèse de l'AR6, ni dans le résumé destiné aux décideurs politiques.

Ainsi, en Europe, on observe déjà une intensification des incendies, des sécheresses, des canicules, des pluies extrêmes, tempêtes (et inondations), la fonte des glaciers et la hausse du niveau de la mer.

Chaque augmentation de la température présente des risques aggravés et de potentiels effets en cascade. Une atmosphère plus chaude peut ainsi contenir plus de vapeur d'eau augmentant elle aussi l'effet de serre ; de même, les incendies détruisent les forêts qui ne jouent plus leur rôle de puits carbone.

Au-delà d'un certain niveau de réchauffement, des points de basculement peuvent survenir, c'est-à-dire des phénomènes impliquant des bouleversements abrupts et irréversibles, provoquant eux-mêmes des réactions en cascade renforçant le réchauffement. Parmi ces points de basculement identifiés par le GIEC, on peut citer :

- la disparition de la calotte glaciaire du Groenland,
- la perturbation des courants océaniques majeurs, dont l'arrêt du courant subpolaire nord-atlantique qui garantit notre climat tempéré ;
- la disparition des glaces d'été arctiques ;
- le dégel de la couche de permafrost au fond des zones de toundra et la fonte des couches de permafrost des fonds marins, où sont stockés de grandes quantités de méthane (GES), qui seront ainsi libérées dans l'atmosphère ;
- la mort des récifs coralliens arctiques et d'eau chaude ;
- le dessèchement de la région amazonienne, ce qui implique que les forêts tropicales de cette région pourront absorber moins de CO₂ voire risquent même de devenir une source d'émission de CO₂.

Au fur et à mesure des progrès de la science climatique, il s'avère que les changements sont plus rapides et plus graves qu'envisagé auparavant.

B. Les rapports scientifiques utilisés dans la lutte contre le réchauffement climatique au niveau international

4. Le 6 décembre 1988, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté la Résolution 43/53 sur la protection du climat mondial pour les générations présentes et futures. Dans cette résolution, les Nations Unies considéraient l'évolution du climat comme une « *préoccupation commune de l'humanité* » et estimaient qu'il faudrait « *prendre en temps voulu les mesures nécessaires pour traiter de l'évolution du climat dans un cadre mondial* ».

Simultanément, l'Organisation météorologique mondiale (ci-après, « l'OMM ») et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (ci-après le « PNUE ») instituaient le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat ou GIEC, organisme intergouvernemental et scientifique, ouvert à tous les membres de l'Organisation des Nations Unies (ci-après, l'« ONU ») et de l'OMM.



5. Le GIEC produit, à intervalles réguliers (tous les cinq à sept ans), des rapports d'évaluation de l'état des connaissances relatives au changement climatique. Ils constituent le principal apport scientifique des négociations internationales sur le climat qui se déroulent sous l'égide de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (ci-après, « la CCNUCC », dont question ci-après au point 9).

Le GIEC a pour mission d'examiner et d'évaluer les données scientifiques, techniques et socio-économiques les plus récentes publiées dans le monde et utiles à la compréhension des changements climatiques, en vue de les mettre à la disposition des responsables politiques. Le GIEC compte actuellement, selon les données non contestées fournies par l'Etat belge et les parties appelantes au principal dans leurs conclusions, 195 Etats membres dont la Belgique.

Selon les explications conjointes des parties, l'élaboration de chaque rapport débute par une réunion dite de « cadrage » au cours de laquelle les experts nommés préparent un plan de travail, qui est ensuite soumis à un « Panel » qui décide notamment de la nomination des experts qui seront les auteurs du rapport. Ces derniers élaborent une première version qui est ensuite soumise à la relecture des représentants des gouvernements et d'autres experts, un rapport nécessitant plusieurs lectures avant son adoption finale.

Depuis 1990, le GIEC a publié six rapports d'évaluation, comportant chacun trois volets de base (un volet consacré aux principes physiques du changement climatique, un volet étudiant les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation au changement climatique tant des systèmes socio-économiques que des systèmes naturels et un volet traitant des moyens d'atténuer les changements climatiques).

Ces six rapports sont désignés sous les acronymes suivants :

- FAR (*First Assessment Report*) pour le premier rapport de 1990 ;
- SAR (*Second Assessment Report*) pour le deuxième rapport de 1995 ;
- TAR (*Third Assessment Report*) pour le troisième rapport de 2001 ;
- AR4 (*4th Assessment Report*) pour le quatrième rapport de 2007 ;
- AR5 (*5th Assessment Report*) pour le cinquième rapport de 2013-2014 ;
- AR6 (*6th Assessment Report*) pour le sixième rapport de 2021-2023.

La synthèse du 6^{ème} cycle d'évaluation avec un résumé destiné aux décideurs politiques a récemment été publiée, le 20 mars 2023.

Outre ces rapports, le GIEC a également publié des rapports spéciaux (« Special reports » ou SR) en 2018 et 2019. Le 8 octobre 2018, le GIEC a ainsi publié un rapport spécial portant sur les conséquences d'un réchauffement climatique planétaire de 1,5 ° C, sur lequel la cour reviendra (voy. ci-après point 30).

6. De son côté, le PNUE a reçu pour tâche de rédiger des rapports annuels portant sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions de GES.
7. Par ailleurs, l'OMM a également publié des rapports annuels sur l'état des GES dans l'atmosphère.



C. Evolution des engagements internationaux et dans l'ordre européen et interne belge au fur et à mesure de l'état des connaissances

1. Introduction

8. La gouvernance climatique mondiale repose essentiellement, outre la CCNUCC, sur :

- le Protocole de Kyoto de 1997 ;
- l'Amendement de Doha au Protocole de Kyoto (2012) ;
- l'Accord de Paris (2015).

Eu égard aux objectifs temporels fixés par ces textes, il y a lieu de distinguer, de manière chronologique, trois périodes guidant les engagements internationaux souscrits par la Belgique : de 2008 à 2012, de 2013 à 2020 et, enfin, de 2021 jusqu'à 2050.

Pour chacune de ces périodes d'engagement, la cour examinera successivement l'état des connaissances scientifiques sur le réchauffement climatique, les apports des différentes Conférences des Parties (ci-après, « les COP ») – à savoir la prise en compte du problème climatique par la communauté *politique* internationale, les engagements *juridiques* (mais pas nécessairement contraignants) s'imposant à la Belgique au niveau international et européen, et, enfin, leur concrétisation dans notre ordre juridique et les résultats obtenus, dans la mesure où ils sont disponibles.

Il convient, au préalable, d'évoquer brièvement la convention qui est à la base de cette gouvernance climatique, à savoir la CCNUCC.

9. Le 9 mai 1992, la CCNUCC a été signée lors du Sommet de la Terre de Rio. Elle est entrée en vigueur le 21 mars 1994 et, selon les explications des parties appelantes au principal, 197 Etats (196 pays et l'Union européenne) en font actuellement partie. La Belgique l'a signée le 4 juin 1992 et l'a ratifiée le 16 janvier 1996.

L'objectif de la Convention est de « *stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* » (article 2).

L'article 3 de la CCNUCC pose les principes directeurs des mesures à prendre pour chaque Partie en vue d'atteindre l'objectif de la Convention, et notamment :

- le principe de responsabilités communes mais différenciées (PRCD), tenant compte notamment des capacités respectives des Parties, et qui place les pays développés à « *l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes* » (article 3.1.) ;

- le principe de précaution, l'absence de certitude scientifique absolue ne pouvant servir de prétexte pour différer l'adoption de mesures préventives (article 3.3).

Cette convention met en outre en place la publication d'inventaires nationaux des émissions anthropiques par leurs sources et de l'absorption par leurs puits de tous les GES (article 4).

La CCNUCC fixe également, en application de l'article 4, les engagements des Parties en distinguant les obligations des Etats repris en Annexes I et II de celles des Etats qui n'y figurent pas. L'Annexe I à la Convention regroupe les « *pays développés* », soit les pays industrialisés qui étaient membres de l'OCDE en 1992 ainsi que les pays dont l'économie est en transition vers une économie de marché, notamment la Russie et plusieurs Etats de l'Europe de l'Est. La Belgique figure dans cette Annexe I, ainsi que dans l'Annexe II qui, pour sa part, regroupe une partie des membres de l'Annexe I, soit uniquement les membres de l'OCDE.

L'article 7 de la CCNUCC institue enfin la Conférence des Parties ou « COP » en tant qu'organe suprême de la Convention. Elle a pour rôle de surveiller la mise en œuvre de la CCNUCC, de déterminer si les mesures prises sont suffisantes pour atteindre l'objectif ultime de la Convention, à savoir la prévention de changements climatiques dangereux et, dans le cadre de son mandat, de prendre les décisions nécessaires pour favoriser l'application effective de la Convention. Pour la prise de décision au sein des COP, la règle du consensus est appliquée en priorité (article 15.3).

2. Période d'engagement de 2008 à 2012

a) Etat des connaissances scientifiques à cette période

10. Les rapports du GIEC de 1990 et de 1995 révèlent qu'il existait encore une part d'incertitude sur les liens précis entre les émissions de GES dues aux activités humaines et la hausse de la température moyenne mondiale en surface.

Dans son rapport de 1990, le GIEC relevait notamment que les émissions dues aux activités humaines accroissent sensiblement la concentration dans l'atmosphère des GES : dioxyde de carbone (CO₂), méthane (CH₄), chlorofluorocarbones (CFC) et oxyde nitreux (N₂O) mais que, du fait de l'insuffisance des connaissances, les prévisions de celui-ci comportent de nombreuses incertitudes, en particulier en ce qui concerne le rythme, l'ampleur et la configuration régionale des changements annoncés.

En page 5 de son rapport (de synthèse) de 1995, le GIEC a indiqué, après avoir relevé à l'échelle régionale des signes clairs d'évolution de certaines conditions extrêmes et de certains indicateurs de la variabilité du climat, qu'il n'a pas été possible d'établir jusqu'à présent un rapport indubitable entre ces changements et les activités humaines.

11. A partir de 2001, le lien entre les changements climatiques et les activités humaines est clairement établi.

Dans son rapport de synthèse de 2001, le GIEC a constaté que, depuis l'époque

préindustrielle, les activités humaines ont augmenté les concentrations de GES dans l'atmosphère et que la majeure partie du réchauffement observé au cours des cinquante dernières années est due aux activités humaines (p. 4).

12. Le 4^{ème} rapport du GIEC de 2007 marque un tournant dans l'évolution des connaissances sur les changements climatiques. En page 5 et s. de son rapport de synthèse, le GIEC a conclu que :

« L'essentiel de l'élévation de la température moyenne du globe observée depuis le milieu du XXe siècle est très probablement attribuable à la hausse des concentrations de GES anthropiques. Il est probable que tous les continents, à l'exception de l'Antarctique, ont généralement subi un réchauffement anthropique marqué depuis cinquante ans ».

Il est notamment relevé que les activités humaines ont « très probablement contribué à l'élévation du niveau de la mer au cours de la deuxième moitié du XXe siècle », ont « probablement entraîné une élévation de la température des nuits extrêmement chaudes et froides et des journées extrêmement froides », ont « sans doute accru les risques de vagues de chaleur, la progression de la sécheresse depuis les années 1970 et la fréquence des épisodes de fortes précipitations » et qu'il « est probable que le réchauffement anthropique survenu depuis trente ans a joué un rôle notable à l'échelle du globe dans l'évolution observée de nombreux systèmes physiques et biologiques ».

Ce rapport a également précisé que « les émissions de GES doivent culminer puis décroître pour que les concentrations atmosphériques de ces gaz se stabilisent. Plus le niveau de stabilisation visé est bas, plus le pic doit être atteint rapidement » (p. 20 : tableau).

Ce quatrième rapport a par ailleurs établi des scénarios pour limiter la hausse globale des températures, et notamment que, pour limiter le réchauffement entre 2°C et 2,4°C, la concentration de GES dans l'atmosphère doit se stabiliser à un niveau compris entre 445 et 490 ppm de CO₂-eq, ceci en supposant que le pic des émissions sera atteint entre 2000 et 2015.

Enfin, dans le volet traitant des moyens d'atténuer les changements climatiques, il est indiqué que, pour limiter la concentration des GES à 450 ppm de CO₂-eq., les pays de l'Annexe I (dont la Belgique) devraient réduire leurs émissions de GES de 25 à 40 % pour 2020 (ch. 13, p. 776).

b) Apports des COP entre 2007 et 2012

13. Comme mieux précisé ci-avant, les COP se réunissent périodiquement et sont chargées d'assurer le suivi du traité international fondateur qu'est la CCNUCC, en rassemblant les Etats et l'Union européenne qui l'ont ratifié (voy. sur ce point V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale en droit, science et politique », *Courrier Hebdomadaire*, CRISP, n° 2553-2554, 2022, p. 16).
14. Lors de la COP 13 de décembre 2007 à Bali, les Etats Parties à la CCNUCC ont adopté le Plan d'action de Bali, dont le préambule reconnaît explicitement la nécessité de réduire

considérablement les émissions de GES pour atteindre l'objectif ultime de la CCNUCC et souligne l'urgence avec laquelle cela devrait être fait, en référence aux conclusions du 4^{ème} rapport d'évaluation du GIEC « *selon lesquelles le réchauffement du système climatique est incontestable et tout retard dans la réduction des émissions réduit sensiblement les possibilités de parvenir à stabiliser les émissions à des niveaux inférieurs et accroît le risque d'incidences plus graves des changements climatiques* ».

Le Plan d'action de Bali renvoie également, en note de bas de page, au ch. 13, p. 776, du 4^{ème} rapport du GIEC (soit celui de 2007) qui, pour maintenir une concentration de GES de 450 ppm CO₂ eq. dans l'atmosphère, nécessaire pour prévenir un réchauffement de plus de 2 °C, prescrit une réduction d'émissions de GES de 25 à 40 % pour 2020 aux pays de l'Annexe I.

A cet égard, la cour relève que, dans son rapport antérieur du 17 septembre 2007, le Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto sur les travaux de sa quatrième session, tenue à Vienne du 27 au 31 août 2007, avait déjà insisté sur le fait que, « *pour atteindre le niveau de stabilisation le plus faible évalué dans le cadre des travaux du Groupe d'experts intergouvernemental à ce jour, et limiter en conséquence les dommages potentiels, les Parties visées à l'Annexe I devraient, d'ici à 2020, ramener collectivement leurs émissions à un niveau de 25 % à 40 % inférieur aux niveaux de 1990 par les moyens qui pourront être à leur disposition pour atteindre ces objectifs* ».

15. A partir de 2009, émerge progressivement la prise de conscience, au niveau international, de la nécessité d'évoluer de l'objectif d'un réchauffement limité à 2° C vers un objectif de réchauffement limité à 1,5°.

16. En décembre 2009, lors de la COP 15, les Etats Parties ont signé l'Accord de Copenhague, lequel confirme qu'il convient, « *compte tenu de l'opinion scientifique selon laquelle la hausse de la température mondiale devrait être limitée à 2°C, (de) renforcer notre action concertée à long terme visant à combattre les changements climatiques, sur la base de l'équité et dans l'optique d'un développement durable* ».

Cet accord fait référence aux recommandations du 4^{ème} rapport d'évaluation du GIEC mis à jour en 2009 et demande que « *la mise en œuvre du présent accord fasse l'objet d'une évaluation d'ici à 2015, notamment à la lumière de l'objectif ultime de la Convention* », ce qui « *impliquerait d'envisager de renforcer l'objectif à long terme en tenant compte de divers éléments fournis par les travaux scientifiques, en ce qui concerne en particulier une hausse des températures de 1,5°C* ».

17. En 2010, lors de la COP 16, les Etats membres ont adopté les Accords de Cancún par lesquels, se référant aux conclusions scientifiques du GIEC, au Plan d'action de Bali et à l'Accord de Copenhague, les parties à la COP se sont accordées pour dire que :

- les changements climatiques ont une incidence sur l'exercice effectif des droits de l'homme, et plus particulièrement sur les groupes plus vulnérables ;



- une forte diminution des émissions mondiales de GES s'avère indispensable selon les données scientifiques pour contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2° C par rapport aux niveaux préindustriels ;
- il est nécessaire d'envisager de renforcer l'objectif global à long terme en fonction des connaissances scientifiques les plus sûres, notamment au sujet d'une hausse de la température moyenne de 1,5 ° C au niveau mondial.

Dans cette même décision, les parties au Protocole de Kyoto ont reconnu que la contribution du Groupe de travail III du 4^{ème} rapport d'évaluation du GIEC indiquait qu'atteindre les niveaux minimaux déterminés par le Panel international sur le changement climatique exigeait que les pays de l'Annexe 1 atteignent en tant que groupe la réduction des émissions de GES de – 25-40 % d'ici 2020 par rapport à 1990 (Préambule de la Décision 1/CMP.6, p. 3).

18. La COP 17 de Durban en 2011 a acté « *une vive préoccupation* » des Etats quant à « *l'écart important entre l'effet conjugué des engagements des Parties en matière d'atténuation des émissions annuelles mondiales de GES d'ici à 2020 et les profils d'évolution des émissions globales assurant une perspective raisonnable de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2 °C ou 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels* ».

Le préambule de cette COP stipule expressément que l'objectif des pays de l'Annexe I est de réduire leurs émissions totales d'au moins 25 à 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020 (Préambule de la décision 1/CMP.7, p. 2).

A l'issue cette COP, il a été décidé de lancer un processus en vue d'élaborer, au titre de la CCNUCC, un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, processus devant se dérouler dans le cadre d'un organe subsidiaire relevant de la Convention dénommé groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée.

c) Les engagements pris au niveau international et européen depuis la CCNUCC

- *Le Protocole de Kyoto (1997)*

19. Dès la première réunion de la Conférence des Parties à Berlin, en 1995, les représentants de plus de 120 pays qui avaient déjà ratifié la CCNUCC ont estimé que les engagements prévus à l'article 4.2a et b n'étaient pas suffisants pour atteindre les objectifs fixés par la CCNUCC. Un processus de négociation a donc été mis en place et il a abouti à l'adoption en 1997 du Protocole de Kyoto, signé le 11 décembre 1997, lors de la COP 3, mais qui n'est entré en vigueur que le 16 février 2005.

Dans celui-ci, les États repris à l'Annexe I, dont la Belgique, se sont engagés à diminuer leurs émissions de GES sur une période de cinq ans, soit de 2008 à 2012.

L'article 3.1 du Protocole prévoit ainsi que :

« Les Parties visées à l'annexe I font en sorte, individuellement ou conjointement, que leurs émissions anthropiques agrégées, exprimées en équivalent-dioxyde de carbone, des GES indiqués à l'annexe A ne dépassent pas les quantités qui leur sont attribuées, calculées en fonction de leurs engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction des émissions inscrits à l'annexe B et conformément aux dispositions du présent article, en vue de réduire le total de leurs émissions de ces gaz d'au moins 5 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012 ».

L'article 4 du Protocole organise la possibilité pour les Parties de remplir conjointement les engagements prévus à l'article 3.

Pour assurer une certaine souplesse, des mécanismes dits de flexibilité ont été introduits, notamment la possibilité pour les pays qui ont des objectifs de réduction de participer à des échanges de droits d'émission aux fins de remplir leurs engagements au titre de l'article 3 (article 17).

20. La Belgique est partie au Protocole de Kyoto depuis le 29 avril 1998, tout comme l'Union européenne.

Sur le plan interne, le Protocole de Kyoto a fait l'objet d'une loi d'assentiment tant au niveau fédéral que régional³.

L'annexe B du protocole fixait l'objectif belge à -8 % d'émission de GES par rapport à l'année de référence 1990, et ce pour 2012. L'annexe B fixait le même objectif pour l'Union européenne à -8% par rapport à 1990 pour 2012.

21. L'Union européenne, faisant usage de la possibilité organisée par les articles 3.1 et 4 du Protocole de Kyoto, a adopté la décision 2002/358/CE, qui fixait un objectif de réduction globale des émissions de GES de 8% par rapport à 1990 pour 2012 tandis que l'objectif belge, pour la période 2008-2012, était ramené à -7,5% d'émission de ses GES. Cet objectif a remplacé, pour la Belgique, l'objectif de 8% repris dans le Protocole de Kyoto, comme cela ressort de l'article 4.5 dudit Protocole. Conformément à l'article 4.6 du Protocole, ce n'est que si l'objectif conjoint de l'Union européenne n'est pas atteint que la Belgique redevient responsable du niveau de ses émissions fixées par le Protocole.

22. Le 13 octobre 2003 a été adoptée la Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, établissant un système d'échange de quotas d'émission de GES dans l'Union européenne.

³ Cf. la loi du 26 septembre 2001 portant assentiment au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, et les Annexes A et B, faits à Kyoto le 11 décembre 1997 ; l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2001 portant assentiment au Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, ainsi qu'aux Annexes A et B, faits à Kyoto le 11 décembre 1997; le décret de la Région flamande du 22 février 2002 portant assentiment au Protocole de Kyoto à la Convention-Cadre des Nations unies sur les changements climatiques, ainsi qu'aux annexes A et B, faits à Kyoto le 11 décembre 1997 ; le décret de la Région wallonne du 21 mars 2002 portant assentiment au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, ainsi qu'aux Annexes A et B, faits à Kyoto le 11 décembre 1997.

A la différence des mécanismes internationaux, le système européen distingue le mode de gestion des émissions de GES suivant les secteurs d'activité.

Ainsi, dans les secteurs visant essentiellement la grande industrie, l'Union européenne a créé un mécanisme d'échange des quotas d'émission de GES, appelé « Emission Trading System » ou « ETS » (SEQUE en français) par lequel les entreprises se voient attribuer des droits d'émission (ou quotas) qu'elles peuvent s'échanger. L'objectif de ce système est de valoriser les efforts environnementaux de ces entreprises, qui peuvent vendre leurs quotas non utilisés.

Dans les secteurs non compris dans ce système d'échange, ou secteurs « non ETS » (transport, bâtiment, agriculture et une partie de l'énergie et de l'industrie), chaque Etat membre se voit imposer un quota d'émissions qu'il ne peut dépasser.

Dans sa communication du 10 janvier 2007, la Commission européenne a proposé que « *l'UE se fixe pour objectif dans le cadre des négociations internationales de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) des pays développés de 30% (par rapport à leur niveau de 1990) d'ici à 2020* », un tel effort étant considéré comme « *nécessaire pour limiter la hausse des températures de la planète à 2 degrés Celsius* »⁴.

L'Union européenne a ensuite pris des engagements, en 2007, pour réduire, avant 2020, ses émissions de GES de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 (conclusions de la présidence du conseil européen de Bruxelles des 8 et 9 mars 2007, point 32). L'Union européenne avait également proposé d'opter pour une réduction de 30 % des émissions de GES par rapport aux niveaux de 1990, d'ici 2020, « *pour autant que d'autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions d'émission comparables et que les pays en développement plus avancés sur le plan économique apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives* » (*Ibid.*, point 31).

Le 31 janvier 2008, le Parlement européen a adopté une résolution qui « *rappelle que les pays industrialisés, y compris ceux qui n'ont pas encore ratifié le protocole de Kyoto, ont un rôle moteur à jouer dans la lutte contre le changement climatique au niveau mondial et doivent s'engager à réduire leurs émissions d'au moins 30 % d'ici 2020 et entre 60 % et 80 % d'ici 2050 par rapport à 1990* » (Résolution du 31 janvier 2008 sur le bilan de la Conférence de Bali sur le changement climatique (COP 13 et COP/MOP 3, JO C 68 E du 21.3.2009, p. 13).

Le 17 décembre 2008, le Parlement européen a adopté le Paquet Energie Climat 2013-2020 qui a notamment pour objectif de permettre à l'Union européenne⁵ de réduire d'ici 2020 ses émissions de GES de 20 % par rapport à 1990 (cette réduction pouvant aller jusqu'à 30 % en cas d'accord international).

⁴ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius. Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà, COM(2007) 2 final, Bruxelles, 10 janvier 2007.

⁵ Comme pour la première période d'engagement, l'Union européenne et les Etats membres ont choisi de remplir conjointement leurs engagements chiffrés de limitation ou de réduction des émissions de GES pour la deuxième période d'engagement.

A cette fin, l'Union européenne a notamment adopté :

- la directive 2009/29/CE modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de GES, fixant l'effort pour l'Union européenne à une réduction de – 21 %⁶ de ses émissions de GES en 2020 par rapport à 2005, pour le secteur ETS ; le paragraphe 6 du préambule de cette directive est formulé en ces termes : « *Pour renforcer le degré de certitude et de prévisibilité du système communautaire, il est opportun d'arrêter des dispositions visant à accroître la contribution du système communautaire à la réalisation d'une réduction globale supérieure à 20 %, notamment dans la perspective de l'objectif des 30 % d'ici à 2020 fixé par le Conseil européen, ce niveau de réduction étant celui qui est considéré comme scientifiquement nécessaire pour éviter une évolution dangereuse du climat* » ;
- la décision sur le partage de l'effort entre les Etats membres (non-ETS) (décision 406/2009/CE) ; cette décision définit les objectifs nationaux à 2020 de réduction des émissions de GES dans les secteurs non-ETS ; pour la Belgique, l'objectif est fixé à – 15 % en 2020 par rapport au niveau de 2005.

d) Traduction des engagements dans l'ordre interne et résultats obtenus

23. Dans l'ordre juridique interne belge, la répartition des compétences climatiques est appréhendée à travers de multiples compétences exclusives, dépendant de collectivités différentes.

Afin de garantir le respect des engagements climatiques de la Belgique et articuler la coopération entre les collectivités fédérées, de multiples formes de coopération ont été organisées, notamment par le biais d'accords de coopération, obligatoires ou conclus sur une base facultative, ou au travers d'organes de concertation et de coopération en matière climatique (voy. C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2022/1-2, spéc. p. 91).

24. L'article 92bis, §§2 à 4undecies, de la loi spéciale de réformes institutionnelles fixe les domaines (dont certains touchent au climat) dans lesquels un accord de coopération doit être conclu. Il n'existe toutefois, dans la loi spéciale, aucune obligation de coopération spécifique en matière de lutte contre les dérèglements climatiques. Dans un arrêt du 14 juin 2012 (n° 76/2012), la Cour constitutionnelle a cependant complété cette liste d'accords de coopération obligatoires en y ajoutant la coopération en matière d'émissions de gaz à effet de serre liés à la navigation aérienne. Plusieurs structures ont été créées afin de promouvoir la concertation pratique entre les différents niveaux de pouvoirs.

⁶ Au considérant 5), il est en effet précisé que : « *Pour que la Communauté puisse respecter dans des conditions économiquement acceptables son engagement de réduire ses émissions de GES d'au moins 20 % par rapport aux niveaux de 1990, il convient que, d'ici à 2020, les quotas d'émission alloués à ces installations soient inférieurs de 21 % aux niveaux d'émissions desdites installations en 2005* ».

En application de l'article 141 de la Constitution, la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles institue, en son article 31, un Comité de concertation, chargé de la concertation entre les différents niveaux de pouvoir. Ce Comité a établi, en vertu de l'article 31*bis* de la même loi et en vue de promouvoir la concertation et la coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions, de nombreuses conférences interministérielles se rapportant chacune à un domaine politique particulier, dont notamment la Conférence Interministérielle pour l'Environnement (CIE).

En matière climatique, la Commission nationale Climat (CNC) a été créée dans l'objectif d'assurer le respect des engagements pris par la Belgique en matière de réduction des émissions de GES au niveau européen et international. Organisée par l'accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, complété par un accord de coopération du 19 février 2007 entre l'autorité fédérale et les Régions relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du protocole de Kyoto, la CNC a notamment pour mission de préparer un Plan national Climat (PNC), de soumettre celui-ci à la CIE (cf. *supra*) et d'en assurer le suivi.

25. Pendant la première période d'engagement, la politique climatique a fait l'objet de plusieurs accords de coopération, dont notamment celui du 14 novembre 2002 conclu entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto.
26. En décembre 2008, suite au travail de la CNC, un Plan National Climat 2009-2012 a été établi. Ce Plan repose sur des politiques et mesures élaborées par chacune des quatre entités décisionnelles.

Ce Plan National Climat a fait l'objet de vives critiques. Dans son avis du 19 février 2009, le Minaraad (le Conseil flamand de l'environnement et de la nature) a souligné le caractère limité et peu clair du Plan National Climat et insisté sur la nécessité d'une stratégie belge mieux coordonnée et concertée entre le fédéral et les entités fédérées (pièce F.11 des parties appelantes au principal).

Dans un rapport adopté le 20 mai 2009 et transmis en juin 2009 à la Chambre des représentants, la Cour des comptes a relevé que le Plan National Climat « *ne répond pas aux normes d'un plan, n'est pas un outil politique* » et qu'« [i]l s'agit d'une codification des plans climatiques régionaux, complétée par des mesures fédérales », ajoutant « *qu'aucun caractère directeur n'émane du plan* » (pièce C.4 des parties appelantes au principal ; sur les critiques suscitées par ce rapport, voy. également F. VANRYKEL, « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale », *R.B.D.C.*, 2017, p. 238).

27. Par la suite, les autorités fédérales et régionales belges ont déclaré qu'elles prendraient des mesures contraignantes plus ambitieuses que celles résultant du protocole de Kyoto.

Ainsi, dans sa déclaration de politique régionale wallonne du 16 juillet 2009, le Parlement wallon a indiqué que « *les objectifs fixés par l'Union européenne visant à réduire les émissions de gaz à effets de serre de 20% d'ici 2020 (ou de 30% en cas d'accord international) par rapport au niveau de 1990 sont louables mais insuffisants ; que l'Europe « doit voir plus loin, la Belgique et la Wallonie aussi » ; que, « en cas d'accord international, le Gouvernement demandera que la Belgique défende que l'objectif européen soit porté à 40% » et que le Gouvernement wallon « s'engage à poursuivre, dans la dynamique initiée par le Plan Air-Climat et le Plan pour la maîtrise durable de l'énergie, une stratégie qui permette de réduire nos émissions de 30% d'ici 2020 et de 80 à 95% d'ici 2050. Cela doit s'inscrire, de façon concertée, dans une approche belge et européenne ».*

Au niveau fédéral, la Chambre des représentants a adopté, le 3 décembre 2009, une résolution en vue de la COP de Copenhague dans laquelle elle demandait au gouvernement fédéral de soutenir sur le plan international et européen, le fait notamment que les objectifs à adopter doivent tenir compte des recommandations du 4ème rapport du GIEC, à savoir la réduction collective par les pays industrialisés de leurs émissions de GES de 25-40 % pour 2020 et de 80 % pour 2050 et que l'Union européenne peut prendre la décision de passer de 20 % à 30 % si les efforts des autres pays développés sont comparables et les contributions des pays en voie de développement adéquates.

Le 9 décembre 2009, le Parlement flamand a adopté une résolution indiquant que « *le principe de précaution implique que pour le groupe des pays développés des objectifs de réduction de 25 à 40 % sont nécessaires en 2020 par rapport à 1990 et d'au moins 80 à 95 % en 2050 par rapport à 1990 ».*

28. Comme exposé ci-dessus, l'objectif belge, pour la période 2008-2012, consistait en une réduction des émissions de GES de 7,5 % par rapport au niveau de 1990. Cet engagement devait faire passer les émissions de GES de 145,729 Mt éq. CO₂ en 1990 à 134,799 MT en moyenne annuelle pour la période 2008-2012.

Il n'est cependant pas contesté qu'en prenant en compte les données relatives aux cinq années de la période d'engagement (2008 à 2012), la Belgique a réduit en moyenne ses émissions de 14% (sur base annuelle) par rapport au niveau de référence de 1990⁷, en sorte que ses objectifs, tels que définis au niveau européen et en application du protocole de Kyoto, ont été respectés.

3. Période d'engagement de 2013 à 2020

a) Etat des connaissances scientifiques à cette période

⁷ Les chiffres des réductions des émissions de GES, cités par l'Etat belge, se trouvent en p. 13 du Belgium's Greenhouse Gas Inventory (1990-2012) du 15 avril 2014.

29. Dans son cinquième rapport de 2013-2014 (p. 17 et 20 du résumé à l'intention des décideurs politiques), le GIEC a relevé qu'on « *détecte l'influence des activités humaines dans le réchauffement de l'atmosphère et de l'océan, dans les changements du cycle global de l'eau, dans le recul des neiges et des glaces, dans l'élévation du niveau moyen mondial des mers et dans la modification de certains extrêmes climatiques* » ; qu'on avait « *gagné en certitude à ce sujet depuis le quatrième Rapport d'évaluation* » et qu'il était « *extrêmement probable que l'influence de l'homme est la cause principale du réchauffement observé depuis le milieu du XXe siècle* ». Selon le GIEC, à la fin du XXIème siècle, l'augmentation de la température à la surface du globe sera probablement supérieure à 1,5 ° C par rapport à l'époque allant de 1850 à 1900 dans la plupart des scénarios et probablement supérieure à 2° C dans certains scénarios.

Et de conclure : « *La plupart des caractéristiques du changement climatique persisteront pendant de nombreux siècles même si les émissions de CO₂ sont arrêtées. L'inertie du changement climatique est considérable, de l'ordre de plusieurs siècles, et elle est due aux émissions de Co₂ passées, actuelles et futures* ».

30. Comme indiqué ci-avant, le 8 octobre 2018, le GIEC a publié un rapport spécial sur le réchauffement climatique limité à 1,5 ° C, dont les conclusions sont en substance les suivantes :
- les activités humaines ont déjà provoqué un réchauffement climatique d'approximativement 1° C au-dessus des niveaux préindustriels ;
 - le réchauffement global anthropogénique augmente actuellement de 0,2° C par décennie en raison des émissions passées et actuelles ;
 - au rythme actuel, le réchauffement climatique va probablement atteindre 1,5° C entre 2030 et 2052 ;
 - le réchauffement provoqué par les émissions anthropiques de la période préindustrielle à nos jours persistera pendant des siècles, voire des millénaires ;
 - les émissions anthropogéniques émises jusqu'à présent sont peu susceptibles de causer, à elles seules, un réchauffement climatique de 1,5° C ;
 - les risques liés au climat sont plus grands pour un réchauffement climatique de 1,5° C que pour le réchauffement actuellement constaté, mais moins que pour un réchauffement climatique de 2° C.

Le rapport spécial de 2018 conclut que limiter le réchauffement climatique à 1,5°C (sans dépassement ou avec un dépassement minime) implique de réduire les émissions mondiales de GES d'environ 45 % (entre 40 et 60 %) en 2030 par rapport à 2010 et d'atteindre des émissions nettes nulles vers 2050. Il conclut également que, pour limiter le réchauffement à 2° C, les émissions mondiales de GES doivent diminuer d'environ 25 % (entre 10 et 30 %) d'ici 2030 et atteindre des émissions nettes nulles vers 2070.

Le GIEC précise également dans son rapport spécial que la réalisation des engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris ne suffira pas à limiter le réchauffement climatique à 1,5° C. Ainsi, relève-t-il, pour éviter des dépassements et la dépendance vis-à-vis d'un futur déploiement à grande échelle d'absorption de CO₂ atmosphérique, les émissions globales de CO₂ doivent commencer à décliner bien avant 2030.



Le GIEC a par ailleurs publié en 2019 un rapport spécial sur l'utilisation des sols et un autre sur l'océan, la cryosphère et les changements climatiques.

31. Durant la période observée, plusieurs rapports ont également été établis par le PNUE, étudiant l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions de GES.

Dans son rapport de 2018 (résumé analytique, p. 1), le PNUE a relevé que les engagements actuels exprimés dans les CDN (contribution déterminée au niveau national) sont insuffisants ; que, si les ambitions des CDN ne sont pas revues à la hausse avant 2030, il deviendra impossible de respecter l'objectif de 1,5°C et que, pour que les pays du monde puissent limiter le réchauffement planétaire à 2° C et 1,5° C en suivant un profil d'évolution à moindre coût, les émissions mondiales de GES en 2030 doivent être respectivement inférieures d'environ 25 et 55 pour cent par rapport à celles de 2017.

Dans son rapport de 2019, le PNUE a relevé que « *les émissions de GES continuent d'augmenter malgré les avertissements de la communauté scientifique et les engagements des gouvernements* » (p. 4) ; qu'il « *est nécessaire de renforcer considérablement les CDN en 2020. Les pays doivent tripler le niveau d'ambition de leurs CDN pour atteindre l'objectif fixé bien en deçà de 2° C, et ils doivent faire plus que quintupler ce niveau pour atteindre l'objectif de 1,5 ° C* » et que « *l'action renforcée des membres du G20 sera essentielle à l'effort mondial de réduction des émissions* » (p. 10).

32. Dans son rapport de 2020, le PNUE a également relevé que, « *bien que la pandémie de COVID-19 entraînera une baisse des émissions en 2020, cela ne permettra pas de rapprocher le monde de l'objectif de l'Accord de Paris de limiter le réchauffement climatique à un niveau bien inférieur à 2° C et de continuer à viser les 1,5° C d'augmentation au cours de ce siècle* ».

33. L' OMM a également rendu plusieurs rapports au cours de cette période. Ses rapports indiquent une croissance continue de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère (plus cette concentration est élevée, plus les risques associés au changement climatique augmentent, cf. point 2 ci-dessus) : d'un niveau de 405.5 +- 0.1 ppm en 2017, nous sommes passés à un niveau, en 2020, de 413.2 +- 0.2 ppm.

b) Apports des COP entre 2013 et 2020

34. Lors de la COP de Doha en 2012 (COP 18), le Protocole de Kyoto a été modifié : la nouvelle annexe B prévoyait ainsi des réductions de GES pour l'UE de 20 % pour 2020 par rapport à 1990, avec l'engagement de porter cet objectif à – 30 % si d'autres pays développés s'engageaient à faire de même. Il a par ailleurs été décidé que chaque partie reprise dans l'annexe I reverrait à la hausse ses engagements pour la période 2013-2020 au plus tard en 2014, étant précisé que la partie concernée peut abaisser le pourcentage inscrit dans l'annexe B pour son engagement chiffré de limitation et de réduction des émissions, dans l'optique d'une réduction globale des émissions des GES par les Parties visées à l'annexe I d'au moins 25 à 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020 (Préambule de la décision 1/CMP.8, p. 3, §7).

A Varsovie en 2013 (COP 19), il a été relevé que le réchauffement du système climatique était sans équivoque et que, depuis les années 1950, nombre de changements observés étaient sans précédent sur des décennies, voire des millénaires. Les Parties y avertissent que « *le changement climatique représente une menace urgente et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines, les générations futures et la planète, que la poursuite des émissions de GES entraînera un nouveau réchauffement et des modifications de toutes les composantes du système climatique et que, pour limiter le réchauffement climatique, il faudra réduire de manière substantielle et durable les émissions de GES* ».

35. La nécessité d'une réduction de 25 à 40 % des émissions de GES à l'horizon de 2020 par rapport à 1990 a été rappelée⁸.
36. A Lima en 2014 (COP 20), les Etats ont à nouveau fait part de leur « *vive préoccupation* » quant à l'écart significatif entre l'effet cumulé des engagements des Parties en matière d'atténuation des GES pour 2020 et une « *perspective raisonnable de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2 ° C ou 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels* ». L'objectif d'une réduction de GES de 25 à 40 % en 2020 par rapport à 1990 a été, à nouveau, réitéré⁹.
37. Un processus de dialogue d'experts a en outre été lancé en vue de la préparation du Sommet sur le climat de Paris (ou « COP-21 ») en 2015, appelé le Dialogue structuré entre experts, ou le « SED » (« Structured Expert Dialogue »).

A cet égard, le rapport du SED du 4 mai 2015 a notamment précisé (selon la traduction libre non contestée des parties appelantes au principal ; note de bas de page 236 ; p. 83 de leurs conclusions de synthèse) que le seuil de 2° C devait être considéré « *comme un seuil ultime* » ; « *une ligne défensive qui doit être rigoureusement défendue, bien qu'un réchauffement moindre serait préférable* », alors que la limitation du réchauffement climatique en dessous de 1,5° C « *impliquerait plusieurs avantages s'approchant d'un garde-corps plus sûr* », évitant ou réduisant « *les risques, notamment au niveau de la production alimentaire ou des systèmes uniques et menacés tels que les récifs coralliens ou de nombreuses parties de la cryosphère, en ce compris les risques d'élévation du niveau de la mer* ».

38. La cour détaillera ci-après l'adoption, lors de la COP 21 tenue à Paris, de l'Accord de Paris, entré en vigueur le 4 novembre 2016. Il peut toutefois être déjà précisé que l'objectif du Plan de Bali (-25-40 %) y a encore été entériné¹⁰. La COP 21 a également invité le GIEC à présenter le rapport spécial dont question ci-avant sur les conséquences d'un réchauffement planétaire supérieur à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels et les profils connexes.

⁸ Décision 1/CP.19, §4, c) qui invite chaque Pays au Protocole de Kyoto à revoir son engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions pour la deuxième période d'engagement conformément au §7 de la décision 1/CMP.8, qui elle-même fait référence à la réduction de – 25-40 % du Plan de Bali.

⁹ Décision 1/CP.20, p. 4, §18, qui renvoie à la Décision 1/CMP.8 de Doha par renvoi au § 4 de la Décision 1/CP.19 de Varsovie.

¹⁰ Décision 1/CP.21, p. 17, n° 105, c), qui renvoie à la Décision 1/CMP.8 de Doha par renvoi au § 4 de la Décision 1/CP.19 de Varsovie.



39. Après l'Accord de Paris, lors de la COP 24 à Katowice, en décembre 2018, la Conférence des Parties a adopté le « Paris Rulebook » c'est-à-dire le guide de mise en œuvre pratique de l'Accord de Paris.
40. Le 23 septembre 2019, un sommet pour le climat a eu lieu à New York. A cette occasion, 59 pays (sur les 195 pays signataires de l'Accord de Paris) ont promis de relever leur objectif de réduction des émissions de GES en 2020. Par ailleurs, 66 pays (dont la Belgique) ont promis d'atteindre l'objectif «zéro net émissions» en 2050.
41. Lors de la COP 25 de Madrid (décembre 2019), les Parties ont reconnu le rôle du GIEC dans la fourniture d'une contribution scientifique pour informer les Parties du renforcement de la réponse mondiale à la menace du changement climatique. Elles y ont également réaffirmé « *la nécessité urgente de combler le fossé important entre l'effet global des efforts d'atténuation des Parties en termes d'émissions annuelles mondiales des GES d'ici 2020 et des voies d'émission agrégées compatibles avec une augmentation de la température moyenne mondiale bien en-dessous de 2° C au-dessus des niveaux préindustriels et poursuivre les efforts pour limiter l'augmentation de la température à 1,5° C au-dessus des niveaux préindustriels* ».

c) Les engagements pris au niveau international et européen

1) *Amendement de Doha*

42. À l'issue de la COP 18 à Doha, le 8 décembre 2012, les Parties au Protocole de Kyoto ont adopté un amendement à celui-ci qui fixe une deuxième période d'engagement de 2013 à 2020 afin d'atteindre une réduction totale des émissions de GES des Parties à l'Annexe I de 18% par rapport à 1990 pour 2020.

Cet amendement fixe également l'objectif de la Belgique à une réduction de ses émissions de GES de 20% par rapport à 1990 pour 2020. L'Etat fédéral et les trois régions ont donné leur assentiment à cet amendement et la Belgique a signé celui-ci le 14 novembre 2017. L'Union européenne, quant à elle, l'a signé le 21 décembre 2017.

L'amendement n'est cependant entré en vigueur que le 31 décembre 2020, à défaut d'avoir atteint plus tôt le nombre requis de ratifications.

2) *Accord de Paris*

43. Durant la deuxième période d'engagement, la COP 21 s'est tenue le 12 décembre 2015 à Paris. Les Etats membres de la CCNUCC y ont adopté l'Accord de Paris, entré en vigueur le 4 novembre 2016. Ce texte ne constitue pas un simple complément à la CCNUCC mais bien un traité international à part entière, qui a profondément renouvelé les modalités des engagements de la communauté internationale dans le domaine climatique (sur ce traité, voy.



V. LEFEBVE, « L’Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, p. 16 ; D. MISONNE, « L’ambition de l’Accord de Paris sur le changement climatique. Ou comment, par convention, réguler la température de l’atmosphère terrestre ? », *Amén.*, 2018, liv. 4, pp.11 et 12).

Cet accord a été signé par la Belgique et l’Union européenne le 22 avril 2016. S’agissant d’un traité mixte, une fois obtenus les assentiments des Parlements communautaires, régionaux et fédéral, la Belgique a été en mesure de déposer sa ratification auprès de l’ONU le 6 avril 2017 (voy. sur le sujet B. GORS, M. KAROLINSKI et F. DE MUYNCK, « Titre 2. L’atmosphère et le climat », in *Memento de l’environnement (Régions wallonne et bruxelloise)*, 2023, p. 673).

L'article 2 de l'Accord de Paris reprend les mesures « *visant à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques* », telles que le fait de contenir « *l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2° C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques* ».

En vertu de l'article 4 de l'accord, les Parties s'engagent, en vue d'atteindre l'objectif de température à long terme énoncé à l'article 2, notamment à chercher à parvenir au plafonnement mondial des émissions de GES dans les meilleurs délais ; à diminuer rapidement, une fois le pic atteint, les émissions de GES « *conformément aux meilleures données scientifiques disponibles de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de GES au cours de la deuxième moitié du siècle, sur la base de l'équité, et dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté* » et à déterminer individuellement et de façon volontaire, leur contribution de réduction des émissions déterminée au niveau national (ou « Nationally Determined Contributions », ou CDN en français).

Cet accord n'établit donc pas de quota de réduction obligatoire des émissions et permet aux pays de définir leur propre niveau d'ambition. Pour autant, comme l'ont relevé les premiers juges, la décision 1/CP.21 annexée à l'Accord de Paris (p. 4/40, § 17) indiquait que « *des efforts de réduction des émissions beaucoup plus importants que ceux associés aux contributions prévues déterminées au niveau national seront nécessaires pour contenir l'élévation de la température de la planète en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels en ramenant les émissions à 40 gigatonnes ou en dessous de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels en ramenant les émissions à un niveau devant être défini dans le rapport spécial mentionné au paragraphe 21 ci-après* ».

3) Traduction de ces engagements au niveau européen

44. Outre le dispositif mis en place tel que décrit ci-avant (points 21 à 22), la cour relève qu'en 2011, la Commission européenne a produit deux documents de réflexion qui cherchaient à développer une perspective pour une politique climatique jusqu'en 2050 (« Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 » et « Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050 »). Le premier document a posé les jalons pour une

réduction des émissions en provenance de l'Union européenne : en 2050, une réduction de 80 % par rapport à 1990 serait atteinte grâce à une réduction de 40 % en 2030 et de 60 % en 2040.

Le 24 octobre 2014, le Conseil de l'Union européenne a adopté un premier « Paquet énergie climat 2030 » fixant quatre objectifs généraux pour 2030 dont notamment un objectif de réduction contraignant pour l'Union européenne d'au moins 40 % par rapport à 1990 en ce qui concerne les émissions de GES sur le territoire de l'Union européenne. Ces objectifs ont été traduits dans différents instruments juridiques, prévoyant la répartition suivante :

- secteurs relevant de l'ETS : - 43 % (par rapport à 2005) ;
- secteurs ne relevant pas de l'ETS : - 30 % (par rapport à 2005).

Par ailleurs, en vue de mettre en œuvre le paquet « Une énergie propre pour tous les européens (2030) », l'Union européenne a adopté :

- le Règlement (UE) 2018/842¹¹ qui concerne les secteurs non-ETS et qui impose notamment aux Etats membres des réductions d'émissions de GES annuelles contraignantes, en principe linéaires, qui doivent aboutir en 2030 à un montant de réduction imposé ; pour la Belgique, la réduction à réaliser en 2030 était de - 35 % par rapport au niveau de 2005 (Annexe I du Règlement) ;
- le Règlement (UE) 2018/1999¹² du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, entré en vigueur le 24 décembre 2018 et qui impose à chacun des Etats membres de l'Union une gouvernance climatique basée sur des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat (PNIEC).

Le 31 décembre 2018, la Belgique a transmis à la Commission européenne son projet de Plan national Energie-Climat (2021-2030) (ci-après, « le PNEC ») et déposé, le 31 décembre 2019, son PNEC définitif (voy. ci-après points 64-65). Il résulte du jugement entrepris que ce plan a fait l'objet d'un avis critique du 14 octobre 2020 de la Commission européenne.

d) La traduction de ces engagements dans l'ordre juridique interne belge et les résultats obtenus

45. La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions a été modifiée en 2012 et il a été prévu qu'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après accord des gouvernements des Régions et sur la base d'une proposition de la Commission nationale Climat, définisse une trajectoire pluriannuelle d'objectifs de réduction d'émissions de GES dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire, quelle que soit

¹¹ Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de GES par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) no 525/2013, entré en vigueur le 9 juillet 2018.

¹² Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, entré en vigueur le 24 décembre 2018.

leur taille. A défaut d'arrêté royal fixant ladite trajectoire, il était précisé que les trajectoires pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2030 seraient celles fixées conformément à l'annexe de la loi (article 65^{quater} – inséré par une loi du 19 juillet 2012 et abrogé par une loi du 11 juin 2023¹³ – de la loi spéciale du 16 janvier 1989).

L'annexe précitée de la loi spéciale fixait l'objectif de réduction des émissions de GES dans les bâtiments des secteurs résidentiels et tertiaires, pour 2030, à environ 21% pour la Région flamande, 19% pour la Région wallonne et 19% pour la Région de Bruxelles-Capitale, par rapport à l'année de référence 2015.

Un système de bonus/malus a également été instauré par l'article 65^{quater}. Une Région reçoit un bonus ou verse un malus selon qu'elle atteint ou non l'objectif de l'année concernée. Le financement des bonus provient de la part des recettes de la mise aux enchères des quotas de GES revenant à l'État fédéral, tandis que les malus encaissés serviront exclusivement à toute dépense visant à réduire les émissions des GES (les conclusions de synthèse de l'Etat belge, p. 102). Il résulte toutefois des travaux préparatoires de la loi spéciale du 11 juin 2023 qui a abrogé ce mécanisme, que, eu égard à une série d'obstacles techniques et juridiques, il n'a pas été possible de le mettre en œuvre. La loi ordinaire du 6 janvier 2014¹⁴, qui exécutait ce mécanisme, a également été abrogée¹⁵.

46. Le 18 juillet 2013, l'Etat belge a adopté l'arrêté royal portant fixation de la vision stratégique fédérale à long terme de développement durable.

Cet arrêté royal énonce les objectifs à long terme de la Belgique et notamment le fait d'atteindre en 2050, l'objectif d'un environnement sain, après avoir pris « *les mesures nécessaires pour prévenir ou, à défaut corriger, les impacts environnementaux dus aux activités humaines : le réchauffement global aura été limité et restera limité à 1,5 à 2°C à long terme, la pollution de l'eau et de l'air sera maîtrisée et n'aura plus d'incidence significative sur la santé, la biodiversité et les écosystèmes* ». Il est encore prévu que « *les émissions de GES belges seront réduites domestiquement d'au moins 80 % à 95 % en 2050 par rapport à leur niveau de 1990* ».

47. La loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat a également inséré un quatrième paragraphe à l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette disposition autorise l'Etat à « *se substituer à la communauté ou à la région concernée pour l'adoption des mesures qui sont nécessaires pour mettre fin au non-respect des obligations internationales* » souscrites en matière de changement climatique. Diverses conditions sont prévues, dont un constat de non-respect par l'instance instituée par

¹³ Loi spéciale du 11 juin 2023 abrogeant l'article 65^{quater} et l'annexe de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

¹⁴ Loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de base responsabilisation climat.

¹⁵ Projet de loi spéciale abrogeant l'article 65^{quater} et l'annexe de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (I), *Chambre des représentants*, Doc. parl.n° 55 3139/001 et 55 3140/001, sess.ord., 2022/2023, p. 6.

ou en vertu de la CCNUCC ou ses protocoles ou un avis motivé de la Commission européenne dans le cadre d'une procédure formelle d'infraction.

48. En 2014, et à la demande du secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Énergie, à la Mobilité et aux Réformes institutionnelles, huit organes consultatifs appartenant tantôt à l'Etat fédéral tantôt aux Régions, ont rendu un « *avis sur la transition de la Belgique vers une société bas carbone à l'horizon 2020* ». Dans cet avis, furent notamment soulignés la nécessité d' « arriver à une interaction forte entre les niveaux de pouvoir et entre les différents domaines d'action » et le caractère essentiel d'une coordination entre les différentes instances belges fédérales et régionales.

49. Le 4 décembre 2015, l'Etat belge et les trois Régions ont conclu un accord politique sur le « *burden sharing* » pour la période 2013-2020. Cet accord a été formalisé dans l'accord de coopération du 12 février 2018 relatif au partage des objectifs belges « climat » et énergie pour la période 2013-2020, qui prévoyait notamment la fixation de la contribution de chaque partie contractante en vue d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES imposé à la Belgique pour la période de mise en conformité conformément à la décision n°406/2009/CE, y compris l'utilisation des marges de manœuvre prévues aux articles 3 et 5 de ladite décision.

L'article 3 de l'accord de coopération fixe les objectifs des Régions de réduction des GES dans les secteurs non-ETS comme suit:

- pour la Région flamande : -15,7 %;
- pour la Région wallonne : -14,7%;
- pour la Région de Bruxelles-Capitale : -8,8 %.

L'accord de coopération est entré en vigueur rétroactivement le 4 décembre 2015 (article 46).

50. Durant la période 2013-2020 et sans prétendre à l'exhaustivité, les mesures suivantes ont, notamment, été prises par les Régions qui sont à la cause.

51. La cour relève ainsi que, le 20 février 2014, la Région wallonne a adopté un décret « Climat » (voir ci-après point 68) prévoyant un objectif de réduction des GES, tous secteurs confondus, de 30 % en 2020 par rapport à 1990 et de 80 à 95 % en 2050 par rapport à 1990.

Le 21 avril 2016, le Gouvernement wallon a adopté son Plan Air-Climat Energie (ou PACE) pour la période 2016-2022 contenant une centaine de mesures visant à réduire les émissions de GES.

Le 28 septembre 2017, le Parlement wallon a adopté une résolution relative à la mise en œuvre d'une politique wallonne du climat, demandant au Gouvernement wallon de mener une politique ambitieuse et une stratégie de développement des énergies renouvelables et



durables permettant de rencontrer l'objectif de réduction, pour 2050, de 95 % des émissions de GES par rapport à 1990.

Le 7 novembre 2018, le Parlement wallon a adopté une résolution intra-parlementaire sur la politique climatique en Belgique par laquelle il était demandé aux gouvernements fédéral, régionaux et communautaires, notamment de « *souscrire aux objectifs européens 2030 qui viennent d'être renforcés en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique, et de préconiser, de manière volontariste, un objectif de réduction des GES plus ambitieux que les 40 % prévus d'ici 2030* », ainsi que « *de prendre en considération le rapport spécial du GIEC paru en octobre 2018 et d'envisager une réévaluation des ambitions belges en fonction des conclusions de ce rapport* ».

Le 19 décembre 2018, le Parlement wallon a adopté une résolution visant à repositionner la Belgique dans le débat climatique et par laquelle il était demandé au Gouvernement notamment « *de plaider au sein des instances internationales et européennes compétentes et lors des réunions y consacrées* » pour que la Belgique « *rejoigne la coalition des pays qui se positionne pour une hausse immédiate des objectifs européens de réduction de GES à l'horizon 2030* » et « *défendre au niveau européen un objectif de réduction des émissions de GES de minimum 55 % à l'horizon 2030 et de minimum 95 % à l'horizon 2050 par rapport aux émissions de 1990* ».

Dans sa déclaration de politique régionale de septembre 2019, la Région wallonne a déclaré vouloir atteindre les objectifs fixés par l'Union européenne, soit la réduction de 55 % des GES d'ici 2030. Elle annonçait également viser la neutralité carbone au plus tard en 2050.

52. En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, la cour relève l'adoption de l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code Bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie (ou COBRACE), dénommée ordonnance climat, qui a vocation à rassembler l'ensemble des dispositions, anciennement contenues dans des ordonnances distinctes, liées à l'efficacité énergétique, au développement des sources d'énergies renouvelables, au transport, à la qualité de l'air et au climat (cf. *infra*). Il ne contient cependant pas d'objectif de réduction de GES à l'horizon de 2020.

La cour relève également que, le 2 juin 2016, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a approuvé le Plan régional air-climat-énergie (ou PRACE) au terme duquel il s'est engagé à réduire, d'ici 2025, ses émissions de GES de 30% par rapport aux émissions de 1990.

Dans sa déclaration de politique générale commune pour la législature 2019-2024 (sa pièce 5), il est indiqué que « *la Région se dotera d'une stratégie à long terme basée sur des objectifs contraignants et un cadre d'évaluation encadré par une 'Ordonnance bruxelloise pour le Climat', afin que Bruxelles s'engage comme une Région 'bas carbone'* » et que « *ceci impliquera de renforcer les engagements intermédiaires et les mesures actuellement inscrits dans la contribution bruxelloise au Plan national énergie-climat (PNEC) pour atteindre, dès 2030, au minimum 40 % de réduction des émissions de GES par rapport à 2005 et contribuer autant que possible à la rehausse des objectifs de l'Union européenne à cette échéance* ».



53. Le 28 juin 2013, la Région flamande a adopté le plan flamand de politique climat 2013-2020 comprenant, d'une part, un plan de réduction des émissions de GES (ou Vlaams Mitigatieplan) et, d'autre part, le plan d'adaptation au changement climatique. Le Mitigatieplan envisageait une réduction des émissions de GES non ETS de 15 %, ce scénario étant provisoire dans l'attente de la conclusion d'un accord de répartition avec les autres Régions et l'Etat fédéral.

Le 20 juillet 2018, le Gouvernement flamand a approuvé un avant-projet de Plan flamand Climat et Energie pour 2021-2030 (Het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 ou VEKP). Sa version définitive a été approuvée le 9 décembre 2019.

Le VEKP fixe notamment comme objectif de réduire les émissions de GES flamandes dans les secteurs hors SEQE de 35 % d'ici 2030, par rapport à 2005 et la Région flamande souligne, en p. 40 de ses conclusions de synthèse, que, pendant l'évaluation du Plan national Energétique et Climatique (dans lequel le VEKP a été inscrit), la Commission a déclaré que ledit Plan national était conforme à l'obligation européenne pour la Belgique.

Le 20 décembre 2019, le Gouvernement flamand a approuvé la stratégie climatique flamande 2050 (Vlaamse Klimaatstrategie 2050) (sa pièce 12), qui fixe pour 2050 une réduction des émissions pour les secteurs hors SEQE de 85 % pour 2050 et l'ambition de se rapprocher de la neutralité climatique.

54. La période 2013-2020 a donné lieu à de nombreux rappels à l'ordre de la Belgique, de la part des autorités européennes, en ce qui concerne le respect des engagements pris. Ces rappels à l'ordre sont énumérés dans le jugement dont appel et la cour y renvoie.

De plus, la conclusion des accords de coopération entre l'Etat fédéral et les entités fédérées s'est avérée fort laborieuse et a exposé la Belgique à d'autres critiques (notamment le « Rapport d'information sur le processus décisionnel intra-belge en matière de réparation de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques », pp. 28 à 30 du jugement entrepris).

Quoi qu'il en soit, la Belgique a fini par remplir ses objectifs fixés par l'Union européenne, élément nouveau par rapport aux données connues au moment du prononcé du jugement dont appel. Pour rappel, ces objectifs étaient notamment d'atteindre une réduction de 15 % de ses émissions de GES dans le secteur non-ETS.

Ainsi, l'Etat belge affirme, sans être contredit sur ces points, que :

- en 2019, la réduction globale des émissions de GES est de 19,95 % par rapport à 1990 ou 20,89 % par rapport à l'année de référence (incluant le secteur LULUCF) ¹⁶ ou de 18,81 % par rapport à 1990 et 19,78 % par rapport à l'année de référence (hors secteur LULUCF) ;

¹⁶ Acronyme de « **Land use, land-use change, and forestry** » en français UTCATF, catégorie qui regroupe les émissions et absorptions de GES découlant des activités humaines liées à l'utilisation des terres, leurs changements d'affectation et à la forêt.

- l'Agence européenne pour l'environnement a précisé que la Belgique avait respecté ses objectifs de réduction d'émissions de GES en 2016, 2017, 2018, 2019 ;
- en 2020, les émissions totales de GES (hors secteur LULUCF) en Belgique se sont élevées à 106,4 Mt éq. CO₂, ce qui représente une baisse de 26,9 % par rapport à 1990 ;
- la Belgique a atteint ses objectifs de réduction des émissions de GES dans le secteur non ETS ;
- l'Etat belge, comme les Régions, ont atteint l'objectif fixé par l'accord de coopération du 12 février 2018.

4. Période d'engagement postérieure à 2020 et jusqu'en 2050

a) Etat des connaissances scientifiques à cette période

55. Les données les plus récentes sont abondantes et précises. Outre le rapport spécial du GIEC sur le réchauffement climatique limité à 1,5 °C (ci-avant point 30) et les rapports du PNUE déjà évoqués ci-avant (points 31 et 32), la cour pointe les éléments suivants :

1) Le sixième rapport du GIEC

56. Dans le premier volume du 6^{ème} rapport (publié le 9 août 2021), le GIEC a constaté, en substance, que de nombreux changements dus aux émissions de GES passées et à venir sont irréversibles à l'échelle de siècles à millénaires, en particulier les changements concernant l'océan, les calottes glaciaires et le niveau de la mer à l'échelle du globe (p. 23 du résumé pour les décideurs politiques).

Ce rapport a également précisé que :

« La sensibilité climatique à l'équilibre est une grandeur physique importante, utilisée pour quantifier la réponse du climat au forçage radiatif. Sur la base de multiples éléments probants, la fourchette très probable de la sensibilité climatique à l'équilibre se situe entre 2 °C (degré de confiance élevé) et 5 °C (degré de confiance moyen). La meilleure estimation résultant de l'évaluation de l'AR6 est de 3 °C, avec une fourchette probable de 2,5 °C à 4 °C (degré de

confiance élevé), contre 1,5 °C à 4,5 °C dans l'AR5, qui n'avait pas fourni de meilleure estimation.» (p. 12).

Le 2^{ème} volume du 6^{ème} rapport, publié le 28 février 2022, a confirmé l'accélération des conséquences du changement climatique et a rappelé qu'il existe des limites à la capacité d'adaptation des écosystèmes et des sociétés humaines.

Le 3^{ème} volume du 6^{ème} rapport, publié le 4 avril 2022, a examiné les solutions visant à réduire les émissions de GES, secteur par secteur. Il y est notamment rappelé la nécessité que des actions rapides soient entreprises afin de limiter le réchauffement à 1,5° ou 2° C.

Dans son rapport de synthèse du 6^{ème} cycle d'évaluation, publié le 20 mars 2023, le GIEC a constaté notamment une augmentation de la température globale de 1,1° C par rapport à la période de référence de 1850 à 1900. Il indique que, sans renforcement des stratégies, un réchauffement global de 3,2 (2,2 à 3,5) ° C est estimé en 2100 (p. 11 du résumé à l'attention des décideurs). Par ailleurs, afin de limiter le réchauffement à + 1,5 ° C, une réduction de 48% des émissions de CO2 d'ici 2030, par rapport aux niveaux de 2019, est nécessaire.

2) Les rapports du PNUE

57. Le rapport de 2021 a précisé qu'après une baisse exceptionnelle de 5,4 % en 2020, les émissions mondiales de dioxyde de carbone sont reparties à la hausse, si bien que les concentrations de GES dans l'atmosphère continuent d'augmenter. Ce rapport souligne l'insuffisance des engagements pris par les pays et indique qu'à la fin du siècle, le réchauffement planétaire devrait atteindre 2,7° C si tous les engagements inconditionnels pris à l'horizon 2030 sont intégralement mis en œuvre, ou 2,6° C si tous les engagements conditionnels sont également mis en œuvre. Si les engagements en faveur de l'objectif de zéro émission nette sont pleinement mis en œuvre également, cette estimation est ramenée à 2,2° C environ.
58. Le rapport de 2022 a en outre relevé que pour s'engager sur la voie la moins coûteuse permettant de limiter le réchauffement planétaire à 2° C et 1,5° C, les pourcentages de réduction d'émissions de GES doivent atteindre respectivement 30 % et 45 % à l'horizon 2030.

3) Les rapports de l'OMM

59. Le rapport de l'OMM de 2021 indique que la concentration en CO2 a atteint en 2021, un niveau de 415.7 +/- 0.2 ppm. Pour rappel, elle était de 280 ppm dans les années 1950.

b) Apports des COP 26 et 27



60. La COP 26 , qui s'est tenue à Glasgow du 31 octobre au 13 novembre 2021, a abouti à l'adoption d'une décision finale, intitulée le « Pacte de Glasgow pour le climat », qui rappelle la volonté de l'ensemble des États de limiter le réchauffement climatique à 1,5° C par rapport aux niveaux préindustriels et, en tout état de cause, nettement en dessous de 2°C. Glasgow se place ainsi dans la continuité directe de l'Accord de Paris - adopté le 12 décembre 2015 aux termes de la COP 21 - en reprenant les objectifs d'atténuation des températures inscrits à son article 2.

Le « Pacte de Glasgow pour le climat » reconnaît que les conséquences du changement climatique seront bien plus modérées à 1,5° C qu'à 2° C - s'appuyant ainsi explicitement sur les conclusions du récent rapport du GIEC - et appelle à poursuivre les efforts pour maintenir les températures sous cette cible basse. Toutes les parties ont été appelées à augmenter le niveau d'ambition de leurs contributions déterminées au niveau national et à présenter des stratégies à long terme, dans les deux cas conformément à l'objectif de 1,5° C. Afin de limiter le réchauffement de la planète à 1,5° C, il propose notamment de réduire les émissions de dioxyde de carbone de 45 % d'ici à 2030 par rapport au niveau de 2010 et de les ramener à zéro vers le milieu du siècle, suggère de profondes réductions d'autres GES et souligne la nécessité d'une action accélérée au cours de cette décennie critique.

61. La COP 27 a eu lieu en novembre 2022 à Sharm El-Sheik.

Lors de cette conférence, l'accent fut mis sur l'indemnisation des pertes et dommages subis par les pays en voie de développement.

c) Les engagements souscrits au niveau européen

62. Comme mieux précisé ci-avant (voir points 21 à 22 et 44 ci-avant), les premières stratégies développées par l'Union européenne en termes de lutte contre le réchauffement climatique sont antérieures à l'accord de Paris de 2015. Par la suite, la Commission européenne a proposé de revoir ses ambitions à la hausse.

63. Le 11 décembre 2019, la Commission européenne a présenté son projet d' « European Green Deal » (ou Pacte Vert pour l'Europe) dans lequel elle propose de porter l'objectif de l'Union européenne en matière de réduction des GES :

- pour 2030, à au moins 50% et tendre vers 55% par rapport aux niveaux de 1990 ;
- pour 2050, à la neutralité carbone.

Le 5 mars 2020, le Conseil de l'Union européenne a adopté la stratégie à long terme de développement à faible émission de GES de l'Union européenne et de ses Etats membres qui reprend l'objectif d'une Union neutre pour le climat d'ici 2050. Cette stratégie à long terme a



été transmise à la CCNUCC et constitue le nouvel engagement de l'Union européenne dans le cadre de l'Accord de Paris.

Le 17 septembre 2020, la Commission européenne a établi un rapport d'impact dont il résulte que l'objectif de neutralité climatique pour 2050 implique de revoir le précédent objectif de – 40 % de GES pour 2030 à la hausse, pour atteindre un objectif de 50 ou 55 %.

La Loi européenne sur le climat du 30 juin 2021 (règlement n°2021/1119 publié le 9 juillet 2021 et entré en vigueur le 21 juillet 2021) prévoit des objectifs de gouvernance climatique énoncés dans ses articles 2.1 (« *L'équilibre entre les émissions et les absorptions des GES réglementées dans le droit de l'Union à l'échelle de l'Union est atteint dans l'Union d'ici à 2050 au plus tard, les émissions nettes se trouvant ainsi ramenées à zéro d'ici à cette date, et l'Union s'efforce de parvenir à des émissions négatives par la suite.* ») et 4.1 (« *Afin d'atteindre l'objectif de neutralité climatique énoncé à l'article 2, paragraphe 1, l'objectif contraignant de l'Union en matière de climat pour 2030 consiste en une réduction, dans l'Union, des émissions nettes de GES (émissions après déduction des absorptions) d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990.* »).

Les articles 6 et 7 prévoient une évaluation au plus tard le 30 septembre 2023 et tous les cinq ans par la suite des progrès accomplis collectivement et au niveau national par les Etats membres en vue de la réalisation de l'objectif de neutralité climatique et d'adaptation au changement climatique, ainsi que de la cohérence des mesures de l'Union au regard de l'objectif de neutralité climatique et de la capacité des mesures de l'Union à garantir l'amélioration de l'adaptation au changement climatique.

Suite à l'adoption de la loi européenne sur le Climat, la répartition suivante est désormais d'application au niveau de l'ensemble de l'Union :

- secteurs relevant de l'ETS : - 62 % (par rapport à 2005)¹⁷
- secteurs ne relevant pas de l'ETS: - 40 % (par rapport à 2005)¹⁸.

Le règlement 2023/857 du 19 avril 2023 a modifié le règlement 2018/842 en vue de fixer les objectifs de réduction des émissions de GES des Etats membres dans la foulée de l'objectif de neutralité climatique d'ici 2050 prévue par le règlement 2021/1119.

Le nouvel objectif de réduction des émissions de GES (hors ETS ou SEQUE) assigné à la Belgique pour 2030 est désormais fixé, conformément à la nouvelle annexe 1 du règlement 2018/842, à - 47%.

¹⁷ Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de GES dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système, JOL, 130/134.

¹⁸ Article 1^{er} de la loi européenne sur le climat.

Le 15 juin 2023, le conseil consultatif de l'Union européenne a établi un rapport (sur lequel la cour reviendra ultérieurement) qui conclut que l'objectif de l'UE de réduction d'au moins 55 % de GES par rapport à 1990 permet d'atteindre l'objectif recommandé pour 2040 et de maintenir les émissions post-2030 dans les limites du budget recommandé.

d) Traduction des objectifs dans l'ordre interne et résultats attendus

64. Comme indiqué ci-avant (point 44), la Belgique a déposé son premier Plan définitif national énergie-climat, en date du 31 décembre 2019. Le PNEC 2021-2030 fixe les objectifs belges et a été conçu en fonction de l'objectif précédent de l'Union européenne, de réduction des GES de 35 % d'ici 2030 pour les secteurs non ETS.

Il en ressort les objectifs de réduction des émissions de GES suivants dans les secteurs non-ETS en 2030 par rapport à 2005 : - 35 % pour la Région flamande, - 37 % pour la Région wallonne et - 40 % pour la Région de Bruxelles-Capitale.

1) *Mesures prises au niveau fédéral*

65. L'accord de gouvernement du 30 septembre 2020 stipule notamment que le gouvernement fédéral « *s'impose comme objectif une réduction de 55% des émissions de GES d'ici 2030 et prend dans sa sphère de compétences les mesures en ce sens* » et « *s'engage à adapter sa contribution au Plan national de l'Énergie et du Climat (PNEC) dans ce sens par l'intermédiaire d'un plan d'action* ».

L'article 14 du règlement UE 2018/1999 prévoit qu'au plus tard le 30 juin 2023, chaque État membre soumet à la Commission un projet de mise à jour de la dernière version notifiée du plan national intégré en matière d'énergie et de climat, ou fournit à la Commission une justification du fait que le plan ne nécessite pas de mise à jour.

Le PNEC actuel contient des projections à l'horizon 2030 des résultats attendus de la mise en œuvre des mesures qu'il contient et ce, selon deux hypothèses : un scénario avec les politiques existantes (scénario WEM – With Existing Measures) et un scénario avec des politiques additionnelles, telles que décrites dans le PNEC (scénario WAM – With Additional Measures).

Dans le scénario WAM, les émissions totales de GES diminuent entre 2005 et 2030 pour passer de 145,3 Mt éq-CO₂ à 112 Mt éq-CO₂. Cela équivaut à une réduction de 23% par rapport à 2005. Les émissions correspondant au secteur non-ETS passeraient de 78,9 Mt éq-CO₂ à 52,7 Mt éq-CO₂, soit une réduction des émissions de GES dans le secteur non-ETS de 34,4%.

Ces hypothèses ne tiennent donc pas compte des mesures additionnelles à décider et à mettre en œuvre suite au rehaussement, depuis le mois d'avril 2023, de l'objectif assigné à la



Belgique à -47 % dans les secteurs non-ETS (au lieu de – 35 %) et confirment donc que ce PNEC doit impérativement être mis à jour.

Par des décisions du 2 avril 2021 et du 8 octobre 2021, le Conseil des Ministres s'est engagé à mettre en œuvre dans les meilleurs délais les politiques et mesures (policies and measures – PAM's) fédérales visant la réduction des émissions de GES. Des feuilles de route ont été rédigées par les différents ministres fédéraux et un suivi de la mise en pratique des différentes mesures a été décidé. Il a aussi confirmé l'engagement de réviser la contribution au PNEC par l'intermédiaire d'un plan d'action en ligne avec l'objectif de réduction émissions de GES de 55% en 2030 par rapport à 1990.

Parallèlement, l'Etat fédéral a décidé de créer, le 17 décembre 2021, un Centre belge de connaissances des risques climatiques complexes. De plus, des tables rondes sur le climat ont été mises en place, dans le but d'alimenter la mise à jour du PNEC.

Le 18 mars 2022, le gouvernement s'est accordé sur la mise en œuvre d'un plan de transition énergétique qui prévoit que, d'ici à 2030, environ 30 % de l'électricité consommée provienne du renouvelable. Une réduction de 15 % de la consommation actuelle de combustibles fossiles est également recherchée. Dans ce contexte, diverses mesures sont envisagées, notamment : une baisse de la TVA de 6% sur les pompes à chaleur et les panneaux photovoltaïques ; la suppression de l'éclairage non LED des bâtiments gouvernementaux et de ceux de la SNCB ; des bornes de recharges pour les véhicules électriques dans les parkings de la SNCB ou encore l'installation de panneaux solaires sur les toits appropriés du gouvernement et des stations de la SNCB. L'objectif du gouvernement est aussi de quadrupler la production d'électricité via l'éolien offshore et de créer une plateforme d'échange d'électricité éolienne en Europe.

En février 2023, l'ensemble des conseils stratégiques du pays ont émis un avis conjoint au sujet de la gouvernance climatique des entités fédérées du pays, dont il résulte en substance que de graves lacunes subsistent au niveau de la forme et du contenu du PNEC. Ces conseils *« demandent donc explicitement aux gouvernements concernés des différents niveaux de pouvoir de parvenir à un PNEC cohérent, conjoint et intégré qui respecte le cadre imposé et les nouvelles ambitions climatiques qui sont nécessaires, et qui soit également plus lisible »* et appellent les gouvernements des différents niveaux de pouvoir du pays à mieux collaborer ensemble, notamment par la mise en place d'un programme concret de coopération et d'accords concrets pour parvenir à une vision systémique intégrée et des projets de coopération à court terme : *« Il n'y a aucune raison objective pour qu'il ne soit pas possible de parvenir à un PNEC solide, soutenu par les gouvernements des différents niveaux de pouvoir, qui puisse répondre aux défis énergétiques et climatiques et qui soit pleinement conforme aux lignes directrices élaborées par la Commission »*.

Le 14 avril 2023, la Belgique a communiqué à la Commission européenne son inventaire national des émissions de GES (2023, portant sur les émissions 1990-2021), au titre de l'article 26 du règlement (UE) n°1999/2018. Il n'est pas contesté que, d'après ces données, la Belgique



se situe, en 2021, pour les secteurs non-ETS, à 69 541 kt éq CO₂, soit sous le niveau de 71.142 kt éq CO₂ qui est l'objectif intermédiaire non contraignant qui lui est assigné. Cet objectif ne sera pas modifié après la mise à jour de ces quotas en fonction du nouvel objectif de – 47 % pour les secteurs non ETS, les quotas étant revus à la baisse à partir de 2023 seulement.

Le 21 avril 2023, le Conseil des Ministres a pris acte du projet de contribution fédérale au projet de Plan national intégré de l'énergie et du climat (2021-2030).

A la date de la prise en délibéré, cependant, le PNEC 2021-2030 n'avait pas encore été mis à jour.

2) Mesures prises dans la Région de Bruxelles-Capitale

66. Pour rappel, le PNEC 2021-2030 fixe la contribution de la Région de Bruxelles-Capitale à une diminution de 40 % des émissions de CO₂ en 2030 par rapport à 2005.

Les dispositions pertinentes en la matière sont contenues dans le COBRACE, modifié par l'ordonnance climat du 17 juin 2021, qui prévoit les objectifs suivants :

- au moins - 40 % de GES par rapport à 2005 d'ici à 2030
- au moins - 67 % de GES par rapport à 2005 d'ici à 2040
- au moins – 90 % par rapport à 2005 d'ici à 2050.

Le COBRACE prévoit l'adoption d'un plan régional Air-Climat-Energie (ou PRACE) au plus tard en date du 30 mars 2023, ensuite, le 30 septembre 2027 et ensuite, tous les cinq ans. Un objectif rehaussé à 47% pour 2030 a depuis été adopté par le gouvernement bruxellois le 5 mai 2022. La Région de Bruxelles-Capitale a produit son récent plan Air-Climat-Energie aux débats (plan daté du 27 avril 2023), qui met en œuvre ces objectifs et prévoit une réduction des émissions de GES de 47% en 2030 par rapport à 2005.

Parmi les mesures prévues par ce plan, la Région de Bruxelles-Capitale cite, notamment, pour 2023, la fixation d'un objectif énergétique qu'elle juge ambitieux (150 kWh/m²/an pour les projets de rénovation), pour 2024, le soutien à la rénovation groupée et développement d'une dynamique de rénovation groupée des bâtiments par quartiers, pour 2025, la fin du chauffage aux combustibles fossiles pour les bâtiments neufs ou, pour 2030, l'interdiction des véhicules au diesel.

Le COBRACE prévoit également un cadre méthodologique pour la réduction des émissions indirectes de GES (article 1.2.3).



Il institue un « Comité d'experts climat » permanent chargé d'établir un rapport annuel portant notamment sur l'évaluation de la politique climatique bruxelloise et sur la formulation de recommandations en la matière. Le premier rapport de ce Comité, intitulé « Rapport préliminaire 2023 État des lieux 2023 et évaluation de l'apport des politiques publiques aux objectifs climatiques » a été déposé et contient une série de recommandations à l'intention des décideurs bruxellois¹⁹.

La Région de Bruxelles-Capitale détaille, dans ses conclusions, les mesures prises concernant les exigences de performance énergétique des bâtiments (PEB) (points 237 à 242 de ses conclusions) ainsi que le plan Good-Moove, dans le domaine des transports (points 245 à 248).

3) Mesures prises au sein de la Région flamande

67. Le plan flamand énergie Climat 2021-2030 (VEKP) définit un objectif de réduction des GES de – 35% en 2030 par rapport à 2005. Le VEKP fait également l'objet d'un rapport d'activité annuel. Le rapport d'activité le plus récent est daté du 28 octobre 2022²⁰.

Le Gouvernement flamand a approuvé le 12 mai 2023 le projet de mise à jour du plan flamand d'Énergie et Climat (VEKP) 2021-2030. Dans ce plan, un objectif a été fixé pour réduire les émissions flamandes hors ETS de 40 % d'ici 2030 par rapport à 2005.

La Région flamande décrit, en pp. 40 à 42 de ses conclusions, les mesures récentes adoptées au regard de ses ambitions climatiques, dans le cadre d'une politique qu'elle juge ambitieuse mais aussi « réaliste » (ses conclusions, p. 123). Elle décrit aussi les dernières mesures prises dans les secteurs des bâtiments, des transports et de l'industrie (pp. 43 et 44).

Elle évoque également le Plan de relance du Gouvernement flamand, de Vlaamse Veerkracht, présenté en septembre 2022 par le ministre-président, notamment axé sur le climat et la durabilité et qui prévoit des investissements notamment en ce qui concerne les ports flamands en matière de captation et de recyclage du CO₂, les aspects climatiques de l'agriculture, le transport, les primes à la rénovation, l'économie circulaire et la chaleur verte. Sont également citées les politiques menées pour stimuler l'énergie solaire (Vlaamse Zonneplan 2025), l'énergie éolienne (Vlaamse Windplan 2025) et la transition vers un chauffage durable (Warmteplan 2025).

4) Mesures prises en Région wallonne

68. Pour rappel, le décret wallon climat du 20 février 2014 définissait les objectifs suivants :

¹⁹ Disponible sur le site de BruPartners : <https://www.brupartners.brussels/fr/comite-dexperts-climat-bruxellois>

²⁰ https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1667911572/VEKP-voortgangsrapportering_2022_srjql.pdf.



- 30 % d'équivalents CO₂ par rapport à 1990 d'ici 2020 ;
- 80 à 95 % d'équivalents CO₂ par rapport à 1990 d'ici à 2050.

L'article 8 du décret prévoit l'adoption par le Gouvernement de budgets d'émission permettant de planifier, tous les cinq ans, les objectifs de réduction des GES.

Le décret met également en place un Comité des experts chargé du suivi annuel du respect des budgets d'émission. L'article 13 du décret prévoit que le Gouvernement élabore un Plan Air Climat Energie dans lequel il « *expose les mesures qu'il envisage de prendre pour respecter les budgets d'émission de la période budgétaire en cours et des périodes budgétaires ultérieures, en ce compris celle pour laquelle un budget d'émission doit être fixé, ainsi que pour veiller au respect des objectifs en matière d'énergie et à la qualité de l'air* ».

Le Plan Air Climat Energie 2030 a été définitivement adopté par le Gouvernement wallon le 21 mars 2023.

Dans le cadre de la révision du PNEC, en attendant qu'une décision soit prise sur le *burden sharing* belge, la Région wallonne y considère l'objectif belge de -47 % (2005) comme l'objectif wallon (au lieu de -37% actuellement). Pour le secteur ETS, le PACE reprend l'objectif européen de -62% pour 2030 par rapport à 2005. Il y est expliqué que la combinaison de ces deux objectifs permet de respecter l'objectif de réduction totale des GES de -55 % en 2030 par rapport à 1990 (p. 20 du PACE).

Par ailleurs, la mise à jour du décret Climat est en cours ; le Gouvernement a adopté en première lecture, le 30 mars 2023, un avant-projet de décret « neutralité carbone », soumis ensuite à l'avis de différents organismes, dont l'article 5 prévoit notamment un objectif de réduction des émissions de GES de 55% pour 2030 par rapport à 1990 « en tenant compte des objectifs assignés au système européen d'échange de quotas d'émission de GES par l'Union européenne ». Selon son conseil, ce projet a été approuvé en deuxième lecture et était, à la date des plaidoiries, soumis à la section de législation du Conseil d'Etat.

II. LA PROCEDURE

A. Les rétroactes de la procédure et les demandes devant le premier juge

69. Par exploit du 1^{er} juin 2015, Klimaatzaak et 8.422 personnes physiques (reprises dans une annexe A) ont cité l'Etat belge, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale devant le tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

Klimaatzaak et consorts y sollicitaient notamment d'ordonner aux parties de (faire) diminuer le volume global des émissions belges annuelles de GES dans les proportions suivantes :

- en 2020 : 40 % à tout le moins 25 % par rapport au niveau de l'année 1990 ;



- en 2030 : de 55 % à tout le moins de 40 % ;
- en 2050 : de 87,5 % à tout le moins de 80 %.

70. A l'audience du 29 juin 2015, la Région flamande a demandé le renvoi de l'affaire devant le tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles. Par des conclusions déposées à cette même audience, la Région flamande postulait également la nullité de la citation introductive d'instance.

Par jugement du 25 septembre 2015, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles a considéré qu'il n'y avait pas lieu à renvoyer la cause devant le tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles et qu'il n'y avait pas davantage lieu de prononcer la nullité de la citation introductive d'instance en application de l'article 40 de la loi du 15 juin 1935.

Relevant appel de cette décision le 26 octobre 2015, la Région flamande sollicitait la réformation du jugement entrepris en ce qu'il l'a déboutée de sa demande de changement de langue. Par un jugement du 8 février 2016 le tribunal d'arrondissement francophone et néerlandophone de Bruxelles (en assemblée réunie) a reçu l'appel, l'a dit non fondé et a condamné la Région flamande aux dépens, non liquidés à défaut de relevé. Par un arrêt du 20 avril 2018, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi introduit contre ce jugement.

71. Par un acte du 29 août 2018, les parties ont déposé une requête commune de fixation des délais de procédure et de fixation d'audiences de plaidoiries sur pied de l'article 747 du Code judiciaire. Par une ordonnance du 11 janvier 2019, le tribunal a fixé le calendrier de mise en état.

72. Le 3 mai 2019, M. Schoukens et M. Vermeire ont déposé une requête en intervention volontaire au nom d'un aulne à feuille cordée et de 81 autres arbres (qui seront repris dans l'annexe C du jugement entrepris).

Par un acte du 3 juillet 2019, Mme De Vriendt et 50.164 personnes reprises dans une annexe B sont également intervenues volontairement. Elles y ont précisé qu'elles se référaient aux conclusions des parties demanderesses et qu'elles faisaient intégralement leurs l'exposé des faits et les moyens y développés.

73. Dans leurs conclusions de synthèse déposées le 16 décembre 2019 devant le premier juge, Klimaatzaak et les parties reprises dans l'annexe A du jugement entrepris postulaient d'entendre :

- constater que les parties défenderesses n'avaient pas, au plus tard en 2020, réduit le volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge de 40%, ou à tout le moins de 25%, par rapport au niveau de l'année 1990 ;



- dire pour droit que les parties défenderesses violaient les articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil en ce qu'elles ne s'étaient pas comportées comme de bons pères de famille dans la poursuite de leur politique climatique et lésaient ainsi les intérêts de Klimaatzaak et de toutes les personnes mentionnées à l'annexe A ;
- dire pour droit que, dans la poursuite de leur politique climatique, les parties défenderesses violaient les droits fondamentaux de Klimaatzaak et de toutes les personnes mentionnées à l'annexe A, et plus précisément les articles 2 et 8 de la CEDH et les articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant ;
- ordonner aux parties défenderesses de prendre les mesures nécessaires pour amener la Belgique à diminuer ou faire diminuer le volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge de manière à atteindre :
 - o en 2025, une réduction de 48%, ou à tout le moins de 42%, par rapport au niveau de l'année 1990;
 - o en 2030, une réduction de 65%, ou à tout le moins de 55%, par rapport au niveau de l'année 1990;
 - o en 2050, une émission nette nulle ;
- mettre l'affaire en continuation afin de vérifier si les parties défenderesses avaient atteint les objectifs imposés pour les échéances de 2025 et 2030 et, à cette fin, ordonner aux parties défenderesses de communiquer les rapports d'émission de GES relatifs à 2025 et 2030 communiqués au Secrétariat de la CCNUCC, en 2026 et 2031, et de faire fixer l'affaire après ces communications ;
- condamner les parties défenderesses, *in solidum* ou l'une à défaut de l'autre, au paiement d'une astreinte de 10.000 € par jour de retard à Klimaatzaak à défaut de communiquer le rapport d'émission de GES au tribunal et aux parties demanderesses dans les dix jours suivants le 15 avril de l'année de dépôt de rapport concernée ;
- condamner les parties défenderesses *in solidum*, ou l'une à défaut de l'autre, au paiement à Klimaatzaak, d'une astreinte de 1.000.000 € par mois de retard à atteindre l'objectif imposé pour 2025 et l'objectif imposé pour 2030 et ceci à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant les échéances ;
- acter que Klimaatzaak s'engageait à affecter intégralement les astreintes échues en conformité avec son objet social ;
- condamner les parties défenderesses, aux dépens, liquidés à 1.320 € pour une affaire non évaluable en argent.

74. Devant le premier juge, l'Etat belge concluait, à titre principal, à l'irrecevabilité de l'action principale et des actions en intervention, et à tout le moins à l'absence de fondement de l'action de Klimaatzaak et des personnes mentionnées dans l'annexe A. L'Etat belge sollicitait leur condamnation aux entiers dépens, liquidés à 12.000 €.

L'Etat belge concluait plus spécifiquement à l'irrecevabilité de la demande en intervention volontaire des arbres ainsi qu'à l'absence de fondement de la demande en intervention volontaire de Mme De Vriendt et consorts.



A titre subsidiaire, l'Etat belge sollicitait que soient posées des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle et à la Cour de justice Benelux.

A titre plus subsidiaire, l'Etat belge sollicitait de ne pas prononcer à son encontre de condamnation *in solidum* avec les autres parties défenderesses, de ne pas assortir les condamnations prononcées à son encontre d'une astreinte, de ne pas faire droit à la demande de mise en continuation, et de ne pas faire droit à la demande d'imposer aux parties défenderesses un niveau de réduction des émissions de GES en 2025.

L'Etat belge demandait par ailleurs la limitation du montant de l'astreinte adjointe à sa condamnation à 1.000 €/mois de retard tant pour la communication des rapports d'émission de GES au tribunal que pour les objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES déterminés par le tribunal.

L'Etat belge sollicitait de ne pas le condamner *in solidum* avec les autres parties défenderesses au paiement d'astreintes.

En toute hypothèse, l'Etat belge postulait qu'il soit réservé à statuer quant :

- au partage de responsabilités à opérer ;
- à la fixation de leur contribution à la dette ;
- à la garantie que devraient fournir les autres parties défenderesses à l'Etat belge de toute condamnation en argent (en ce compris des astreintes éventuelles) dépassant sa part de responsabilité propre.

75. La Région flamande, quant à elle, concluait à l'irrecevabilité de l'action et à tout le moins à son absence de fondement.

Elle sollicitait également d'entendre dire pour droit que sa politique s'inscrit dans le cadre de la réglementation européenne et que, par conséquent, elle ne constitue pas une faute au sens des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil et qu'elle ne peut être contraire au droit à la vie, au droit au respect de la vie privée et familiale et aux droits de l'enfant tels que garantis par les articles 2 et 8 de la CEDH et par les articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

A titre subsidiaire, dans la mesure où le tribunal ne devait pas déclarer l'action irrecevable ou non fondée, la Région flamande sollicitait que soit posée, avant dire droit, la question préjudicielle suivante à la Cour de Justice européenne :

« Est-ce que la « Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de GES dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil » (SEQE) et le « Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de GES par les États



membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) no 525/2013 », violent les articles 2 (droit à la vie), 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) et 24 (droits de l'enfant) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en raison du fait que ces textes contiendraient de objectifs de réduction de GES insuffisant ? ».

La Région flamande postulait la condamnation de Klimaatzaak et de toute les personnes mentionnées à l'annexe A aux dépens ainsi qu'à une indemnité de procédure évaluée à 1.440€.

76. La Région wallonne concluait, à titre principal, à l'absence de pouvoir de juridiction du tribunal et, à titre subsidiaire, à l'irrecevabilité des actions et, à tout le moins, à leur absence de fondement.

A titre plus subsidiaire, elle sollicitait d'entendre poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 1382 du Code civil viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle il s'oppose à ce qu'une personne morale qui a été créée et qui agit en vue de défendre un intérêt collectif, comme la protection de l'environnement ou de certains éléments de celui-ci, reçoive, pour l'atteinte à l'intérêt collectif pour lequel elle a été constituée, autre chose qu'une réparation par équivalent pécuniaire, à l'exclusion de la réparation en nature du dommage écologique réel dont procède ladite atteinte à l'intérêt collectif ? »

« L'article 1382 du Code civil viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle il permet la condamnation de certains responsables ayant contribué au dommage, à l'exclusion des autres responsables, avec cette conséquence que le dommage ne sera aucunement réparé, pas même en partie et que la victime n'en retirera donc aucun avantage? ».

Enfin, la Région wallonne postulait qu'il lui soit, en tout état de cause, donné acte de ce qu'elle se réservait tout droit et toute action du chef de l'intervention volontaire de M. Schoukens et de M. Vermeire du 3 mai 2019 prétendant agir au nom d'arbres et demandait la condamnation de Klimaatzaak, de toutes les personnes mentionnées à l'annexe A et des intervenants, solidairement, *in solidum*, ou l'une à défaut de l'autre, aux entiers dépens en ce compris l'indemnité de procédure.

77. En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, celle-ci demandait au tribunal de décliner sa compétence.



A défaut, la Région de Bruxelles-Capitale concluait à l'irrecevabilité des demandes de Klimaatzaak, de toutes les personnes mentionnées dans l'annexe A et des intervenants, et à tout le moins à l'absence de fondement de l'action de Klimaatzaak.

A titre subsidiaire, la Région de Bruxelles-capitale sollicitait de rejeter à tout le moins la demande d'astreinte et de condamner Klimaatzaak et toutes les personnes mentionnées dans l'annexe A aux dépens, liquidés à 1.440 €.

B. La décision entreprise

78. Par jugement du 17 juin 2021, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles a :

- pris acte du désistement d'instance des personnes reprises à l'annexe (D) ainsi que du décès de M. Jozef Castermans pour lequel aucun acte de reprise d'instance n'avait été déposé ;
- déclaré la demande principale recevable ;
- déclaré l'intervention volontaire des personnes reprises à l'annexe (B) recevable ;
- déclaré irrecevable l'intervention volontaire formulée au nom et pour compte des arbres repris dans l'acte du 3 mai 2019 (annexe C) ;
- dit pour droit que, dans la poursuite de leur politique climatique, l'Etat belge, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ne se comportaient pas comme des autorités normalement prudentes et diligentes, ce qui constituait une faute au sens de l'article 1382 du Code civil ;
- dit pour droit que, dans la poursuite de leur politique climatique, les parties défenderesses portaient atteinte aux droits fondamentaux des parties demanderesses, et plus précisément aux articles 2 et 8 de la CEDH, en s'abstenant de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les effets du changement climatique attentatoire à la vie et la vie privée des parties demanderesses ;
- débouté les parties demanderesses du surplus de leur demande ;
- prononcé la compensation totale des dépens de sorte que chaque partie garderait à sa charge les frais qu'elle a exposés et qu'aucune des parties ne serait redevable envers l'autre, ou les autres, d'une indemnité de procédure.

C. Les demandes en degré d'appel, l'arrêt interlocutoire du 22 septembre 2022 et l'arrêt rectificatif du 29 septembre 2022

79. Le 17 novembre 2021, les parties appelantes au principal ont interjeté appel. Cette requête d'appel a été enregistrée sous le numéro de rôle 2021/AR/1589.

Celles-ci y ont intimé l'Etat belge et les trois Régions. Elles y sollicitaient notamment d'entendre ordonner aux parties intimées de prendre les mesures nécessaires pour diminuer



ou faire diminuer le volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge de manière à atteindre :

- pour le moins 48 % d'ici 2025 ;
- pour le moins 65 % d'ici 2030.

80. A l'appui de leurs conclusions de synthèse, les parties appelantes au principal postulent la réformation partielle du jugement entrepris. Elles concluent à :

- l'irrecevabilité de « l'appel incident » introduit par l'Etat belge en ce qu'il conclut à l'irrecevabilité « *d'un appel principal introduit par les parties visées à l'annexe A de la requête d'appel, qui n'auraient pas été mentionnées dans l'annexe A, déposée en première instance* » et pour le surplus concluent à l'absence de fondement de l'appel incident de l'Etat belge,
- l'absence de fondement de l'appel incident de la Région de Bruxelles-Capitale,
- l'absence de fondement de l'appel incident de la Région flamande,
- l'irrecevabilité, à tout le moins à l'absence de fondement, de « l'appel incident » introduit par la Région wallonne en ce qu'il vise « *les parties visées à l'annexe A jointe à la requête d'appel, qui ne figuraient pas à l'annexe A, jointe au jugement du 17 juin 2021, figuraient à l'annexe C ou D jointes au jugement entrepris déposée en première instance* » et pour le surplus concluent à l'absence de fondement de l'appel incident de la Région wallonne.

Les parties appelantes au principal postulent la confirmation du jugement entrepris en ce qu'il a jugé :

- l'action recevable dans leur chef et dans le chef des intervenants volontaires mentionnés dans l'annexe B ;
- que l'Etat belge, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, dans la poursuite de leur politique climatique :
 - ne se comportaient pas comme des autorités normalement prudentes et diligentes, ce qui constitue une faute au sens de l'article 1382 du code civil ;
 - portaient atteinte aux droits fondamentaux des parties demanderesse originaires et plus précisément aux articles 2 et 8 de la CEDH, en s'abstenant de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir du changement climatique attentatoire à la vie et la vie privée.

Les parties appelantes au principal sollicitent d'entendre constater que, dans la poursuite de leur politique climatique, pour 2020 et pour 2030, les parties intimées ont violé et continuent à violer les articles 2 et 8 de la CEDH et ont commis et continuent à commettre une faute au sens des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil.



Les parties appelantes au principal demandent à la cour de constater qu'il existe des indications graves et sans équivoque que, dans la poursuite de leur politique climatique pour 2030, les parties intimées continueront à violer les articles 2 et 8 de la CEDH et à commettre une faute au sens des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil.

Elles demandent à la cour de leur ordonner de prendre les mesures suffisantes pour diminuer d'ici 2030 le volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge de manière à mettre fin à l'atteinte portée à leurs droits, et dès lors d'atteindre une réduction de ces émissions de pour le moins 61% d'ici 2030 par rapport à 1990 et ceci sous peine d'une astreinte de 1.000.000 € par mois de retard à atteindre l'objectif imposé pour 2030 et ceci, à compter du 1^{er} août 2031.

A cette fin, les parties appelantes au principal postulent que soit ordonné aux parties intimées de communiquer à Klimaatzaak le rapport d'émissions de GES relatif à 2030 le jour même où il est communiqué à la Commission européenne en 2031 et de les condamner à une astreinte de 10.000 € par jour de retard dans la communication du rapport d'émissions de GES relatif à 2030.

Par ailleurs, les parties appelantes au principal demandent d'acter que Klimaatzaak s'engage à affecter intégralement les astreintes échues en conformité avec son objet social.

Enfin, les parties appelantes ont, par voie de conclusions, demandé à la cour d'acter le décès de M. J. Clauwaert (Annexe A, n° 1030). A l'audience du 21 septembre 2023, les parties appelantes au principal ont également demandé à la cour d'acter les décès de Mme Jeanne Okonsky (annexe B, n° 427), de M. Patrick Wechuyzen (annexe B n° 50138), de M. Leo Van Riel (annexe A, n° 7115) et de M. Piet Hardeman (annexe A n° 3297).

Enfin, les parties appelantes au principal postulent la condamnation des parties intimées aux entiers dépens.

81. Le 10 janvier 2022, Mme De Vriendt et les parties mentionnées en annexe B (au nombre de 50.164) de cette requête ont introduit, en degré d'appel, une requête en intervention volontaire fondée sur l'article 813 du Code judiciaire. Ces parties demandaient d'entendre dire leur requête recevable et fondée et précisaient que, pour le développement des moyens plus en détail, elles se référaient à la requête d'appel du 17 novembre 2021 des parties appelantes au principal.

Dans leurs conclusions de synthèse, déposées également au nom de Mme Nicolas, de Mme Haelvoet et de M. Patteeuw (parties qui étaient intervenues volontairement devant le premier juge mais qui ne sont pas intervenues volontairement en degré d'appel, ne figuraient donc pas dans l'annexe B à la requête en intervention du 10 janvier 2022, et qui ont été intimées par l'Etat Belge et la Région wallonne), ces parties demandent à la cour de dire recevable et fondée l'intervention volontaire conservatoire des parties visées à l'annexe B à la

COVER 01-00003601947-0046-0160-04-02-1



requête du 10 janvier 2022 et d'octroyer à Klimaatzaak et aux parties visées à l'annexe A le bénéfice de leurs conclusions. En ce qui concerne les appels principaux de l'Etat belge et de la Région wallonne, elles concluent à leur irrecevabilité (sauf en ce qui concerne Mme Nicolas, Mme Haelvoet et M. Patteeuw) et à tout le moins à leur absence de fondement.

82. Par une requête du 30 mai 2022 (enregistrée sous le numéro 2022/AR/737), l'Etat belge a formé appel. Cet appel est dirigé contre :

- Mme De Vriendt et toutes les personnes mentionnées dans l'annexe B du jugement entrepris, sauf celles mentionnées à l'annexe D du même jugement et pour lesquelles un désistement d'instance a été acté par le premier juge, et sauf la personne dont le décès a été acté par le premier juge (à savoir M. Castermans) ;
- les parties visées à l'annexe A telle que jointe au jugement dont appel et non reprises dans l'annexe A jointe à la requête d'appel (RG 2021/AR/1589).

83. Dans ses conclusions de synthèse déposées en degré d'appel, l'Etat belge conclut à l'absence de fondement de l'appel introduit par les parties appelantes au principal. Il conclut également, pour autant que de besoin, à l'irrecevabilité de l'appel principal introduit par les parties visées à l'annexe A de la requête d'appel, qui n'auraient pas été mentionnées dans l'annexe A, déposée en première instance.

L'Etat belge conclut en outre à l'irrecevabilité et, à tout le moins à l'absence de fondement, de la requête en intervention volontaire introduite le 10 janvier 2022 par Mme De Vriendt et toutes les personnes mentionnées à l'annexe B de leur requête.

Par ailleurs, l'Etat belge sollicite d'entendre dire recevable et fondé son appel principal (cause 2022/AR/737) et son appel incident (cause 2021/AR/1589).

A titre principal, l'Etat belge sollicite d'entendre dire qu'il n'a pas violé l'article 1382 de l'ancien Code civil, ni les articles 2 et 8 de la CEDH.

A titre subsidiaire, si la Cour devait considérer que l'Etat belge a violé l'article 1382 de l'ancien Code civil et/ou les articles 2 et 8 de la CEDH, il demande d'entendre dire pour droit que ces violations ne justifient pas d'ordonner la demande d'injonction sollicitée par les parties appelantes au principal et Mme De Vriendt et consorts pour l'horizon 2030.

A titre infiniment subsidiaire, si la Cour devait considérer que l'Etat belge a violé l'article 1382 du Code civil et/ou les articles 2 et 8 de la CEDH et le condamner au respect de l'injonction sollicitée par les parties appelantes au principal, l'Etat belge sollicite de ne pas assortir cette condamnation d'astreintes.

En toute hypothèse, l'Etat belge postule la condamnation des parties appelantes au principal ainsi que de Mme De Vriendt et consorts aux entiers dépens des deux instances, liquidés



comme suit : indemnité de procédure de première instance (14.000 €), indemnité de procédure d'appel (15.000 €) et frais de mise au rôle de la requête d'appel (22 €).

84. Par une requête d'appel du 30 juin 2022 (enregistrée sous le numéro de rôle 2022/AR/891), la Région wallonne a intimé :

- Mme De Vriendt et consorts, dont la liste figure à l'annexe B du jugement entrepris (annexe A.4 de sa requête d'appel ; parties qui se sont désistées devant le premier juge) sauf :
 - o les personnes dont la liste figure à l'annexe D jointe au jugement entrepris (annexe A.6 à sa requête d'appel ; parties qui se sont désistées devant le premier juge) ;
 - o M. Castermans, dont le jugement *a quo* prend acte du décès sans qu'un acte de reprise d'instance ait été déposé ;
- les personnes dont la liste figure à l'annexe A jointe au jugement entrepris (annexe A.3 à sa requête d'appel) ; parties demanderesses devant le premier juge, sauf les personnes dont la liste figure à l'annexe A jointe à la requête d'appel des parties appelantes au principal (2021/AR/1589 ; annexe A.1 à sa requête d'appel).

Par sa requête d'appel, la Région wallonne sollicitait la jonction avec les causes enregistrées sous les numéros de rôle 2021/AR/1589 et 2022/AR/737.

Elle y poursuivait la réformation du jugement entrepris et sollicitait notamment d'entendre dire les actions originaires irrecevables ou à tout le moins non fondées et, dans ce dernier cas, de dire pour droit que la Région wallonne n'a violé ni l'article 1382 de l'ancien Code civil ni les articles 2 et 8 de la CEDH.

85. Dans ses conclusions de synthèse d'appel, la Région wallonne conclut à l'irrecevabilité de l'appel principal introduit par les parties visées à l'annexe A jointe à la requête d'appel et qui, selon le cas :

- ne figureraient pas à l'annexe A jointe au jugement entrepris ;
- figureraient à l'annexe C jointe au même jugement ;
- figureraient à l'annexe D jointe au même jugement.

La Région wallonne conclut, dans la mesure où il est recevable, à l'absence de fondement de l'appel introduit par les autres parties appelantes au principal visée à l'annexe A de la requête d'appel.

La Région wallonne conclut en outre à l'irrecevabilité, ou à tout le moins à l'absence de fondement, de la requête en intervention volontaire introduite le 10 janvier 2022 par Mme De Vriendt et toutes les personnes mentionnées dans l'annexe B de leur requête.



A titre principal, et formant un appel incident, la Région wallonne demande d'entendre la cour décliner sa juridiction ou dire les actions originaires irrecevables ou à tout le moins non fondées et, dans ce dernier cas, dire pour droit que la Région wallonne n'a violé ni l'article 1382 de l'ancien Code civil ni les articles 2 et 8 de la CEDH.

A titre subsidiaire, s'agissant de l'intérêt de Klimaatzaak, la Région wallonne sollicite de poser la question suivante à la Cour constitutionnelle :

« L'article 17 du Code judiciaire en sa rédaction applicable à la présente espèce, lu seul ou en combinaison avec l'article 1382 du Code civil, viole-t-il ou non les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle une personne morale qui a été constituée et qui agit en vue de défendre un intérêt collectif, comme la protection de l'environnement ou de certains des éléments de celui-ci, est sans intérêt ou qualité à demander quoi que ce soit d'autre pour l'atteinte à l'intérêt collectif pour lequel elle a été constituée que la réparation pécuniaire du préjudice moral qu'elle subirait éventuellement ? »

A titre plus subsidiaire, la Région wallonne sollicite, si la cour devait envisager que la Région wallonne a violé l'article 1382 de l'ancien Code civil ou les articles 2 et 8 de la CEDH, avant de statuer, que soient posées à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 1382 du Code civil viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle il permet la condamnation de certains responsables ayant contribué au dommage, à l'exclusion des autres responsables, avec cette conséquence que le dommage ne sera aucunement réparé, pas même en partie et que la victime n'en retirera donc aucun avantage ? »

« L'article 1382 du Code civil, viole-t-il ou non les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle une personne morale qui a été constituée et qui agit en vue de défendre un intérêt collectif, comme la protection de l'environnement ou de certains des éléments de celui-ci, ne peut en principe demander quoi que ce soit d'autre pour l'atteinte à l'intérêt collectif pour lequel elle a été constituée que la réparation pécuniaire du préjudice moral qu'elle subirait éventuellement ? ».

A titre plus subsidiaire, la Région wallonne postule d'entendre dire pour droit qu'il n'y a pas lieu de la condamner ensemble avec l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ni d'ordonner d'injonction d'aucune sorte et, confirmant sur ce point le jugement *a quo*, de débouter Klimaatzaak et consorts ainsi que Mme Devriendt et consorts du surplus de leur demande.

Enfin, la Région wallonne sollicite si la Cour devait envisager de la condamner ensemble avec l'Etat belge, la Région flamande ou la Région de Bruxelles-Capitale, que soit posée la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle:



« Dans l'interprétation selon laquelle il permettrait de condamner ensemble, in solidum ou selon d'autres modalités, l'Etat fédéral et une ou plusieurs régions pour la faute ou la carence fautive dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'article 1382 du Code civil viole-t-il la Constitution ou les dispositions prises en vertu de celle-ci et qui déterminent les compétences respectives de l'État fédéral, des communautés et des régions, ou les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il traite de manière identique des débiteurs se trouvant dans des situations incomparables ? »

Si la Cour devait envisager de lui ordonner une injonction, la Région wallonne demande de rejeter la demande d'astreinte ou, à défaut et le cas échéant, de poser la question préjudicielle suivante :

« L'article 1385bis du Code judiciaire interprété en ce sens qu'une condamnation ensemble, in solidum ou selon d'autres modalités, au paiement d'astreintes peut être prononcée à l'encontre de débiteurs sans considération de leur pouvoir et de leur compétence, tels que définis par la Constitution et les lois portées en exécution de celle-ci, viole-t-il les articles 10, 11 et 134 de la Constitution en ce qu'il traite d'une manière identique des débiteurs qui sont dans des situations incomparables ? »

En outre, la Région wallonne demande de réduire le montant des astreintes à leur strict minimum et, soit de les plafonner à un montant total maximum, soit d'en limiter le cours dans le temps.

La Région wallonne sollicite qu'il soit donné acte à l'Etat belge de son désistement d'action récursoire.

La cour relève d'ores et déjà qu'elle ne peut que constater que l'Etat belge, dans le cadre de la présente procédure, ne lui demande plus d'acter des réserves sur la question du partage des responsabilités et des recours en garantie qu'il pourrait introduire (cf. point 74 ci-avant), et qu'au point 69 de ses conclusions, l'Etat belge renonce expressément à sa demande en garantie, ce dont il y a effectivement lieu de lui donner acte.

Enfin la Région wallonne sollicite de condamner aux entiers dépens des deux instances Klimaatzaak et consorts ainsi que Mme De Vriendt et consorts.

86. Dans ses conclusions de synthèse, la Région flamande conclut à l'irrecevabilité, ou à tout le moins à l'absence de fondement, de l'appel des parties appelantes au principal.

La Région flamande sollicite qu'il soit pris acte de son appel incident contre le jugement entrepris, que celui-ci soit dit recevable et fondé et qu'il soit dit pour droit que sa politique s'inscrit dans le cadre de la réglementation européenne et que, par conséquent, elle ne

constitue pas une faute au sens des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil et qu'elle ne peut être contraire au droit à la vie, et au droit au respect de la vie privée.

A titre subsidiaire, dans la mesure où la Cour ne devait pas déclarer l'action des appelantes irrecevable ou non fondée, la Région flamande sollicite de poser, avant dire droit, la question préjudicielle suivante à la Cour de Justice européenne :

« Est-ce que la « Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de GES dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil » (SEQE) et le « Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de GES par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) no 525/2013 », violent les articles 2 (droit à la vie), 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) et 24 (droits de l'enfant) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en raison du fait que ces textes contiendraient des objectifs de réduction de GES insuffisants ? ».

Enfin la Région flamande sollicite la condamnation des parties appelantes au principal aux entiers frais et dépens des deux instances, y compris les indemnités de procédure liquidées à 2 x 1.800 €.

87. La Région de Bruxelles-Capitale conclut à l'absence de fondement de l'appel de Klimaatzaak et des personnes visées à l'annexe A de la requête d'appel et également dans l'annexe A déposée en première instance et conclut, pour autant que de besoin, à l'irrecevabilité de l'appel principal introduit par les parties visées à l'annexe A de la requête d'appel, qui n'auraient pas été mentionnées dans l'annexe A, déposée en première instance.

La Région de Bruxelles-Capitale conclut à l'irrecevabilité ou à tout le moins à l'absence de fondement de la requête en intervention volontaire introduite le 10 janvier 2022 par Mme De Vriendt et toutes les personnes mentionnées à l'annexe B de leur requête.

La Région de Bruxelles-Capitale a formé un appel incident par voie de conclusions par lequel elle sollicite de dire pour droit qu'elle n'a pas violé les articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil, ni les articles 2 et 8 de la CEDH, et de débouter Klimaatzaak et consorts ainsi que Mme De Vriendt et consorts de l'ensemble de leurs demandes.

A titre subsidiaire, si la Cour devait considérer que la Région de Bruxelles-Capitale a violé les articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil et/ou les articles 2 et 8 de la CEDH, elle sollicite que soient rejetées les demandes d'injonction et d'astreinte formulées par les parties appelantes au principal.



Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale sollicite la condamnation de Klimaatzaak et consorts ainsi que de Mme De Vriendt et consorts aux entiers dépens des deux instances, non encore liquidés.

88. Par un arrêt interlocutoire du 22 septembre 2022, la cour a joint les causes inscrites au rôle général sous les numéros 2021/AR/1589, 2022/AR/737 et 2022/AR/891.

Par un arrêt du 29 septembre 2022, la cour a, d'office, sur pied des articles 794/1 à 801 du Code judiciaire, rectifié son arrêt du 22 septembre 2022 et corrigé une erreur matérielle quant à la fixation de l'audience du 6 octobre 2023 (et non du 6 octobre 2022).

89. Les parties à la cause ont déposé le 18 octobre 2023 des conclusions consenties relatives à la question de la facilitation de l'identification de toutes les parties en degré d'appel en raison de la difficulté de récoler les annexes jointes au jugement du 17 juin 2021 aux annexes des différents actes de procédure déposés dans le cadre de la présente procédure d'appel.

La cour aborde cette question aux points 91 et suivants ci-après.

L'accord des parties est libellé en ces termes :

« Article 1^{er}. Maîtres Carole BILLIET, Audrey BAEYENS, Roger H.J.COX et Linli PAN-VAN DE MEULEBROEKE, affirment représenter:

1. l'ASBL KLIMAATZAAK,
2. les personnes mentionnées à l'annexe A au jugement du 17 juin 2021 (RG n°2015/4585/A)
3. Madame Inge DE VRIENDT,
4. toutes les personnes mentionnées dans l'annexe B au jugement du 17 juin 2021 (RG n°2015/4585/A),
5. à l'exception toutefois :
 - a) des personnes mentionnées à l'annexe D du même jugement dont il a acté le désistement d'instance,
 - b) de la personne dont le décès est acté par ce même jugement,
6. les personnes mentionnées à l'annexe A jointe à la requête d'appel dans l'affaire 2021/AR/1589,
7. les personnes mentionnées à l'annexe B jointe à la requête en intervention datée du 10 janvier 2022,
8. les personnes intimées par la requête d'appel de l'Etat belge du 30 mai 2022 dans l'affaire 2022/AR/737,
9. les personnes intimées par la requête d'appel de la Région wallonne du 30 juin 2022 dans l'affaire 2022/AR/891.

Article 2. En raison de la difficulté de récoler les annexes jointes au jugement du 17 juin 2021 et aux différents actes de procédure visés à l'article 1er, et afin d'assurer la régularité de la procédure, les concluantes conviennent que, d'une façon ou d'une autre, toutes les parties



présentes en première instance sont présentes en instance d'appel, revêtant ainsi la qualité de parties à cette instance d'appel, à l'exclusion toutefois des personnes visées à l'article 1^{er}, 5°, et à l'exclusion des parties dont la Cour donnera le cas échéant acte du décès sans reprise d'instance.

Cet accord sur la qualité des parties à l'instance d'appel ne s'étend pas et ne porte pas préjudice aux exceptions d'irrecevabilité de l'action, notamment au regard de l'intérêt à agir des parties.

Articles 3. *Les personnes visées à l'article 2 sont conventionnellement dénommées : « parties demanderesses originaires ». L'Etat belge, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale sont conventionnellement dénommées : 'parties défenderesses originaires'.* »



III. DISCUSSION ET DECISION DE LA COUR

90. Après avoir identifié les parties à la cause en degré d'appel (A), la cour examinera successivement les questions de recevabilité et de pouvoir de juridiction (B), le fondement des moyens (C), les demandes d'injonctions (D) et d'astreintes (E) et les dépens (F).

A. L'identification des parties en cause

91. S'agissant des personnes physiques qui étaient en cause devant le premier juge, le jugement dont appel les identifie par renvoi à une annexe A pour les demandeurs originaires, soit 8.422 personnes, et pour les parties intervenantes autres que Mme De Vriendt, à une annexe B comprenant 50.164 personnes.

Le jugement dont appel prend acte du décès d'une partie, M. Jozef Castermans, pour lequel aucun acte de reprise d'instance n'avait été déposé.

92. L'acte d'appel enregistré sous le numéro de rôle 2021/AR/1589 identifie les personnes physiques qui sont appelantes au principal par référence à l'annexe A jointe à la citation introductive d'instance, étant précisé en note de bas de page que « *plusieurs personnes se sont désistées ou sont décédées. Il y avait aussi quelques doublons. Ceci a été communiqué au Tribunal de première instance en vue des audiences de plaidoiries. Nous reprenons l'Annexe A mise à jour, raison pour laquelle les numéros 901, 1755, 2086, 2798, 2849, 4489, 4652 et 7716 ont été supprimés. Nous avons privilégié cette approche en vue de faciliter la comparaison des Annexes déposées en première instance et en appel* ».

Une annexe A jointe à la requête d'appel du 17 novembre 2021 a été effectivement mise à jour comme annoncé (les numéros 901, à savoir M. Castermans, 1755, 2086, 2798, 2849, 4489, 4652 et 7716, soit les 7 doublons ont été supprimés).

La requête en intervention volontaire fut déposée le 10 janvier 2022 pour Mme De Vriendt et toutes les personnes mentionnées en annexe B laquelle fut jointe à ladite requête. Les personnes y sont numérotées de 1 à 50.164.

L'arrêt du 22 septembre 2022 joignant les appels inscrits au rôle général sous les numéros 2021/AR/1589, 2022/AR/737 et 2022/AR/891 renvoie à ces mêmes annexes.

93. Les parties appelantes au principal et les parties intervenantes ont déposé, le 8 septembre 2023, des documents relatifs à la mise à jour des données concernant les personnes physiques en cause en degré d'appel à savoir :

- un document reprenant 4 décès (avec extraits du registre national) ;



- une liste de mineurs devenus majeurs en cours d'instance – Annexe A²¹ ;
- une liste reprenant les changements d'adresse de personnes - Annexe A ;
- une liste reprenant les changements d'adresse de personnes - Annexe B.

94. Dans leurs conclusions déposées le 18 octobre 2023, les parties en cause ont marqué expressément leur accord pour que soient conventionnellement dénommés « parties défenderesses originaires » l'Etat belge, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale et « parties demanderesses originaires » (et donc y compris dans l'encause du présent arrêt) les personnes visées à l'article 2 de ces conclusions, à savoir :

- Klimaatzaak,
- les personnes mentionnées à l'annexe A au jugement du 17 juin 2021 (RG n°2015/4585/A), Mme De Vriendt et toutes les personnes mentionnées dans l'annexe B au jugement du 17 juin 2021 (RG n°2015/4585/A),
- à l'exception toutefois des personnes mentionnées à l'annexe D du même jugement dont il a acté le désistement d'instance et de la personne dont le décès est acté par ce même jugement,
- les personnes mentionnées à l'annexe A jointe à la requête d'appel dans l'affaire 2021/AR/1589,
- les personnes mentionnées à l'annexe B jointe à la requête en intervention datée du 10 janvier 2022,
- les personnes intimées par la requête d'appel de l'Etat belge du 30 mai 2022 dans l'affaire 2022/AR/737,
- les personnes intimées par la requête d'appel de la Région wallonne du 30 juin 2022 dans l'affaire 2022/AR/891.

L'article 2 de l'accord précise qu'il « *ne s'étend pas et ne porte pas préjudice aux exceptions d'irrecevabilité de l'action, notamment au regard de l'intérêt à agir des parties* ».

Il convient de donner acte aux parties de leur accord quant à ce.

95. A défaut de certitude quant à la portée qu'il convient d'accorder aux termes « exceptions d'irrecevabilité », la cour examinera toutes les exceptions d'irrecevabilité soulevées par les parties.
96. Les parties appelantes au principal et les parties intervenantes demandent en outre à la cour d'acter les décès de M. Julius Clauwaert (Annexe A, n° 1030), de Mme Jeanne Okonsky (annexe B, n° 427), de M. Patrick Wechuyzen (annexe B n° 50138), de M. Leo Van Riel (annexe A, n° 7115) et de M. Piet Hardeman (annexe A n° 3297) (procès-verbal de l'audience du 21 septembre 2023 et annexe).

²¹ La cour rappelle à cet égard que le fait qu'un mineur devienne majeur n'appelle pas de reprise d'instance (A. FETTWEIS, *Manuel de procédure civile*, 2^{ème} éd., Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1985, 453).

La question de l'impact de ces décès sur la présente procédure a été posée aux parties et leurs conseils se sont exprimés sur ce point à l'audience du 19 octobre 2023. Les conseils des parties demanderesses originaires estiment qu'à défaut de notification régulière de ces décès, l'instance n'est pas interrompue. Les autres parties s'en réfèrent à justice.

Conformément à l'article 815 du Code judiciaire, dans les causes où la clôture des débats n'a pas été prononcée, le décès d'une partie demeure sans effet tant que la notification n'en a pas été faite, cette notification étant faite par le dépôt et la communication d'un écrit émanant d'un ayant cause. La déclaration faite par l'avocat du défunt qu'il n'intervient plus n'interrompt pas l'instance (D. MOUGENOT, *La jurisprudence du Code judiciaire commentée : L'instance*, Tome II a, Brugge, La Charte, 2013, p. 273), pas davantage que la notification faite par un héritier de la partie décédée qui a renoncé à la succession (Cass., 8 novembre 2013, *Pas.*, I, n°2193).

En l'espèce, les décès précités n'ont pas été notifiés par le dépôt et la communication d'un écrit émanant d'un ayant cause et les conseils des parties demanderesses originaires n'affirment pas disposer d'un mandat émanant des ayants cause des parties défunt, de sorte que l'instance n'est pas interrompue, ce qui n'empêche pas d'acter les décès comme demandé.

Dans l'hypothèse où il devrait être considéré que la notification des décès est régulière, la cour estime que, dès lors qu'avant la clôture des débats aucun acte de reprise d'instance n'a été déposé par les ayants cause des personnes défunt, qui n'ont pas davantage été citées en reprise d'instance forcée par les parties défenderesses originaires alors qu'elles sont informées de ces décès depuis à tout le moins le 21 septembre 2023, il peut être conclu que tant les ayants cause des personnes défunt que les parties défenderesses originaires ont renoncé, de façon implicite mais certaine, à cette reprise d'instance de sorte qu'il y a lieu de considérer que l'instance est éteinte en ce qui concerne M. Julius Clauwaert, Mme Jeanne Okonsky, M. Patrick Wechuyzen et M. Leo Van Riel.

B. Les questions de recevabilité et de pouvoir de juridiction

97. La cour examinera ci-après la recevabilité des appels (1) et des interventions volontaires en degré d'appel (2), le pouvoir de juridiction de la cour (3), et la recevabilité des actions originaires (4).

1. La recevabilité des appels

98. L'Etat belge, la Région wallonne et, le cas échéant, la Région de Bruxelles-Capitale²² concluent à l'irrecevabilité de l'appel qui aurait été interjeté par des parties visées à l'annexe A déposée

²² Dans le dispositif de ses conclusions, la Région de Bruxelles-Capitale demande à la cour, « pour autant que de besoin, dire irrecevable l'appel principal introduit par les parties visées à l'annexe A de la requête d'appel, qui



en appel qui n'auraient pas été mentionnées dans l'annexe A, ou qui figureraient dans les annexes C ou D, déposées en première instance.

99. Les parties appelantes au principal affirment que les personnes reprises dans l'Annexe A en appel sont les mêmes que celles reprises dans l'Annexe A jointe au jugement, la seule différence se situant au niveau de la numérotation des personnes. Elles expliquent que la citation introductive d'instance en première instance avait été déposée avec une Annexe A comportant 8.429 personnes et que l'Annexe A jointe au jugement en comporte 8.422, la différence s'expliquant par le fait que 7 personnes (dont les noms sont précisés dans leurs conclusions) étaient reprises deux fois dans la première. Compte tenu de la suppression des doublons, expliquent les parties appelantes au principal, une renumérotation automatique a été opérée au niveau du greffe de première instance dans l'annexe A à laquelle renvoie le jugement entrepris, et dans laquelle figure toujours M. Castermans, décédé dans l'intervalle. Elles précisent enfin que, dans l'Annexe A jointe à leur requête d'appel, les doublons ont été supprimés ainsi que les numéros correspondants, et que la numérotation automatique a été désactivée, ce qui expliquerait que les numéros correspondant aux doublons et à M. Castermans manquent et que la dernière personne de la liste, M. Zwysen, porte toujours le numéro 8.429.
100. Il n'est pas contesté que seules les parties ayant été à la cause en première instance peuvent interjeter appel, sous peine d'irrecevabilité (A. DECROËS, « Recevabilité de l'appel : qualité et intérêt », note sous Cass., 24 avril 2003, *R.C.J.B.*, 2004, pp. 371-372 et les réf. citées).

Dans la mesure où certaines parties, reprises dans l'annexe A déposée en appel, auraient interjeté appel alors qu'elles n'étaient pas parties à la cause en première instance, leur appel serait donc en effet irrecevable.

Compte tenu des explications données par les parties demandereses originaires, rien n'indique cependant que des personnes qui n'étaient pas ou plus à la cause en première instance auraient rejoint les appelants en degré d'appel, de sorte qu'il convient de rejeter cette exception d'irrecevabilité. La cour constate, en tout état de cause, que cette question est sans incidence en ce qui concerne la solution du litige.

101. Les parties appelantes au principal concluent, dans leur dispositif, à l'irrecevabilité de :

- « *l'appel incident introduit par l'Etat belge au travers de ses Conclusions principales contenant un appel incident du 30 mai 2022, pour autant qu'il vise l'irrecevabilité d' 'un*

n'auraient pas été mentionnées dans l'annexe A, déposée en première instance ». En p. 16 de ses conclusions, la Région de Bruxelles-Capitale reprend le titre suivant : « *RECEVABILITÉ DE L'APPEL INTERJETÉ PAR MADAME DE VRIENDT ET CONSORTS* ». Les développements repris sous ce titre sont cependant relatifs à la recevabilité de l'intervention de Mme De Vriendt et des autres personnes visées à l'annexe B de la requête du 10 janvier 2022 et non à la recevabilité de l'appel principal interjeté par les parties reprises dans l'annexe A.



- appel principal introduit par les parties visées à l'annexe A de la requête d'appel, qui n'auraient pas été mentionnées dans l'annexe A, déposée en première instance' »,*
- *« l'appel incident introduit par la Région wallonne au travers de ses Conclusions d'appel contenant un appel incident pour autant qu'il vise 'les parties visées à l'Annexe A jointe à la requête d'appel et qui, selon le cas : ne figureraient pas à l'annexe A jointe au jugement a quo du 17 juin 2021 ; figureraient à l'annexe D jointe au jugement a quo ; figureraient à l'annexe C jointe au jugement a quo' ».*

Cette exception d'irrecevabilité n'est pas clairement développée dans leurs conclusions.

La cour relève par ailleurs que l'exception d'irrecevabilité soulevée par l'Etat belge et par la Région wallonne, qui est examinée ci-avant, ne peut s'analyser en un appel incident dès lors qu'elle ne tend pas à la réformation du jugement entrepris mais à ce que la cour déclare irrecevable l'appel principal dans la mesure où il aurait été interjeté par des parties n'ayant pas été à la cause en première instance. Or, il n'est pas possible d'opposer une exception d'irrecevabilité à une exception d'irrecevabilité.

102. Dans le corps de leurs conclusions (p. 168), les parties appelantes au principal concluent à l'irrecevabilité des requêtes d'appel de l'Etat belge et de la Région wallonne dans les affaires 2022/AR/737 et 2022/AR/891 dès lors qu'elles sont dirigées contre des personnes reprises à l'annexe A du jugement entrepris et que toutes ces parties sont des parties appelantes²³. De même, les parties intervenantes volontaires en degré d'appel concluent à l'irrecevabilité des appels introduits contre Mme De Vriendt et toutes les personnes mentionnées à l'annexe B de leur requête en intervention au motif que les annexes B au jugement et à la requête en intervention volontaire en degré d'appel sont les mêmes sauf trois personnes, Mme Delphine Nicolas (n°18246), Mme Nele Haelvoet (n°23973) et M. Luc Patteeuw (n°3322) qui ne souhaitaient pas figurer à la cause en appel.
103. Dans la mesure où les personnes reprises dans les annexes A du jugement entrepris et de la requête d'appel inscrite sous le numéro de rôle RG n°2021/AR/1589 sont les mêmes (à l'exception de feu M. Castermans), les appels de l'Etat belge et de la Région wallonne en tant qu'ils visent *« les parties visées à l'annexe A, telle que jointe au jugement dont appel du 17 juin 2021 (RG n°2015/4585/A – pièce 0.1), non reprises dans l'annexe A jointe à la requête d'appel déposée auprès de la Cour d'appel de Bruxelles (RG n°2021/AR/1589 – pièce 0.3) »* ne seraient, cependant, pas irrecevables, mais se trouveraient privés d'objet.

Or, compte tenu des explications fournies par les parties appelantes en la cause 2021/AR/1589, rien n'indique qu'il existerait, en dehors des personnes décédées, des personnes visées à l'annexe A du jugement entrepris qui n'auraient pas interjeté appel. Par conséquent la cour déclare les appels de l'Etat belge et de la Région wallonne sans objet, en tant qu'ils sont dirigés contre *« les parties visées à l'annexe A, telle que jointe au jugement*

²³ Pour mémoire, ces appels ont été interjetés par l'Etat belge et la Région wallonne afin de s'assurer que toutes les personnes présentes en première instance le soient également en degré d'appel.



dont appel du 17 juin 2021 (RG n°2015/4585/A – pièce 0.1), non reprises dans l'annexe A jointe à la requête d'appel déposée auprès de la Cour d'appel de Bruxelles (RG n°2021/AR/1589 - pièce 0.3) ».

Par contre, que les annexes B du jugement dont appel et de la requête en intervention volontaire en degré d'appel coïncident ou pas (sous réserve des trois personnes précitées et du défunt), les appels de l'Etat belge et de la Région wallonne, en tant que dirigés contre ces personnes, conservent un objet, puisque ces personnes ne sont pas appelantes, mais intervenantes volontaires en appel et, qu'en outre, la recevabilité de cette intervention est, à juste titre, contestée (ci-après, point 105).

104. La Région flamande demande à la cour de déclarer l'appel principal irrecevable.

Elle ne soulève cependant pas de moyen spécifique d'irrecevabilité de l'appel dans ses conclusions. En p. 52, la Région flamande invoque certes une « Irrecevabilité du requête » mais il ne semble pas qu'elle se réfère, de la sorte, à la *requête* d'appel déposée par les parties appelantes. Les développements proposés par la suite paraissent du reste plutôt devoir s'analyser en un déclinatoire de juridiction (ci-après, points 108 à 116), en une exception d'irrecevabilité des actions originaires (ci-après, points 117 à 136) ou en un débat sur le fond (ci-après 137 et suivants).

A défaut pour la Région flamande d'énoncer clairement un éventuel moyen d'irrecevabilité de l'appel, la cour n'est pas tenue d'y répondre.

2. La recevabilité des interventions volontaires en degré d'appel

105. Tant l'Etat belge que la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne concluent à l'irrecevabilité de la requête en intervention volontaire déposée le 10 janvier 2022 par les parties mentionnées en annexe B à ladite requête.

Selon l'Etat belge (et la Région de Bruxelles-Capitale), en ce que ces personnes sont les mêmes que celles qui étaient déjà intervenues en première instance, leur requête est irrecevable. L'Etat belge précise que, en ce que ces personnes ne sont pas les mêmes que celles déjà intervenues en première instance, leur requête est irrecevable dès lors qu'elle doit être requalifiée d'intervention agressive prohibée en degré d'appel.

106. Rien ne permet cependant de considérer que des parties se trouveraient dans cette annexe B à la requête en intervention du 10 janvier 2022 qui n'étaient pas reprises dans l'annexe B du jugement entrepris. Les parties concernées expliquent que l'annexe B à la requête précitée est la même que celle déposée en première instance, à l'exception de trois personnes : Mme Nicolas, Mme Haelvoet et M. Patteuw qui n'ont pas souhaité figurer à la cause en degré d'appel. Elles précisent que le numéro 615 a été enlevé car il mentionnait M. Stocké en



double. La cour en conclut que, sous réserve de ces précisions, les parties des deux annexes B sont les mêmes.

107. Si, en vertu de l'article 812, alinéa 1^{er} du Code judiciaire, l'intervention peut avoir lieu devant toutes les juridictions, la requête en intervention déposée en appel par une partie qui était présente, appelée ou représentée en première instance est irrecevable (en ce sens, voy. Cass., 23 octobre 2015, *Pas.*, I, liv. 10, 2395). La circonstance, invoquée par Mme De Vriendt et les parties reprises dans l'annexe B en degré d'appel, que la traduction en néerlandais de l'arrêt précité du 23 octobre 2015 permettrait d'inférer un enseignement différent est sans incidence dès lors qu'il s'agit d'une décision rendue à l'origine par une chambre francophone. La cour ne peut par ailleurs les suivre lorsqu'elles considèrent que cet arrêt visait une situation particulière : son enseignement est général, et la cour s'y rallie.

Il en résulte que la requête en intervention déposée le 10 janvier 2022 par des parties qui étaient déjà intervenues en première instance est irrecevable.

Cela étant précisé, la cour constate, à l'instar de Mme De Vriendt et consorts, que l'enjeu est pour le moins relatif dès lors que l'ensemble des parties reprises dans l'annexe B du jugement entrepris sont intimées par la Région wallonne et l'Etat belge de sorte qu'elles sont toutes régulièrement à la cause en degré d'appel en qualité de parties intimées.

3. Le pouvoir de juridiction

108. La Région wallonne demande à la cour, dans son dispositif, de « *décliner sa juridiction* ». Elle rappelle que les éléments qui permettent « *de reconnaître l'acte de juridiction* » doivent concerner une contestation ou une constatation relatives à un droit subjectif (art. 144 de la Constitution). En l'occurrence, précise-t-elle, « *le droit subjectif dont se prévalent Klimaatzaak et crts. est le droit subjectif instauré par les articles 1382 et 1383 du Code civil ou, mais c'est contesté, les articles 2 et 8 CEDH* » (ses conclusions, p. 91).

Elle ne conteste pas que les articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil consacrent un droit subjectif mais elle estime que l'action « *doit porter sur un droit subjectif entier* » alors que l'action introduite par les parties appelantes au principal ne tend qu'à « *constater une prétendue faute, sans nullement demander la réparation de l'éventuel dommage qui serait uni à cette prétendue faute par un lien causal* » (Idem).

En ce qui concerne les articles 2 et 8 de la CEDH, elle considère qu'ils « *ne peuvent pas constituer en droit interne un fondement autonome à l'action* » (ses conclusions, p. 48). Ces dispositions « *ne contiennent rien d'autre que des normes de comportements* », elles ne prévoient pas la sanction de leur violation, cette sanction résidant « *dans le droit interne, dans lequel le juge national puise son pouvoir de juridiction et trouve à sa disposition une variété de voies et moyens à mettre en œuvre, en fonction des dispositions nationales applicables* » (p. 104). Cette thèse serait confirmée par un « *rapide survol des arrêts de la Cour de cassation* »



qui témoignerait « *de ce que les dispositions de la CEDH ne sont pas invoquées de façon autonome mais en combinaison avec le droit interne* » (*Idem*). Selon elle, il s'en déduit que les parties appelantes « *invoquent des droits dont ils privent expressément le juge du pouvoir de les sanctionner selon le droit national* », de sorte que la cour devrait « *se déclarer sans juridiction* » (*Ibid.*, p. 105). Elle précise enfin, sans indiquer explicitement qu'il s'agit d'un élément qui devrait amener la cour à se déclarer sans juridiction, que les particuliers ne peuvent « *se prévaloir de violation de dispositions internationales devant le juge national que s'ils peuvent se prévaloir d'un droit subjectif conféré par de telles dispositions* », que la « *source de ce droit subjectif dépend de l'effet direct de la disposition de droit international invoquée* » et qu'aucun effet direct ne peut être reconnu aux obligations positives mises à charge des Etats (*Idem*).

109. En ce qui concerne les articles 1382 et suivants de l'ancien Code civil, la thèse de la Région wallonne manque cependant tant en droit qu'en fait.
110. En droit, la circonstance qu'une partie demanderesse omettrait d'invoquer une des conditions de l'existence d'un droit subjectif ou qu'elle se méprendrait sur ce que l'invocation d'un tel droit permet d'obtenir en justice n'a pas pour conséquence de priver le pouvoir judiciaire de son pouvoir de juridiction. Par ailleurs, l'article 18, alinéa 2, du Code judiciaire autorise l'action intentée même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé. Dès lors qu'une telle demande, relative à un dommage futur, peut être jugée recevable, il doit *a fortiori* en être déduit que le pouvoir judiciaire a un pouvoir de juridiction pour connaître d'une telle demande.
111. En fait, la demande des parties appelantes au principal ne se limite pas à solliciter la constatation d'une faute sans dénoncer l'existence d'un dommage en lien causal avec cette faute. En effet, les parties appelantes font référence à plusieurs reprises à des dommages déjà survenus (dont elles demandent réparation en nature) et justifient leurs demandes d'injonction par la volonté d'éviter l'aggravation de ces dommages (voy. notamment, p. 156 de leurs conclusions : « *Ce n'est pas une réparation pécuniaire qui intéresse les parties appelantes, mais bien le prononcé d'une injonction, qui sous le couvert d'une réparation en nature, peut porter tant sur la réparation d'un dommage qui est déjà survenu que sur la prévention d'une aggravation du dommage* » ; voy. également p. 26, p. 146, pp. 154-156 et pp. 163-164). Cette question relève du fond et non de la recevabilité.
112. En ce qui concerne les articles 2 et 8 de la CEDH, il convient de rappeler que, en vertu des articles 144 et 145 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils et politiques sont du ressort des tribunaux sauf, en ce qui concerne les droits politiques, les exceptions prévues par la loi.
113. Il est de jurisprudence constante que la compétence du pouvoir judiciaire (en réalité, son pouvoir de juridiction) est déterminée par l'objet réel et direct de la contestation (Cass., 24 septembre 2010, *Pas.*, I, p. 2375, concl. de l'avocat général Vandewal ; Cass., 8 mars 2013,



Pas., I, p. 601 et concl. de l'avocat général Werquin) et que, lorsque l'objet de la contestation est relatif à un acte de l'administration, il convient de vérifier si un droit subjectif est en jeu.

Selon la définition de la Cour de cassation, l'existence d'un droit subjectif suppose une « *obligation juridique déterminée qu'une règle du droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt* » et, pour qu'une « *partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée* » (Cass., 8 mars 2013, *Pas.*, I, p. 601 ; voy. également Cass., 20 décembre 2007, *R.C.J.B.*, 2009, p. 419). L'autorité a une compétence liée lorsque son obligation juridique découle d'une norme de droit objectif qui ne laisse pas le choix à celle-ci pour décider de son application au cas concret : si les conditions prévues par la loi sont remplies, l'autorité n'a pas de marge de manœuvre et doit appliquer la norme (conclusions de l'avocat général Vandewal avant Cass., 24 septembre 2010, *Pas.*, I, p. 2374).

Certes, il pourrait être déduit de cette définition du droit subjectif que les obligations positives imposées aux Etats par les articles 2 et 8 de la CEDH (voir ci-après points 139 et 141) ne présentent pas le caractère d'une obligation juridique « *déterminée* » (à tout le moins tant qu'elles ne sont pas précisées suffisamment par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme). Une telle définition, qui concerne le contentieux spécifique de l'objet véritable du recours, est cependant trop réductrice et ne suffit pas à délimiter la notion de « *droit civil* » telle qu'elle est visée par l'article 144 de la Constitution et qui, avec celle de « *droit politique* », renvoie à la notion plus large de droit subjectif (B. BLERO, « L'article 145 de la Constitution comme solution aux conflits de compétence entre le juge de l'excès de pouvoir et le juge judiciaire », in *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 202).

En effet, une jurisprudence tout aussi constante rappelle, à juste titre, que le pouvoir judiciaire a « *le pouvoir tant de prévenir que de réparer toute atteinte illicitement portée à des droits subjectifs par des autorités dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire (...)* » (Cass., 3 janvier 2008, *Pas.*, I, n°4 ; voy. également Cass., 24 novembre 2006, *Pas.*, I, n°599 ; Cass., 26 décembre 2014, *Pas.*, I, p. 3037). Il en résulte que la notion de droit subjectif en tant qu'elle permet de déterminer le pouvoir de juridiction du pouvoir judiciaire ne peut être limitée à la notion de compétence liée. Il en va d'autant plus ainsi que, alors qu'il ne fait plus de doute depuis l'arrêt *La Flandria* (dont question ci-après point 225) que la responsabilité extracontractuelle de l'administration à l'égard des particuliers relève du pouvoir judiciaire dès lors qu'elle met en jeu des « *droits civils* » au sens de l'article 144 de la Constitution, la faute de l'autorité publique ne consiste pas uniquement en la violation d'une norme lui imposant de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée mais peut également s'analyser en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente, placée dans les mêmes conditions (voy. ci-après point 220). Or, il paraît difficile d'affirmer, sans vider de sa substance cette distinction ou les termes de leur sens, que l'obligation de se comporter en autorité normalement prudente et diligente constitue une « *obligation juridique déterminée* » au sens de la définition précitée du droit



subjectif. En effet, s'il est acquis que tout sujet de droit est titulaire d'un droit subjectif à la réparation de son dommage consécutif à la violation par une autorité publique de son devoir de prudence, il est délicat de limiter la notion de droit subjectif à l'obligation juridique *déterminée* qu'une règle du droit objectif impose directement à un tiers.

114. Il en résulte que le pouvoir judiciaire a le pouvoir de juridiction pour se prononcer sur des contestations relatives aux différents droits repris dans la Convention européenne des droits de l'homme, sans qu'il soit nécessaire à ce stade de se prononcer sur la question de leur effet direct (sur ce sujet, voy. ci-après points 150 et suivants). C'est ainsi que la Cour de cassation a, à juste titre, mis à néant l'arrêt qui avait déduit du pouvoir discrétionnaire de l'autorité en matière d'autorisation de séjour à un étranger en raison de circonstances exceptionnelles l'absence de tout droit subjectif à obtenir une telle autorisation alors que les demandeurs en cassation invoquaient une atteinte à plusieurs de leurs droits fondamentaux, et notamment au droit à la vie privée et familiale, garanti par l'article 8 de la CEDH (Cass., 26 mars 2009, *Pas.*, I, 799) ou la décision par laquelle un juge d'appel s'était déclaré sans juridiction alors que les demandeurs faisaient « *valoir leur droit civil au respect de leur intégrité physique et à la prohibition des traitements inhumains et dégradants, garanti par l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » et ce, « *sans vérifier si l'intégrité physique des demandeurs était menacée (...)* » (Cass., 15 avril 2016, *J.L.M.B.*, 2017, liv. 17, p. 810 ; voy. également les conclusions de l'avocat général Werquin avant cet arrêt : « *Lorsque l'objet véritable et direct de la demande de l'étranger, qui souhaite séjourner sur le territoire dans le cadre d'un regroupement familial, tend à obtenir la protection du droit à la vie ou du droit de ne pas subir de traitements inhumains et dégradants, les cours et tribunaux sont compétents pour en connaître lorsqu'ils sont les seuls à pouvoir assurer cette protection; s'il est établi que ces droits subjectifs civils sont menacés, cet étranger dispose d'un droit subjectif à obtenir une mesure qui tend à protéger ces droits civils* »).
115. La cour en conclut qu'elle a le pouvoir de juridiction pour connaître de l'action des parties appelantes au principal.
116. Comme indiqué ci-avant, la Région flamande s'exprime comme suit dans ses conclusions : « *Irrecevabilité du requête : déclinatoire de compétence : pas de pouvoir pour la Cour d'imposer des objectifs de réduction d'émissions, ou du moins, pas de fondement juridique pour pouvoir imposer les objectifs de réduction sollicités par les appelantes* » (p. 52). Elle estime que la cour n'est pas compétente pour trancher l'action des appelantes.

Pour autant que les arguments de la Région flamande doivent s'analyser comme un déclinatoire de juridiction, la cour renvoie aux développements qui précèdent et qui répondent aux moyens de la Région wallonne.

4. La recevabilité des actions originaires



117. La Région flamande et la Région wallonne contestent la recevabilité des actions introduites tant par Klimaatzaak que par les personnes physiques déjà présentes en première instance (soit celles reprises dans l'annexe A de première instance).

Après avoir rappelé les principes applicables à toute action en justice (1), la cour examinera la recevabilité de l'action introduite par Klimaatzaak (2) et par ces personnes physiques (3).

118. Il convient cependant de rappeler d'emblée que la recevabilité de l'action en justice doit s'apprécier au regard des exigences légales du droit belge et non au regard de celles qui régissent les recours en annulation introduits par des particuliers devant la Cour de justice au sens de l'article 263, al. 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La référence faite par la Région flamande à l'affaire *Carvalho* du Tribunal de l'Union européenne (T-330/18) est donc sans pertinence (ses conclusions, p. 69 et s.), tout comme celle faite, en termes de plaidoiries, par l'Etat belge à la notion de victime au sens de l'article 34 de la CEDH et à la décision *Le Mailloux c. France* de la Cour européenne des droits de l'homme (requête n°18108/20).

Pour le surplus, et comme indiqué ci-avant (point 104), la Région flamande invoque, en pp. 52 à 68 de ses conclusions, une irrecevabilité de la requête sans que la nature exacte de son exception puisse être déterminée. Pour autant que cette exception doive être qualifiée d'exception d'irrecevabilité (il s'agirait alors de contester la recevabilité de la « requête » initiale des parties appelantes, et donc de leur action), il convient de relever que, dès lors qu'il s'agit pour l'essentiel de griefs fondés sur le principe de séparation des pouvoirs, il ne s'agit pas d'une question de recevabilité mais le cas échéant de pouvoir de juridiction (ci-avant, points 108 à 116) ou de fond (ci-après points 137 et suivants).

a) Les principes applicables à la recevabilité de l'action en justice

119. En vertu de l'article 17, al. 1^{er} du Code judiciaire, l'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas intérêt pour la former.

L'article 18 du même code dispose que l'intérêt « *doit être né et actuel* » mais précise que l'action « *peut être admise lorsqu'elle a été intentée, même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé* ». Le recours à l'action préventive impose au demandeur de démontrer d'une part que l'existence d'une menace grave et sérieuse susceptible de créer, dès l'introduction de l'action, un trouble précis et, d'autre part, que la décision demandée présente pour lui une utilité concrète (C. DE BOE, « Le défaut d'intérêt né et actuel », *A.D.L.*, 2006/1-2, p. 129). Cette action implique que le demandeur soit titulaire, au moment où il s'en prévaut, du droit qu'il dit être menacé (Cass., 5 décembre 2018, RG n°P.18.0208.F, www.juportal.be). Le juge du fond apprécie souverainement si un droit est gravement menacé (Cass., 3 décembre 1984, *Pas.*, 1985, p. 414). En outre, la partie au procès qui se prétend titulaire d'un droit subjectif a, ce droit fût-il contesté, la qualité requise pour que sa demande puisse être reçue au sens de l'article 17 du Code judiciaire, l'examen de



l'existence et de la portée du droit subjectif que cette partie invoque ne relevant pas de la recevabilité mais du fondement de la demande (Cass., 26 janvier 2017, *J.L.M.B.*, 2017, p. 1557 ; Cass., 29 octobre 2015, *Pas.*, I, n° 632 ; Cass., 23 février 2012, *Pas.*, I, n° 130 ; Cass., 16 novembre 2007, *Pas.*, I, n° 558).

L'intérêt à agir qui est visé par les articles 17 et 18 du Code judiciaire et qui conditionne la recevabilité d'une action s'apprécie en fonction du moment où la demande est introduite (Cass., 24 avril 2003, *Pas.*, 2003/4, p. 854 ; voy. également Cass., 4 décembre 1989, *Pas.*, 1990, p. 414 ; Cass., 13 juin 2014, *Rev. not. b.*, 2015, liv. 3094, p. 198 ; Cass., 29 mai 2015, *R.A.B.G.*, 2015, liv. 15, 1047).

Sauf exception légale, la demande formée par une personne physique ou morale ne peut être admise si le demandeur n'a pas un intérêt personnel et direct, c'est-à-dire un intérêt propre. L'intérêt propre d'une personne morale ne comprend que ce qui concerne l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux et ses droits moraux, spécialement son honneur et sa réputation et le seul fait qu'une personne morale poursuit un but, fût-il statutaire, n'entraîne pas la naissance d'un intérêt propre (Cass., 19 septembre 1996, *Pas.*, I, p. 830 ; Cass., 13 décembre 2018, RG n°C.15.0405.F).

Il en résulte que, sous réserve d'exceptions légales, ni l'*actio popularis* ni même l'action d'intérêt collectif ne sont en principes recevables (N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS et B. GOMES, « Urgenda : Quelles leçons pour la Belgique ? », *A.P.T.*, 2021/1, p. 7 et les réf. citées). L'action d'intérêt collectif peut être définie comme « l'action en justice introduite par un groupement (...) afin de protéger la finalité en vue de la défense de laquelle il s'est constitué » (O. DE SCHUTTER, « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative », note sous Cass., 19 septembre 1996, *R.C.J.B.*, 1997, p. 113) alors que l'action populaire est l'action introduite dans le seul objectif d'exiger le respect de la loi et la défense de l'intérêt général, indépendamment de tout lien personnel du demandeur par rapport aux faits se trouvant à la base de son action (en ce sens, voy. R. DELFORGE, « L'intérêt à agir des associations dans le contentieux environnemental et climatique et le cas de Klimaatzaak », *A.D.L.*, 2021/1, p. 199 et les réf. citées).

b) La recevabilité de la demande de Klimaatzaak

120. La Région wallonne conteste la recevabilité de l'action de Klimaatzaak au motif, en substance, qu'elle exercerait une action populaire (ce qui est interdit), qu'elle agirait en prévention d'un préjudice écologique pur alors qu'elle ne pourrait réclamer que la réparation d'un dommage moral et qu'elle n'aurait pas un intérêt personnel, direct, certain, né et actuel.

La Région flamande dénonce également l'absence d'intérêt né et actuel, personnel et direct dans le chef des parties appelantes au principal (et donc de Klimaatzaak) et le fait que l'action introduite devant la cour serait une action populaire.



121. Il convient de rappeler la spécificité du contentieux relatif au droit de l'environnement, tout en tenant compte du fait qu'il n'est pas contesté que l'article 17, al. 2 du Code judiciaire, tel qu'inséré par la loi du 21 décembre 2018, n'est pas applicable à la présente cause, qui a été introduite antérieurement à son entrée en vigueur.
122. L'article 3.4 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après la « Convention d'Aarhus ») dispose que chaque partie à cette Convention accorde « *la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation* ».

L'article 9.3 de cette convention impose par ailleurs aux parties de veiller « *à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement* ». L'article 2.4 définit le terme « public » comme « *une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes* ».

123. Il résulte de ces dispositions que la Belgique s'est engagée à garantir aux associations qui ont pour objectif la protection de l'environnement l'accès à la justice lorsqu'elles souhaitent contester les agissements contraires aux dispositions du droit de l'environnement national et les négligences de personnes privées et d'instances publiques, pour autant qu'elles satisfassent aux critères établis par le droit national.

Le juge peut donc interpréter les critères établis par le droit national conformément aux objectifs de l'article 9.3 de la Convention d'Aarhus (et ce, même si cette disposition n'a pas d'effet direct) et, en tout état de cause, il ne peut les interpréter dans un sens qui priverait les associations précitées d'un accès à la justice (voy., en ce qui concerne l'exigence d'un intérêt direct et personnel requise par l'article 3 de la loi du 17 avril 1878 contentant le titre préliminaire du Code de procédure pénale, Cass., 11 juin 2013, *Pas.*, I, 1299). La « circonspection » de la doctrine quant à la portée de cet arrêt invoquée par la Région wallonne (ses conclusions, p. 53) concerne uniquement – et à juste titre – le fait que son enseignement puisse être transposé à l'action en justice d'ASBL constituées pour des intérêts collectifs autres que la protection de l'environnement (C. DE BOE et R. VAN MELSEN, « Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire? », *A.P.T.*, 2014/3, p. 390). En ce sens, cet enseignement – qui doit être considéré comme une exception légale – n'a pas vocation à remettre en cause le principe d'interdiction de l'action populaire.

124. Il en résulte que, à tout le moins pour les actions introduites avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 2018, l'interprétation restrictive de la notion d'intérêt limitée à celle d'un



intérêt propre, qui n'est pas explicitement imposée par le texte légal des articles 17 et 18 du Code judiciaire, doit céder le pas à une interprétation plus large en cas d'action introduite par une association qui, comme en l'espèce²⁴, a pour objectif la protection de l'environnement et entend contester l'inaction jugée fautive ou contraire aux droits fondamentaux des autorités publiques en la matière. Dans ce contexte, la circonstance que l'objet social d'une association ne contiendrait pas de « *limite matérielle ou géographique* » ou ne serait pas poursuivi « *de manière durable et effective* » (conclusions de la Région wallonne, p. 55) est sans incidence.

125. Comme l'ont par ailleurs considéré à bon droit les premiers juges, la notion de « *droit national de l'environnement* » ne peut s'entendre de façon restrictive comme visant uniquement les règles adoptées par les autorités nationales mais bien comme comprenant toutes les règles faisant partie de l'ordre juridique belge. Il en résulte que, dans la mesure où Klimaatzaak invoque d'une part la violation des articles 2 et 8 de la CEDH en ce que les droits consacrés par ces dispositions seraient atteints par l'inaction des autorités publiques en matière de réchauffement climatique et, d'autre part, les articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil en ce que cette inaction serait fautive et lui aurait causé ou serait de nature à lui causer un dommage, elle dispose d'un intérêt au sens des articles 17 et 18 du Code judiciaire (l'examen de l'existence et de la portée des droits ainsi invoqués ne relevant pas de la recevabilité mais du fondement de la demande).
126. Il est vrai cependant que la recevabilité de l'action de Klimaatzaak pourrait, dans l'état actuel du droit positif et bien que la question soit controversée (voy. C. BARTHELEMY, « Le préjudice écologique consacré par la jurisprudence : Winston Churchill ou Neville Chamberlain ? », *J.L.M.B.*, 2022/8, pp. 350-355), être remise en question dans la mesure où elle dénoncerait uniquement un préjudice écologique pur (défini, selon la doctrine citée par la Région wallonne, comme « *tout dommage causé directement au milieu pris en tant que tel, indépendamment de ses répercussions sur les personnes et sur les biens* »).

Force est toutefois de constater que Klimaatzaak ne dénonce pas (à tout le moins pas uniquement) un préjudice écologique pur mais également – sinon principalement – des préjudices écologiques individuels (sur cette distinction, voy. notamment N. DE SADELEER, « De la réparation du dommage environnemental individuel à celle du dommage collectif. Quelques réflexions sur des arrêts récents », in C. Delforge (dir.), *Responsabilité, risques et progrès*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 7-25), dont certains se sont déjà réalisés. Il est donc inexact d'affirmer, comme le fait la Région wallonne en p. 59 de ses conclusions, que la notion de « *préjudice écologique individuel* » ne serait « *pas autrement identifiée en législation, en doctrine ou en jurisprudence* ». La seule circonstance que les astreintes sont demandées au bénéfice exclusif de Klimaatzaak n'est par ailleurs pas de nature à démontrer que le préjudice

²⁴ Les statuts de l'ASBL Klimaatzaak indiquent qu'elle a été constituée pour protéger les générations actuelles et futures contre le changement climatique causé par l'homme et contre la réduction de la biodiversité, ceci en menant des actions en justice et en encourageant la participation de la société civile à l'élaboration de la politique et des actions dans ces domaines, mais également de protéger l'environnement au sens de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement.



invoqué serait purement écologique : il s'agit uniquement d'un moyen de pression destiné à garantir que les parties intimées mettent un terme à l'atteinte jugée illicite par les parties appelantes au principal aux droits qu'elles font valoir.

127. En tout état de cause, Klimaatzaak a, à tout le moins, un intérêt à agir afin de faire valoir un dommage moral en cas d'atteinte à l'environnement. Comme le relève la Cour constitutionnelle, il existe une « *différence essentielle entre l'association environnementale et le citoyen lors d'une action en réparation en cas d'atteinte à un élément de l'environnement qui n'appartient à personne* » dès lors que, si le second « *n'aura en principe aucun intérêt direct et personnel à intenter une action en réparation pour la lésion de cet intérêt* », en revanche, « *une personne morale qui a été constituée en ayant pour objet spécifique de protéger l'environnement peut (...) effectivement subir un dommage moral et intenter une telle action* » (C.C., 21 janvier 2016, n° 7/2016, *Amén.*, 2016, n° 3, p. 194, pt. B.8.1).

A cet égard, même à considérer qu'une association comme Klimaatzaak ne pouvait se prévaloir que d'un dommage moral en cas d'atteinte à l'environnement (lecture que n'impose du reste pas l'arrêt précité du 21 janvier 2016), il ne s'en déduit pas qu'elle ne pourrait demander qu'une indemnisation pécuniaire de ce dommage moral et non, dans le cadre d'une action préventive et sous réserve des exigences propres à une telle action, une injonction visant à mettre un terme à une atteinte illicite à ses droits ou à empêcher l'aggravation d'un dommage existant. Il est donc sans intérêt de poser à la Cour constitutionnelle la question suggérée par la Région wallonne en p. 66 de ses conclusions²⁵, et qui repose sur cette prémisse.

128. La Région wallonne conclut encore à l'absence de recevabilité de l'action de Klimaatzaak en raison du fait que son intérêt ne serait pas personnel, direct, certain, né et actuel.

Force est toutefois de constater d'une part que, comme indiqué ci-avant (point 126), Klimaatzaak invoque l'existence d'un dommage qui aurait déjà commencé à se réaliser et que, d'autre part, l'action a été intentée en vue de prévenir un réchauffement climatique jugé dangereux (art. 18, al. 2 du Code judiciaire). La circonstance que le franchissement du seuil dangereux n'est pas attendu avant plusieurs décennies est sans incidence dès lors qu'il existe un consensus scientifique sur le fait que ce franchissement serait, en l'absence d'action adéquate, la conséquence quasi inéluctable d'une accumulation dans l'atmosphère de GES, déjà en cours, causée ou à tout le moins aggravée par les activités humaines et qu'il ne peut être prévenu que par la prise de mesures importantes et immédiates par les autorités publiques.

²⁵ Conclusions, p. 66 : « A titre subsidiaire, il y a lieu de poser à la Cour Constitutionnelle la question préjudicielle suivante : 'L'article 17 du Code judiciaire en sa rédaction applicable à la présente espèce, lu seul ou en combinaison avec l'article 1382 du Code civil, viole-t-il ou non les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle une personne morale qui a été constituée et qui agit en vue de défendre un intérêt collectif, comme la protection de l'environnement ou de certains des éléments de celui-ci, est sans intérêt ou qualité à demander quoi que ce soit d'autre pour l'atteinte à l'intérêt collectif pour lequel elle a été constituée que la réparation pécuniaire du préjudice moral qu'elle subirait éventuellement ?' ».

En ce qui concerne le caractère personnel de l'intérêt, la cour renvoie aux développements qui précèdent. Quant au caractère certain de cet intérêt, il résulte à suffisance des éléments repris par la cour dans la partie I du présent arrêt (Les faits et le contexte).

129. Il en résulte que, comme l'ont décidé à bon droit les premiers juges, l'action de Klimaatzaak est recevable.

c) La recevabilité de la demande des personnes physiques

130. La Région wallonne considère que l'action des personnes physiques est irrecevable dès lors qu'elle concerne un préjudice écologique pur, qu'elles ne peuvent pas agir dans l'intérêt collectif et qu'elles n'établissent pas avoir un intérêt personnel, direct, certain, né et actuel.

La Région flamande dénonce également l'absence d'intérêt né et actuel, personnel et direct dans le chef des parties appelantes au principal en général (et donc des personnes physiques en particulier) et le fait que l'action introduite devant la cour serait une action populaire.

131. L'impact potentiel du réchauffement climatique sur la vie et la vie privée et familiale de chacun des individus sur la planète est suffisamment démontré. Les premiers juges ont par ailleurs relevé à bon escient les conséquences directes du réchauffement climatique déjà constatées en Belgique ainsi que les projections climatiques pour la Belgique d'ici 2100 (p. 50 du jugement entrepris, auquel la cour se réfère).

Comme l'ont relevé les premiers juges, la circonstance que d'autres personnes que celles qui ont introduit la présente procédure puissent subir les mêmes dommages ou violations de leurs droits fondamentaux ne suffit pas à transformer l'intérêt propre de chaque partie physique appelante en intérêt général, qui n'est pas que l'addition des intérêts individuels.

132. C'est par ailleurs à tort que la Région wallonne affirme que les personnes physiques se prévaudraient en l'espèce d'un préjudice écologique pur alors qu'elles font clairement état de préjudices individuels, notamment des problèmes d'approvisionnement en nourriture et en eau, des dommages causés aux infrastructures et aux établissements humains, une morbidité et une mortalité accrues, les impacts en matière de santé physique (augmentation du nombre de maladies infectieuses et de maladies non transmissibles comme les allergies, aggravation des symptômes de maladies cardiovasculaires et de maladies respiratoires préexistantes) et mentale (en ce compris un préjudice d'anxiété) sans compter des risques pour la vie ou l'intégrité physique résultant d'événements extrêmes comme des tempêtes, des crues, des avalanches ou encore des glissements de terrain (leurs conclusions, p. 165).
133. La Région wallonne estime que l'action des personnes physiques « *ne pourrait être recevable que dans la seule mesure où chacune de ces parties démontrerait son intérêt individuel à*



l'action; or, force est de constater que Klimaatzaak et crts. ne fournissent aucun élément spécifique à leurs situations respectives ; elles ne fournissent aucune pièce justificative personnelle ; elles se bornent à des considérations générales et abstraites, valables pour toutes et même valable pour tout le monde ; ces considérations ne permettent pas de distinguer l'action des personnes physiques d'une action populaire ; partant, l'action de ces personnes physique est irrecevable » (ses conclusions, p. 62)²⁶.

L'étendue des conséquences déjà présentes du réchauffement climatique et l'ampleur des risques qu'il implique permettent cependant de considérer, avec une certitude judiciaire suffisante, que chacune des personnes physiques qui sont valablement à la cause a un intérêt propre à obtenir les condamnations qui sont demandées à charge des autorités publiques.

Il en va d'autant plus ainsi que la Cour européenne a relevé qu'il était « *souvent impossible de quantifier les effets d'une pollution industrielle importante dans chaque situation individuelle et de distinguer l'influence d'autres facteurs, tels que, par exemple, l'âge et la profession* » et qu'il en allait « *de même s'agissant de la dégradation de la qualité de vie résultant de la pollution industrielle* », la « *qualité de vie* » étant « *un concept très subjectif qui ne se prête pas à une définition précise* » (Cour eur. D.H., arrêt *Cordella c. Italie*, 24 janvier 2019, §160).

A titre surabondant, compte tenu du fait que les mêmes demandes sont formées par l'ensemble des parties appelantes au principal, qu'aucune demande d'indemnisation n'est formée par celles-ci (*a fortiori* à titre individuel), qu'une seule indemnité de procédure est réclamée pour toutes ces parties et que l'action de Klimaatzaak est en tout état de cause recevable, il serait contraire à une bonne administration de la justice de recourir à une mise en état sur cette question, qui astreindrait toutes les parties à la cause à débattre de l'intérêt individuel de plusieurs milliers de personnes alors qu'il ne fait aucun doute qu'à tout le moins l'essentiel de ces parties disposent d'un tel intérêt.

134. En ce qui concerne le caractère certain, né et actuel de l'intérêt des personnes physiques, la cour renvoie aux développements qui précèdent relatifs à la recevabilité de l'action de Klimaatzaak (notamment en ce qui concerne l'existence d'un dommage déjà existant et l'art. 18, al. 2 du Code judiciaire). En tout état de cause, il convient de relever que les personnes physiques estiment que les parties intimées ont violé les articles 2 et 8 de la CEDH et les articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil en ce qui les concerne et ce, depuis plusieurs années, à défaut d'avoir fait leur part en termes de mesures nécessaires pour limiter le réchauffement climatique afin d'éviter qu'il ne franchisse, à terme, le seuil jugé dangereux pour la vie et de nature à porter gravement atteinte à leur vie privée et familiale.

Comme indiqué ci-avant, la circonstance que le franchissement du seuil dangereux n'est pas attendu avant plusieurs décennies est sans incidence dès lors qu'il existe un consensus

²⁶ En p. 84 de ses conclusions, la Région de Bruxelles-Capitale, qui ne remet pourtant pas explicitement en cause la recevabilité de la demande originaire, estime dans le même sens que « *l'intérêt des parties appelantes n'est pas suffisamment individualisé en ce qu'il vise en général le droit à un environnement sain* ».

scientifique sur le fait que ce franchissement sera la conséquence quasi inéluctable (à politiques inchangées) d'une accumulation dans l'atmosphère de GES, causée ou à tout le moins aggravée par les activités humaines et qu'il ne peut être prévenu que par la prise de mesures importantes et immédiates par les autorités publiques.

135. Pour le surplus, la cour rappelle que la question de savoir si les droits invoqués par les parties appelantes ont ou non été violés par les autorités publiques relève du fond et non de la recevabilité.

C'est par conséquent à bon droit que les premiers juges ont conclu à la recevabilité des actions introduites par les personnes physiques, solution qui s'impose d'autant plus au regard de l'exigence d'interprétation conciliante des critères internes de recevabilité à l'aune de l'article 9.3 de la Convention d'Aarhus.

136. Pour les mêmes motifs, la cour estime que les parties reprises dans l'annexe B, qui sont intimées par l'Etat belge et la Région wallonne, avaient un intérêt à intervenir à la cause.

Le jugement entrepris sera également confirmé sur ce point.

C. L'examen des moyens

137. Les parties appelantes au principal adressent aux parties intimées un double reproche :

- le manque à faire leur part dans l'effort mondial de réductions de GES à fournir pour éviter un réchauffement climatique dangereux ;
- l'absence de saine et loyale coopération nécessaire à l'élaboration d'une bonne gouvernance climatique au niveau national.

Ces éléments constituent pour elles tant la violation des articles 2 et 8 de la CEDH (premier moyen) que des fautes au sens des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil (second moyen).

La cour examinera les moyens invoqués par les parties appelantes au principal dans l'ordre invoqué par elles, malgré les invitations de certaines parties intimées à procéder différemment.

1. Le premier moyen : la violation des articles 2 et 8 de la CEDH

a) La portée des articles 2 et 8 de la CEDH, notamment en matière environnementale

138. La CEDH ne consacre pas en tant que tel un droit à un environnement sain (Cour eur. D.H., arrêt *Ivan Atanasov c. Bulgarie*, 2 décembre 2010, § 66). La Cour européenne, qui privilégie à juste titre une approche téléologique et évolutive en considérant la convention comme un



« *instrument vivant* » (Cour eur. D.H., arrêt *EB v. France*, 22 janvier 2008, §92) a cependant développé une jurisprudence significative relative aux droits susceptibles d'être violés « *par ricochet* » en raison d'une atteinte à l'environnement (N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS et B. GOMES, *op. cit.*, p. 12). Il en va notamment – et surtout – ainsi des articles 2 et 8 qui sont invoqués par les parties appelantes au principal.

1) L'article 2 de la CEDH

139. L'article 2 consacre le droit à la vie des personnes protégées par la Convention. Cette disposition impose à chaque Etat de « *s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière* » (obligation négative), mais aussi l'obligation positive de « *prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction* » (Cour eur. D.H., arrêt *Kurt c. Autriche*, 15 juin 2021, §157). Si la Cour européenne admet que « *toute menace présumée contre la vie n'oblige pas les autorités, au regard de la Convention, à prendre des mesures concrètes pour en prévenir la réalisation* », elle considère qu'il « *en va autrement, notamment, lorsqu'il est établi que lesdites autorités savaient ou auraient dû savoir sur le moment qu'un ou plusieurs individus étaient menacés de manière réelle et immédiate dans leur vie, et qu'elles n'ont pas pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures nécessaires et suffisantes pour pallier ce risque* » (Cour eur. D.H., arrêt *Oneryildiz c. Turquie*, 18 juin 2002, §63 ; voy. également Cour eur. D.H., arrêt *Zammit Maempel c. Malte*, 22 novembre 2011, §67). En ce qui concerne les questions environnementales, la violation du droit à la vie est envisageable pour tous les « *domaines susceptibles de donner lieu à un risque sérieux pour la vie ou les différents aspects du droit à la vie* » (Cour eur. D.H., arrêt *Oneryildiz c. Turquie*, 18 juin 2002, §64).

En d'autres termes, pour apprécier l'existence d'une obligation positive dans le chef d'un Etat au regard de l'article 2, il convient de vérifier d'abord l'existence d'un risque réel et immédiat pour la vie. A cet égard, l'exigence d'un risque « *immédiat* » n'implique pas qu'il devrait y avoir « *un court laps de temps avant sa réalisation* » mais vise « *un danger qui menace directement les personnes concernées* », de sorte que la « *protection offerte par l'article 2 recouvre également des dangers qui peuvent se manifester à long terme* » (N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS et B. GOMES, *op. cit.*, p. 15 et réf. citées).

Il faut ensuite vérifier d'une part que l'autorité publique savait ou devait savoir que ce risque existait et, d'autre part, qu'elle a pris les mesures nécessaires et suffisantes (ou appropriées selon d'autres arrêts de la Cour) pour pallier ce risque. Par définition, la protection du droit à la vie dans son versant d'obligation positive implique d'adopter des mesures préventives. Il n'en va pas autrement en matière environnementale (voy. Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Oneryildiz c. Turquie*, 30 novembre 2004, §101 : « *Il s'ensuit que les autorités turques, à plusieurs niveaux, savaient ou étaient censées savoir que plusieurs individus vivant à proximité de la décharge municipale d'Ümraniye étaient menacés de manière réelle et imminente. Par conséquent, elles*



avaient, au regard de l'article 2 de la Convention, l'obligation positive de prendre préventivement des mesures concrètes, nécessaires et suffisantes pour les protéger (...) » (la cour souligne).

L'obligation découlant de l'article 2 de prendre des mesures opérationnelles préventives est une obligation de moyen et non de résultat²⁷. Selon la Cour, « *lorsque les autorités compétentes ont eu connaissance de l'existence d'un risque réel et immédiat pour la vie d'autrui propre à faire naître pour elles une obligation d'agir, et que, face au risque décelé, elles ont pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, des mesures appropriées pour en prévenir la réalisation, le fait que pareilles mesures puissent néanmoins ne pas produire le résultat escompté n'est pas en lui-même de nature à justifier un constat de manquement par l'État à l'obligation découlant de l'article 2 de prendre des mesures opérationnelles préventives* » (Cour eur. D.H., arrêt *Kurt c. Autriche* [GC], 15 juin 2021, § 159). La marge d'appréciation des Etats en ce qui concerne les mesures à prendre est, en principe, plus importante lorsque les atteintes environnementales échappent au contrôle de l'homme que lorsqu'elles résultent des « *activités dangereuses d'origine humaine* » (Cour eur. D.H., arrêt *Boudaïeva c. Roumanie*, 20 mars 2008, §135). Enfin, une charge impossible ou disproportionnée ne peut pas être imposée aux Etats sans prendre en considération les choix opérationnels qu'ils doivent faire en termes de priorités et de ressources (Cour eur. D.H., arrêt *Budayeva et autres c. Russie*, 20 mars 2008, § 135 ; Cour eur. D.H., arrêt *Brincat et autres c. Malte*, 24 juillet 2014, § 101).

Aucune exigence d' « *inaction caractérisée* » (conclusions de l'Etat belge, p. 207 et s.) distincte des exigences précitées n'est par ailleurs imposée par l'article 2 de la CEDH, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme.

2) L'article 8 de la CEDH

140. L'article 8 de la CEDH dispose que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il résulte de l'article 8, §2 de la CEDH qu'une ingérence étatique dans le droit garanti par l'article 8, §1^{er} doit remplir trois conditions cumulatives : être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être proportionnée. En particulier, pour apprécier la proportionnalité d'une ingérence dans l'exercice des droits fondamentaux protégés par rapport au but légitime recherché (article 8§2), il est nécessaire de prendre en compte les mesures prises par l'Etat, parallèlement à cette ingérence, pour protéger les droits fondamentaux des individus. Ces mesures protectrices contribuent en effet au rétablissement de l'équilibre entre intérêts concurrents.
141. La Cour européenne des droits de l'homme admet que des nuisances environnementales graves – et pas uniquement une pollution comme l'invoque la Région wallonne (p. 110 de ses conclusions) ou des nuisances résultant d'activités « spécifiques » comme l'écrit la Région de Bruxelles-Capitale (ses conclusions, p. 79) - peuvent constituer une atteinte au droit au respect

²⁷ Il convient cependant de ne pas projeter sur l'interprétation à donner à cette disposition la distinction, issue du droit civil belge, entre obligation de moyen et de résultat.

de la vie privée et familiale (notamment, Cour eur. D.H., arrêt *Powell et Rayner c. Royaume-Uni*, 21 février 1990, arrêt *Lopez Ostra c. Espagne*, 9 décembre 1994, arrêt *Guerra c. Italie*, 19 février 1998). Il n'est pas davantage requis, pour qu'il y ait violation de l'article 8 de la CEDH, que la situation soit, « *d'une manière ou d'une autre, illégale indépendamment de la violation* » de cette disposition, comme le suggère la Région de Bruxelles-Capitale (ses conclusions, p. 77). Un « *grief défendable* » en la matière « *peut naître si un risque écologique atteint un niveau de gravité diminuant notablement la capacité du requérant à jouir de son domicile ou de sa vie privée ou familiale* », l'appréciation de ce niveau minimum étant relative et dépendante « *de l'ensemble des données de la cause, notamment de l'intensité et de la durée des nuisances ainsi que de leurs conséquences physiques ou psychologiques sur la santé ou la qualité de vie de l'intéressé* » (Cour eur. D.H., arrêt *Cordella c. Italie*, 24 janvier 2019, §157). Pour bénéficier de la protection de l'article 8 de la CEDH, le requérant doit donc établir qu'il y a eu ingérence dans sa sphère privée en raison de la situation environnementale dénoncée et que cette ingérence a atteint un niveau minimum de gravité (S. VAN DROOGHENBROECK, C. JADOT et C. DE BUEGER, « Environnement, climat et droits fondamentaux », in *Actualités choisies des droits fondamentaux*, C.U.P., Limal, Anthemis, 2021, §10). Il n'est par contre pas nécessaire, comme l'invoque la Région flamande, que cette ingérence soit « *spécifiquement liée localement* » (ses conclusions, p. 113).

L'article 8 peut trouver à s'appliquer dans les affaires d'environnement, que l'atteinte environnementale soit directement causée par l'Etat ou que la responsabilité de ce dernier découle de l'absence de réglementation adéquate de l'industrie privée (J. BODART, « La protection de l'environnement par le biais du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile », *Amén.*, 2003/4, n° 8, p. 215). Que l'on aborde une affaire sous l'angle d'une obligation positive, à la charge de l'Etat, d'adopter des mesures appropriées et raisonnables pour protéger les droits garantis dans le premier paragraphe de l'article 8, ou sous celui d'une ingérence d'une autorité publique (obligation négative) à justifier sous l'angle de son second paragraphe, les principes applicables sont, selon les termes de la Cour européenne des droits de l'homme, « *assez voisins* » (Cour eur. D.H., arrêt *Tatar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, § 87). Ainsi, dans les deux cas, l'Etat doit ménager un juste équilibre entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble, les objectifs énumérés au paragraphe 2 pouvant jouer un rôle dans la recherche de cet équilibre et ce, même pour les obligations positives résultant du paragraphe 1^{er} (voy. notamment Cour eur. D.H., arrêt *Flamenbaum c. France*, 13 décembre 2012, §134). A cet égard, l'Etat jouit en principe d'une marge d'appréciation étendue pour déterminer les dispositions à prendre afin d'assurer le respect de la Convention, aucun statut spécial n'étant réservé aux droits environnementaux de l'homme (Cour eur. D.H. [GC], arrêt *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 2003, §122).

142. A l'instar de ce qui s'applique en matière de droit à la vie, l'existence d'un risque sérieux et imminent n'est pas exclue par le fait que les impacts redoutés sont éloignés dans le temps (O. DE SCHUTTER, « Changements climatiques et droits humains : l'affaire Urgenda », *Rev. Trim. D.H.*, 2020/123, p. 594). Dans un arrêt *Taskin c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme a ainsi rejeté l'argument du gouvernement turc selon lequel l'article 8 n'était pas applicable dès



lors que le risque auquel les requérants faisaient référence était « *hypothétique, car il ne peut se produire que dans une période de vingt à cinquante ans* » de sorte qu'il n'aurait pu constituer un « *risque imminent et sérieux* » (Cour eur. D.H., arrêt *Taskin et autres c. Turquie*, 10 novembre 2004, §107-114).

143. La Cour européenne des droits de l'homme a également répété à plusieurs reprises que, en ce qui concerne les activités dangereuses pour l'environnement, les principes développés dans le cadre des obligations positives découlant de l'article 8 s'appliquent également à l'article 2 (Cour eur. D.H., arrêt *Budayeva et autres c. Russie*, 20 mars 2008, § 133 ; Cour eur. D.H., arrêt *Brincat et autres c. Malte*, 24 juillet 2014, § 102).

b) Le contrôle du juge national, la subsidiarité et la marge d'appréciation

144. Les parties appelantes au principal estiment « *que la marge d'appréciation accordée par la Cour EDH aux Etats contractants en application du principe de subsidiarité ne s'applique pas aux juges nationaux, qui sont garants de la protection effective des droits fondamentaux au sein de leur propre système* » et dont le contrôle est donc « *plein et entier* », de sorte que la « *notion de marge d'appréciation telle qu'elle ressort de la jurisprudence de la Cour EDH et invoquée par les parties intimées, n'est pas de nature à limiter le contrôle de l'action des parties intimées* » par la cour (leurs conclusions, p. 278).

Cette thèse ne peut être suivie selon l'Etat belge, qui insiste sur le fait que le « *principe de subsidiarité, qui s'applique (...) au contrôle opéré par la Cour européenne des droits de l'homme par rapport à celui opéré par les juridictions nationales, est sans aucun lien avec la marge d'appréciation dont disposent les Etats membres dans la mise en œuvre du respect des droits fondamentaux protégés par la CEDH* », de sorte qu'il ne pourrait « *aboutir à supprimer le pouvoir d'appréciation dont disposent les Etats membres dans le cadre de l'adoption et de la mise en œuvre de leur politique climatique* ». Et de conclure que « *ce pouvoir d'appréciation des Etats reste plein et entier, ce qui implique que le contrôle du juge judiciaire est un contrôle marginal* » (ses conclusions, p. 214). La Région wallonne rejoint les développements de l'Etat belge. La Région de Bruxelles-Capitale estime également que la marge d'appréciation accordée aux Etats s'applique au contrôle opéré par les juges nationaux (ses conclusions, p. 76). La Région flamande insiste sur la large marge d'appréciation des Etats, sans toutefois examiner son lien avec le principe de subsidiarité (ses conclusions, p. 114 et s.).

145. L'article 1^{er} de la CEDH impose aux Etats de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés qu'elle définit, ce dont on peut déduire que la Convention confie « *en premier lieu à chacun des Etats contractants le soin d'assurer la jouissance des droits et libertés qu'elle consacre* » (Cour eur. D.H., arrêt *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, §48). Le principe de subsidiarité qui en résulte incarne « *l'essence d'une règle sur la répartition des compétences entre la Cour et les Etats membres* », dont le but ultime est « *de reconnaître à toute personne relevant de la juridiction d'un Etat les droits et libertés inscrits dans la Convention* » (Cour eur. D.H., arrêt *Kavala c. Turquie*, 10 décembre 2019, §99).



Il repose à la fois sur un impératif d'effectivité des droits consacrés (angle privilégié par les parties appelantes au principal) et sur un souci de respecter la légitimité des souverainetés nationales (considération qui se trouve au cœur de l'argumentation des parties intimées).

146. Sous l'angle de l'effectivité, la subsidiarité « s'exprime dans les articles 13 et 35, §1 de la Convention » (Cour eur. D.H. [GC], arrêt *Kudła c. Pologne*, 26 octobre 2000, §158). L'article 13 confère à toute personne dont les droits et libertés protégés par la Convention ont été violés un recours effectif devant une juridiction nationale, alors que l'article 35 impose au requérant non seulement d'avoir mobilisé les voies procédurales disponibles dans son Etat mais également d'avoir fait valoir, devant les juridictions nationales, les moyens fondés sur la CEDH. La finalité de la règle consacrée par l'article 35 est, en effet, de ménager aux Etats l'occasion de prévenir ou de « redresser les manquements allégués à leur encontre » (Cour eur. D.H., arrêt *Van Oosterwijck c. Belgique*, 6 novembre 1980, §34) et elle « se fonde sur l'hypothèse – objet de l'article 13 de la Convention, avec lequel elle présente d'étroites affinités – que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée » (Cour eur. D.H. [GC], arrêt *Mifsud c. France*, 11 septembre 2002, §15). Le critère de l'effectivité imprègne toute la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui insiste sur le fait que la Convention a « pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs » (Cour eur. D.H., arrêt *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, §25). Dans certains domaines, comme en cas d'application de l'article 6 de la CEDH, la cour a estimé que « le meilleur remède dans l'absolu est, comme dans de nombreux domaines, la prévention » (Cour eur. D.H., arrêt *Olivieri et autres c. Italie*, 2016, § 45).

Ainsi, bien que, comme le souligne notamment la Région wallonne (ses conclusions, p. 104), les articles 2 et 8 CEDH ne prévoient pas explicitement de sanction en cas de violation des obligations qu'elle consacre, celle-ci peut se déduire du droit à un recours effectif consacré par l'article 13 de la CEDH, qui doit permettre non seulement d'obtenir la réparation du dommage causé par la violation des autres droits consacrés par la convention mais également de faire cesser cette violation, et idéalement de la prévenir (S. VAN DROOGHENBROECK, « Flandria, Anca, Ferrara Urgenda ? Entre réparation et prévention, de l'indemnisation à l'injonction », *J.T.*, 2020/36, p. 750). En matière environnementale, une exigence comparable de recours effectif résulte de l'article 9.4 de la Convention d'Aarhus, qui dispose que les procédures judiciaires « doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif (...) ».

147. Sous l'angle de la légitimité, la Cour européenne des droits de l'homme a à cœur de respecter la diversité des solutions nationales relatives à des problématiques touchant les droits humains en termes d'enjeu démocratique. Dans son arrêt *Hatton* du 8 juillet 2003, la Cour a explicité le lien entre subsidiarité et légitimité démocratique : « La Cour rappelle en même temps le rôle fondamentalement subsidiaire du mécanisme de la Convention. Les autorités nationales jouissent d'une légitimité démocratique directe et, ainsi que la Cour l'a affirmé à maintes reprises, se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se



prononcer sur les besoins et contextes locaux. (...) Lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un Etat démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national » (Cour eur. D.H. [GC], arrêt *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 2003, §97).

Cette « importance particulière » que la cour estime devoir accorder « au rôle du décideur national » s'incarne dans la notion de marge nationale d'appréciation, intégrée dans le préambule de la CEDH par le protocole n°15 et présentée comme « l'expression prétorienne » (Fr. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, Paris, P.U.F., 1989, p. 228) ou le « corollaire » (G. MALINVERNI, « Le Protocole n°15 à la Convention européenne des droits de l'homme », *Rev. trim. dr. h.*, 2015, p. 54) du principe de subsidiarité. Comme le résume la Cour européenne des droits de l'homme : « Conformément au principe de subsidiarité, il incombe en premier lieu aux Parties contractantes de garantir le respect des droits et libertés définis dans la Convention et ses Protocoles, et elles disposent pour ce faire d'une marge d'appréciation soumise au contrôle de la Cour » (Cour eur. D.H. [GC], arrêt *Correia de Matos c. Portugal*, 4 avril 2018, §116). Cette marge d'appréciation sera généralement plus large dans des domaines sensibles sur le plan éthique, politique ou même économique, particulièrement en l'absence de consensus européen (voy. Fr. TULKENS et L. DONNAY, « L'usage de la marge d'appréciation par la Cour européenne des droits de l'homme. Paravent juridique superflu ou mécanisme indispensable par nature ? », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, vol. 1, 2006, p. 12 et s.). Il en va notamment ainsi en matière environnementale, la cour considérant que, compte tenu de la complexité des problèmes concernés, son rôle ne peut être que marginal, le « choix des moyens » concernant les enjeux environnementaux relevant principalement de la marge d'appréciation nationale (Cour eur. D.H., décision *Greenpeace e.V. et autres c. Allemagne*, 2 mai 2009).

Si en principe cette marge d'appréciation ne devrait pas s'appliquer dans le cadre de l'article 2 de la CEDH étant donné le caractère absolu de la protection conférée au droit à la vie, force est de constater que cette notion semble dorénavant s'y appliquer aux obligations positives qui s'imposent aux Etats (Fr. TULKENS et L. DONNAY, *op. cit.*, pp. 15-20 et les réf. citées ; Cour eur. D.H. [GC], arrêt *Garib c. Pays-Bas*, 6 novembre 2017, §137 ; voy. également O. DE SCHUTTER, « Changements climatiques et droits humains : l'affaire Urgenda », *op. cit.*, p. 594 : « la question se pose donc de savoir à quel degré d'intensité se situera le contrôle juridictionnel, sur le spectre qui va d'un contrôle marginal, limité à la censure de l'erreur manifeste d'appréciation, à un contrôle plus poussé, qui contrôle l'adéquation des mesures adoptées en se demandant si, au regard de l'ensemble des mesures susceptibles de contribuer à l'objectif recherché, les autorités ont pris les mesures les plus appropriées »).

148. Le lien entre le principe de subsidiarité et la marge d'appréciation ne peut donc être nié. L'Etat belge, qui affirme que le « principe de subsidiarité (...) est sans aucun lien avec la marge d'appréciation » admet du reste lui-même, dans le même souffle, que le « corollaire du principe de subsidiarité est que les Etats membres se voient reconnaître une marge d'appréciation dans la mise en œuvre de ce contrôle » (ses conclusions, n° 380, p. 215).



C'est également à juste titre que les parties appelantes au principal affirment que la marge d'appréciation concerne uniquement les relations entre la Cour européenne des droits de l'homme et les autorités nationales. Elle n'est donc « *pas transposable dans les relations nationales internes et, partant, devant le juge national* » (N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS et B. GOMES, *op. cit.*, p. 23). Contrairement à ce que soutient la Région de Bruxelles-Capitale (ses conclusions, p. 176), la référence à la notion de « *décideur national* » et à la latitude du législateur national dans l'arrêt *Hatton* (ci-avant point 147) ne contredit pas cette affirmation. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme précise plus haut, dans le même paragraphe de cet arrêt, que ce sont les « *autorités nationales* » (définies de façon plus large, donc, que le législateur) qui « *se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les besoins et contextes locaux* ».

149. Cela étant précisé, si la marge d'appréciation entendue au sens de la CEDH ne s'impose pas au pouvoir judiciaire lorsqu'il contrôle l'action des pouvoirs législatif et exécutif, il n'en demeure pas moins qu'il est soumis au principe de séparation des pouvoirs qui lui impose en effet, mais en vertu de ce principe constitutionnel et non d'un principe strasbourgeois, de se limiter à un contrôle marginal en cas de compétence discrétionnaire des deux autres pouvoirs. C'est en ce sens que l'Etat belge dénonce le fait que, suivre la thèse des parties appelantes au principal en ce qui concerne le contrôle à opérer par le juge national sur les pouvoirs exécutif et législatif, reviendrait à opérer « *un glissement tel qu'il violerait frontalement le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, interdisant au juge judiciaire de substituer sa propre appréciation à celle du législateur* » (ses conclusions, p. 214-215). L'examen de cette question est cependant, comme précisé ci-après, indissociable de celle de l'effet direct des articles 2 et 8 de la CEDH.

c) L'effet direct des articles 2 et 8 de la CEDH et la séparation des pouvoirs

150. La Région wallonne (ses conclusions, p. 105 et s.) et la Région de Bruxelles-Capitale (ses conclusions, p. 67 et s.) estiment que les parties appelantes ne pourraient se prévaloir des obligations positives imposées par les articles 2 et 8 de la CEDH dès lors que ces dispositions seraient, dans ce versant positif, dépourvues d'effet direct. Ces dispositions ne pourraient donc constituer des fondements autonomes à leur demande.
151. Même si d'éminents magistrats ont pu suggérer qu'il « *ne viendrait à personne l'idée de contester l'effet direct de la Convention européenne des droits de l'homme* » (Conclusions de l'avocat général De Koster précédant Cass., 2 juin 2006, *Pas.*, I, p. 1324, § 133), force est de constater que la question est plus complexe. Dans un arrêt du 6 mars 1986, la Cour de cassation avait en effet considéré que l'article 8 de la CEDH, en tant qu'il édicte des obligations positives, n'était pas suffisamment précis et complet pour constituer une source de droits subjectifs pour les individus et que, par conséquent, les effets directs de cette disposition se limitaient aux obligations négatives qu'elle édicte (Cass., 6 mars 1986, *Pas.*,



1986, I, p. 433 ; R.C.J.B., 1987 et note Fr. RIGAUX ; voy. également Cass., 10 mai 1985, Rev. Not. B., 1986, p. 438). L'enseignement selon lequel l'effet direct des droits consacrés par la CEDH serait limité aux obligations négatives imposées aux Etats a, depuis, été largement entériné (voy. notamment les réf. citées par J. PIERET, « L'influence du juge belge sur l'effectivité de la convention : retour doctrinal et jurisprudentiel sur le concept d'effet direct », in *Entre ombres et lumières : cinquante ans d'application de la Convention européenne des droits de l'homme en Belgique*, V. Chapaux, J. Pieret et A. Schaus (éd.), Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 108).

L'avocat général Werquin a récemment écrit qu'avait « *des effets directs dans l'ordre juridique national, la norme claire du traité, juridiquement complète, qui impose aux États contractants, soit de s'abstenir, soit d'agir de manière déterminée, et qui est susceptible d'être invoquée comme source d'un droit propre par les personnes relevant de la juridiction de ces États ou de soumettre des personnes à des obligations) ou une norme de droit interne imposant à des sujets de droit de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée* » (ses conclusions avant Cass., 15 décembre 2022, RG n° C.21.0003.F, www.juportal.be). Le raisonnement qui anime la position traditionnelle en matière d'effet direct est que l'obligation négative (p.ex., pour l'article 2 de la CEDH, s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière) impose un comportement suffisamment déterminé, contrairement à l'obligation positive (p. ex., pour la même disposition, prendre les mesures appropriées et raisonnables à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction en cas de menace réelle et immédiate).

152. Une doctrine autorisée a cependant démontré les limites d'une approche binaire, cantonnée dans la distinction entre obligation positive et négative, compte tenu notamment du caractère réversible de la nature d'une obligation (O. DE SCHUTTER, *Fonction de juger et droits fondamentaux : transformation du contrôle juridictionnel dans les ordres juridiques américain et européens*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 142-159) mais également de la texture ouverte des normes juridiques, en particulier en matière de droits fondamentaux (J. PIERET, *op. cit.*, p. 108), pour y préférer une approche contextualisée et graduelle de l'effet direct, qui s'articule avec le principe, qui lui est étroitement associé, de la séparation des pouvoirs (sur la question, voy. I. HACHEZ, « Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge : focus sur la notion polysémique d'effet direct », *Rev. Dr. H.*, 2015, p. 2 et s. ; voy. également O. DE SCHUTTER, *Fonction de juger et droits fondamentaux, op. cit.*, p. 154 : « *Ce qui est en jeu dans l'applicabilité directe, ce n'est pas, comme il est prétendu, la précision et la complétude de la règle internationale : ce sont les pouvoirs du juge à qui il est demandé d'appliquer la règle internationale* »).

La cour estime également que le caractère clair et précis de normes comme les articles 2 et 8 de la CEDH ne doit pas s'apprécier *in abstracto*, en se limitant au seul examen du texte, mais en tenant compte tant de l'interprétation qui lui a été donnée par ses interprètes autorisés (notamment la Cour européenne des droits de l'homme) que du contexte (national mais pas uniquement) dans lequel la disposition trouve à s'appliquer. Sur le plan national, il s'agit de déterminer si les « *structures d'accueil* » de l'ordre juridique belge permettent au juge de donner effet à la norme concernée « *sans modification normative profonde* » (I. Hachez, *op.*



cit., p. 5 ; voy. également J. PIERET, *op. cit.*, p. 29). La prise en compte du contexte international permet, à l'instar de ce que fait la Cour européenne des droits de l'homme, de faire « *référence, aux fins d'interprétation de la Convention, aux 'consensus' européens et internationaux que révèlent des 'sources externes' à la Convention elle-même, qu'elles gisent dans des instruments pourvus (hard law) ou non (soft law) d'efficacité juridique intrinsèque, ou même dans des études scientifiques ou des conclusions de comités d'experts* » (N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS et B. GOMES, *op. cit.*, §12).

En effet, comme indiqué ci-avant, la CEDH est un instrument vivant qui doit être interprété à la lumière des conditions actuelles, ce qui peut impliquer de prendre en compte des sources de droit non contraignantes (Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Demir & Baykara c. Turquie*, 12 novembre 2008, §76 et s. ; notamment l'article 7bis de la Constitution, l'article 3, 1° de la CCNUCC et le préambule de la Convention d'Aarhus qui soulignent la nécessité de protéger les générations futures), voire des éléments de fait comme des études scientifiques qui font l'unanimité ou des consensus politiques sur le plan international, européen ou national. Il en va particulièrement ainsi dans une matière aussi complexe que le réchauffement climatique : il est impossible de déterminer si l'autorité publique connaissait ou devait connaître l'existence d'un risque et si elle a pris les mesures nécessaires et suffisantes pour pallier ce risque sans se référer au savoir des experts en ce domaine. En ce sens, le fait peut informer le droit, sans pour autant, comme le craint la Région wallonne, le créer ou l'abolir. Seule une telle approche est, du reste, de nature à garantir l'effectivité des droits consacrés par la CEDH. Priver en toutes circonstances ces droits de tout effet direct dans leur versant « obligations positives » reviendrait à empêcher leurs titulaires de l'accès au prétoire judiciaire et ferait échec au principe de subsidiarité dont question ci-avant, dans son volet « effectivité ».

153. Il convient cependant de garder à l'esprit que, comme indiqué ci-avant, le principe de subsidiarité est également, et à juste titre, associé étroitement à la question de la *légitimité* démocratique nationale. En droit belge, ce souci s'incarne dans le respect du principe de séparation des pouvoirs, qui impose au juge de ne pas poser de choix politique mais de cantonner son contrôle au respect par les pouvoirs législatif et exécutif de droits qui, dans leur versant positif, imposent à l'autorité publique une obligation d'agir (ou de s'abstenir d'agir) suffisamment déterminée au regard du contexte précité. Le juge doit se poser la question suivante : « *sortirait-il de façon inconsidérée du rôle que lui assigne la séparation des pouvoirs s'il donnait lui-même efficacité à la norme conventionnelle invoquée devant lui ?* » (I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 5).
154. En matière de politique climatique, la question présente une grande complexité et tant les premiers juges que les parties intimées ont souligné la prudence qui s'impose au pouvoir judiciaire. Le jugement entrepris indique ainsi que « *(l)a mesure et le rythme de la réduction des émissions de GES par la Belgique ainsi que la répartition interne des efforts à faire en ce sens sont et seront le résultat d'un arbitrage politique dans lequel le pouvoir judiciaire ne peut s'immiscer* » (p. 82). La Région flamande précise pour sa part que « *des mesures drastiques*



telles que l'interdiction des véhicules utilisant des énergies fossiles ou la fermeture du port d'Anvers », si elles sont susceptibles d'avoir des effets positifs sur les émissions de GES, « auront également des conséquences socio-économiques catastrophiques » dès lors que « certaines personnes se trouveraient isolées socialement car elles ne pourraient plus se déplacer comme elles le souhaitent, l'emploi serait gravement touché avec des dommages collatéraux sur la sécurité sociale et la prospérité en général, etc.. » (ses conclusions, p. 57). Selon elle, dans l'établissement d'une politique climatique, il ne faut pas seulement tenir compte du droit à la protection d'un environnement sain mais également d'autres droits comme le droit au travail, le droit à la sécurité sociale, le droit de propriété ou la liberté de commerce et d'entreprise, ce qui implique « un examen entre ces différentes composantes environnementales, sociales et économiques » (*Ibid.*, p. 58). La Région de Bruxelles-Capitale abonde dans le même sens, en invoquant le fait que « la réduction des émissions de GES dans les proportions poursuivies par les parties appelantes implique nécessairement des changements dans l'organisation de la vie en société, avec d'importantes répercussions sur le mode de vie des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale », de tels changements requérant « la mobilisation d'importants moyens financiers et budgétaires et d'importants arbitrages au regard de l'actuelle utilisation des ressources publiques » (ses conclusions, p. 114). L'ordonnance Climat exprimerait ainsi « la nécessité, dans l'élaboration de la politique climatique bruxelloise, de veiller au maintien d'équilibres (socio-économiques, institutionnels, démocratiques et environnementaux), ce qui implique de procéder à des évaluations et à des arbitrages lors de l'adoption de mesures en lien avec la politique climatique » (*Ibid.*, p. 120). L'Etat belge relève que les « politiques climatiques, menées aux niveaux international, européen et belge, sont conçues en considération d'enjeux plus globaux », tant sur le plan matériel que sur le plan spatial. Sur le plan matériel, la politique climatique est déterminée, au niveau international et européen, par des « enjeux géostratégiques majeurs » qui ne sont pas nécessairement illégitimes (comme la demande de pays en voie de développement de pouvoir augmenter leurs émissions de GES pour améliorer le bien-être de leurs habitants ou celle des pays industrialisés d'organiser une transition permettant d'éviter une inégalité majeure entre les citoyens) et les COP « sont le fruit de négociations et d'équilibres politiques » (ses conclusions, p. 171). Sur le plan spatial, l'Etat belge relève que « la politique climatique s'intègre dans un dialogue mondial avec toute la complexité et la nuance qu'il implique nécessairement » et que l'équilibre à trouver est global, de sorte qu'il n'est « pas déraisonnable pour un Etat de s'inscrire dans le concert des nations pour déterminer sa politique climatique » (*Ibid.*, p. 172). Il souligne également que le pouvoir législatif dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans la mise en œuvre de sa politique climatique et que celle-ci « ne peut pas être menée au mépris de toute autre considération de cohésion sociale, de développement économique ou de prise en considération d'autres aspects de l'environnement, par exemple » (*Ibid.*, p. 165). Enfin, la Région wallonne précise que le fait d'atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES « ne dépend pas totalement des pouvoirs publics » dont les moyens d'action ne sont pas illimités (ses conclusions, p. 86).

155. La question de savoir si un juge peut imposer à un Etat des mesures d'atténuation du réchauffement climatique sans prendre position sur une question politique qui, compte tenu

de l'équilibre des enjeux à opérer (et notamment de l'impact sur d'autres droits fondamentaux), devrait revenir exclusivement aux autres pouvoirs, est âprement débattue par la doctrine (sur le sujet, voy. notamment J. ALLARD, « La justice, pouvoir et contre-pouvoir démocratique », E-legal, *Revue de droit et criminologie de l'ULB*, vol. 7, 2023, février 2023 ; V. LEFEBVE, « Témoin impuissant, acteur militant ou aiguilleur politique ? Le rôle du juge en démocratie à la lumière de l' 'affaire climat' », E-legal, *Revue de droit et criminologie de l'ULB*, vol. 7, 2023, février 2023). Ainsi, alors que certains estiment que la « *détermination du niveau adéquat de réduction des émissions est un enjeu politique qui devrait reposer sur une décision démocratique prise par les assemblées parlementaires* » et qu'elle « *ne devrait pas dépendre d'une décision des cours et tribunaux qui ne disposent pas de la même légitimité* » (B. DUBUISSON, « Responsabilité civile et changement climatique. Libres propos sur le jugement rendu dans l'affaire 'Klimaatzaak' », in *Liber amicorum Xavier Thunis*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 261) ou relèvent que les effets négatifs des mesures d'atténuation du réchauffement climatique par un Etat sont « *souvent plus directs et plus immédiats que leur effet positif* » et que, « *alors que les effets positifs sont globaux, ces effets néfastes prennent souvent place dans les territoires de l'Etat, où ces mesures sont mises en œuvre* » (B. MAYER, « L'atténuation du changement climatique est-elle une obligation découlant des traités relatifs aux droits de l'homme ? », *J.E.D.H.*, 2022/1, p. 12), d'autres relativisent la menace précitée pour les autres droits fondamentaux à court terme, insistent au contraire sur la menace que représente le changement climatique pour ces autres droits à plus long terme²⁸ ou sur le fait qu'il n'est pas question de dépolitiser des questions par nature politiques mais de les politiser autrement en faisant « *porter l'attention sur la dimension humaine de la politique, en s'intéressant aux conséquences concrètes des décisions politiques sur les conditions de vie de tout un chacun et en accordant une attention plus particulière aux situations de vulnérabilités et aux plus marginalisés* » (O. DE FROUVILLE, « Les droits de l'homme au service de l'urgence climatique ? », *J.E.D.H.*, 2022/1, pp. 171-174 ; dans le même sens, voy. M. PETEL, « Droits humains et contentieux climatique : une alliance prometteuse contre l'inertie politique », *J.E.D.H.*, 2021, n°2, pp. 143-175 ; O. DE SCHUTTER, « Changements climatiques et droits humains : l'affaire Urgenda », *op. cit.*, pp. 604-605, qui suggère que « *la question du changement climatique est, par excellence sans doute, une question que les mécanismes politiques traditionnels sont mal outillés à gérer : les impacts de l'accumulation de GES dans l'atmosphère sont pour l'essentiel lointains, dans le temps et dans l'espace ; en raison du temps considérable de latence, de plusieurs dizaines d'années, entre les émissions et ses impacts, le système politique, qui opère souvent sur le temps court en fonction des préoccupations immédiates de l'électorat, n'est pas en mesure de répondre adéquatement au défi ; enfin, des acteurs économiques puissants et bien organisés, capables de bloquer la décision politique, tendent à s'opposer à tout changement significatif permettant d'opérer le changement de cap que la situation appelle (...)* »).

²⁸ Dans son arrêt du 24 mars 2021, la Cour constitutionnelle allemande a également souligné qu'une ambition climatique insuffisante à l'heure actuelle aurait pour conséquence de limiter les droits fondamentaux de façon nettement plus radicale à l'avenir (Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, arrêt Neubauer du 24 mars 2021, n° 1 BvR 2656/18, déposé en pièces 0.13 (version allemande) et 0.14 (traduction française) du dossier de pièces des parties appelantes au principal).



156. Enfin, les parties appelantes au principal citent, en p. 175, le professeur H. Dumont, selon lequel « *la démocratie est en danger quand elle se réduit à la volonté majoritaire des électeurs et des élus en oubliant les exigences de l'Etat de droit* » (H. DUMONT, « La démocratie, moteur des mutations de l'Etat de droit et vice-versa », in *Liber Amicorum André Alen*, Intersentia, Anvers, 2020, p. 91). L'Etat belge rétorque (p. 150 de ses conclusions) que le même auteur précise plus loin que « *la démocratie est aussi en danger quand elle tend à confondre la nécessaire subordination du pouvoir politique au droit avec 'l'utopie du dépassement du politique par le droit', via la soustraction de certaines règles, décisions et options politiques décisives pour la vie de la collectivité aux débats parlementaires, sociaux et médiatiques nationaux au profit d'une fragmentation de lieux de délibération certes encadrés par le droit, mais de plus en plus techniques et déconnectés les uns des autres* » (H. DUMONT, *op. cit.*, p. 92).

La cour, pour sa part, lit dans le même texte que « *les idéaux de l'Etat de droit et de la démocratie doivent s'ajuster l'un à l'autre dans la conscience simultanée des lieux qui les unissent et de la tension qui peut les opposer* » (H. DUMONT, *op. cit.*, p. 91). Elle infère des développements qui précèdent que, en matière de changement climatique, le pouvoir judiciaire ne peut conclure à une violation des articles 2 et 8 de la CEDH qu'à condition qu'il soit démontré que les pouvoirs publics n'ont pas pris les mesures appropriées et raisonnables qui s'imposaient au minimum compte tenu de la plus solide connaissance scientifique de l'époque (et donc en dehors de tout pouvoir d'appréciation) pour leur permettre de prévenir, dans la mesure de leurs pouvoirs d'action, le franchissement d'un seuil dangereux pour la vie et susceptible de porter gravement atteinte au respect de la vie privée et familiale des personnes physiques relevant de leur juridiction²⁹.

d) Application au cas d'espèce

157. Pour le passé, les parties appelantes au principal reprochent aux parties intimées de ne pas avoir adopté et mené à bien une gouvernance climatique permettant d'aboutir à une réduction des émissions de GES « *de nettement plus que 40 % par rapport à 1990* » (leurs conclusions, p. 177).

Pour le présent et le futur, les parties appelantes au principal considèrent que les parties intimées auraient dû avoir mis en place une politique climatique permettant d'atteindre une réduction d'émissions de GES de -81% sur 2030 par rapport à 1990.

Après avoir formulé quelques remarques préliminaires, la cour examinera successivement le respect des article 2 et 8 de la CEDH.

1) *Remarques préliminaires*

²⁹ Dans le même sens, voy. Hoge Raad, Urgenda, 20 décembre 2019, ECLI : NL :HR :2019 :2006, §6.3.

158. Il convient d’emblée de relever que Klimaatzaak n’invoque pas – et *a fortiori* ne démontre pas – être elle-même titulaire des droits consacrés par les articles 2 et 8 de la CEDH³⁰. Il en résulte que c’est à tort que le jugement entrepris a conclu à la violation de ces dispositions en ce qui concerne les « parties demandereses » sans distinction, en incluant donc Klimaatzaak.
159. En ce qui concerne l’article 2 de la CEDH, l’Etat belge ne « *conteste pas que le réchauffement climatique est susceptible de mettre, même gravement, en danger la vie des personnes physiques parties à la procédure* » mais estime que « *la question pertinente à se poser pour déterminer si les parties intimées violent l’article 2 de la CEDH dans le cas d’espèce est celle de savoir si la vie des personnes physiques parties à la procédure est gravement mise en danger par le réchauffement climatique, en raison de la politique climatique mise en œuvre par l’Etat belge* » (ses conclusions, p. 205). En ce qui concerne l’article 8, il affirme qu’il s’agit, sous l’angle des obligations positives, de démontrer « *que le réchauffement climatique, tel qu’il résulte de la politique mise en œuvre par la Belgique et l’Etat belge, risque d’impacter actuellement, visiblement et de manière mesurable leur vie privée et leur domicile* » (ses conclusions, p. 220).

La cour ne peut suivre cette analyse. La question n’est en effet pas de savoir si la vie des personnes physiques parties à la procédure est mise en danger ou s’il existe un risque d’atteinte grave à leur droit au respect de la vie privée et familiale en raison du réchauffement climatique causé par la politique climatique mise en œuvre par l’Etat belge mais si, en raison de ce réchauffement (et non de la politique climatique belge), il existe un risque réel et immédiat qui impose aux pouvoirs publics d’agir, certes dans le cadre de leurs pouvoirs et de leurs capacités, pour prévenir ce danger ou faire cesser une atteinte déjà enclenchée. En d’autres termes, il convient de vérifier si les parties intimées ont fait et continuent à faire leur part dans la lutte contre le réchauffement climatique afin d’éviter le franchissement d’un seuil dangereux.

160. En outre, le fait que les mesures adoptées par les parties intimées ne pourraient suffire, prises isolément, à prévenir un réchauffement climatique dangereux, ne peuvent les décharger des obligations positives qui sont les leurs. Comme le relève O. De Schutter, « *pour que naisse l’obligation de prévenir la survenance d’un événement qui, dût-il survenir, pourrait constituer une violation du droit international, il n’est pas nécessaire de prouver que l’adoption de mesures de prévention aurait nécessairement permis d’éviter la survenance dudit événement : il suffit de démontrer que ces mesures ont des chances d’en réduire la probabilité* » (O. DE SCHUTTER, « Changements climatiques et droits humains : l’affaire Urgenda », *op. cit.*, p. 602). Or, poursuit-il à juste titre, « *tout effort visant à réduire les émissions nettes de GES, où que cet effort soit fourni, a un effet d’atténuation du changement climatique à l’échelle mondiale* » et « *cet effet est certain plutôt que purement hypothétique* » (*Idem*). Dans le même sens, la Cour constitutionnelle allemande a considéré à juste titre qu’un Etat « *ne saurait à cet égard se dégager de sa*

³⁰ La question de savoir si elle peut se prévaloir de la violation de ces dispositions en ce qui concerne des personnes physiques, le cas échéant qui ne sont pas parties à la cause, a été évoquée en termes de plaidoiries mais pas développée par les parties dans leurs conclusions. La réponse à y apporter n’est cependant pas décisive pour trancher le cas d’espèce compte tenu de la recevabilité de l’action des personnes physiques et des développements qui suivent.



responsabilité en soulignant les émissions de GES produites par d'autres États » mais que, au contraire, il résulte *« de cette dépendance particulière de la communauté internationale un impératif constitutionnel de réellement prendre des mesures propres, et si possible convenues à l'échelon international, pour protéger le climat »* (arrêt *Neubauer* précité, §203, selon la traduction non contestée des parties appelantes au principal). La Cour suprême des Pays-Bas a également conclu à la responsabilité individuelle des Etats en matière climatique malgré la dimension mondiale du phénomène (*Hoge Raad, Urgenda*, 20 décembre 2019, ECLI : NL :HR :2019 :2006, §§5.7.1-5.8).

161. La circonstance qu'il existe un cadre contraignant au niveau de l'Union européenne ne peut davantage permettre à l'Etat belge et aux Régions de se retrancher derrière les dispositions qu'il énonce : en effet, il s'agit d'exigences minimales et il ne peut être exclu en théorie que la CEDH impose des réductions de GES plus ambitieuses. Il n'est donc pas exact d'affirmer que le seul respect par l'Etat belge des obligations que lui impose l'Union européenne permettrait de conclure au respect des articles 2 et 8 de la CEDH (conclusions de l'Etat belge, p. 224 ; conclusions de la Région flamande, p. 123, où celle-ci rappelle que *« les parties intimées ont rempli leurs objectifs européens de réduction d'émission »* ; voy. également conclusions de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 91). Pour les mêmes motifs, aucune conclusion ne peut être tirée du fait qu'aucun recours en manquement n'a été introduit contre l'Etat belge par la Commission européenne (conclusions de l'Etat belge, p. 163). S'agissant d'exigences minimales qui n'interdisent pas aux Etats membres de l'Union européenne de poursuivre un objectif plus ambitieux, la question, posée par la Région flamande et l'Etat belge, de la conformité de la législation climatique européenne avec le droit à la vie et le droit au respect de la vie familiale tels que consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne se pose pas en l'espèce. Elle se pose d'autant moins que l'Union européenne n'est en effet pas, à ce jour, partie à la CEDH, même s'il résulte des articles 2 et 8 du Traité sur l'Union européenne, de la reconnaissance des droits fondamentaux comme principes généraux du droit par la Cour de justice et de la Charte des droits fondamentaux que le droit à la vie est protégé au sein de cet ordre juridique.
162. En outre, il n'est pas exact d'affirmer que, si la cour devait conclure à la violation des articles 2 et 8 de la CEDH par les parties intimées (ou certaines d'entre elles), cela reviendrait à balayer les dispositifs mis en place par celles-ci (conclusions de la Région wallonne, p. 79 et s.). Le constat éventuel d'une telle violation permettrait uniquement de pointer leur insuffisance. Par ailleurs, il convient de rappeler à toutes fins utiles qu'en vertu du principe de primauté du droit international ayant un effet direct sur le droit interne, le juge doit écarter le second s'il contrevient au premier (Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, 1971, I, p. 886, avec les conclusions de M. le procureur général W.J. Ganshof van der Meersch ; Cass., 9 novembre 2004 et 16 novembre 2004, *R.C.J.B.*, 2007, pp. 211 et s.). En ce sens, et contrairement à ce que soutient la Région de Bruxelles-Capitale, rien ne s'oppose à ce *« que les articles 2 et 8 de la CEDH permettent aux parties appelantes de s'affranchir des conditions applicables en droit belge pour obtenir la réparation ou la prévention d'un dommage »* (ses conclusions, p. 126) dans la mesure où la

réparation ou la prévention d'un tel dommage constitueraient un remède effectif à une violation de ces dispositions.

163. Par ailleurs, la circonstance que les parties appelantes au principal n'auraient pas contesté chacune des mesures prises par les parties intimées ne peut s'interpréter en une renonciation, dans leur chef, à se prévaloir de la violation des articles 2 et 8 de la CEDH, ni modifier l'appréciation du respect de ces dispositions par les parties intimées.

De même, le fait que les parties appelantes ne demandent plus à l'Etat belge d'atteindre un objectif de réduction des émissions de GES à l'horizon 2025 ne s'analyse pas nécessairement en une renonciation à se plaindre de l'insuffisance des mesures d'ores et déjà mises en œuvre mais constitue plus probablement la simple conséquence de l'écoulement du temps depuis l'introduction de la cause en degré d'appel.

Enfin, même si les obligations positives de l'Etat belge et des Régions, de prendre les mesures opérationnelles préventives pour préserver la vie des individus et leur droit au respect de la vie privée et familiale sont, comme indiqué ci-avant (point 139), en principe des obligations de moyen et non des obligations de résultat (conclusions de l'Etat belge, p. 201 ; conclusions de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 81 *in fine*), il n'est pas contesté, et à tout le moins pas contestable, compte tenu de la science climatique examinée ci-avant, que la mesure de la réduction des émissions des GES constitue le principal outil de la lutte contre le réchauffement climatique dangereux. C'est donc au travers de l'analyse des objectifs de réduction des émissions de GES qui ont été poursuivis et de la vérification des résultats qui ont été obtenus qu'il est possible d'apprécier dans quelle mesure le droit à la vie et au respect de la vie privée et familiale a été ou non suffisamment préservé. C'est d'ailleurs bien, au niveau international et européen, la mesure de la réduction des émissions de GES qui est globalement utilisée tant pour déterminer les obligations de la Belgique, que pour apprécier les résultats de sa gouvernance climatique et non l'analyse détaillée des mesures concrètes destinées à mettre en œuvre cette gouvernance. Si la seule circonstance qu'un objectif insuffisant a été fixé ou qu'un résultat suffisant n'a pas été atteint ne peut, considérée isolément, suffire à établir une violation de l'article 2 ou 8 de la CEDH au regard des obligations de moyen qu'ils consacrent, la fixation d'un objectif insuffisant couplée à des résultats qui le sont également constituent, dans ce contexte, une présomption suffisante du fait que les autorités publiques n'ont pas pris les mesures appropriées pour prévenir la réalisation du risque grave et imminent dont elles avaient connaissance, et ont donc violé les articles 2 et 8 de la CEDH, sauf pour elles à établir que ces mesures constituaient une charge disproportionnée.

2) Le respect de l'article 2 de la CEDH

- Le risque encouru



164. L'existence d'un risque réel pour la vie des personnes physiques parties à la cause n'est pas contestable. La cour a déjà relevé les nombreuses mises en garde adressées par les experts climatiques les plus éminents et l'admission de ce risque par la communauté politique internationale (ci-avant, points 12, 14, 17, 18 et 29 à 32 de l'exposé des faits). En outre, même si le franchissement du seuil du réchauffement climatique jugé dangereux n'est pas attendu avant plusieurs décennies, le caractère « immédiat » de ce risque au sens précité résulte des nombreux rapports du GIEC dont question ci-avant : le processus est en effet enclenché depuis plusieurs décennies et a déjà eu des conséquences négatives pour la vie de nombreuses personnes, de sorte qu'il est impératif de prendre des mesures dès à présent. Dans son dernier rapport, le GIEC a relevé que, bien que la politique et la législation en matière d'atténuation des GES n'ont cessé de se développer depuis l'AR5, un réchauffement climatique de 3,2 °C d'ici à 2100 est actuellement prévu sur la base des contributions déterminées au niveau national (CDN) annoncées jusqu'en octobre 2021. Afin de limiter le réchauffement à 1,5 °C, le GIEC recommande donc de prendre des mesures immédiates permettant de réduire de manière significative les émissions mondiales au cours de cette décennie. Certes, il est probable que certaines des personnes physiques parties à la cause ne seront plus en vie à la fin du siècle. Il convient cependant de rappeler le caractère graduel du réchauffement climatique et l'impact qu'il a déjà (et aura toujours plus à l'avenir) notamment en termes de canicule, situation qui menace la vie des personnes les plus âgées.

Le caractère réel et immédiat des conséquences du réchauffement climatique n'est du reste pas réellement contesté par les parties intimées. Ainsi, l'Etat belge « *ne conteste pas que le réchauffement climatique est susceptible de mettre, même gravement, en danger la vie des personnes physiques parties à la procédure* » (ses conclusions, p. 205, la cour souligne). Il ne nie pas davantage « *l'urgence d'une atténuation du changement climatique* » (*Ibid.*, p. 201, la cour souligne). La Région wallonne cite sa Déclaration de Politique Régionale de septembre 2019 dans laquelle elle indiquait que « *(l')urgence climatique et les dégradations environnementales sont telles que la société tout entière est appelée à modifier ses comportements en profondeur* » (ses conclusions, p. 23, la cour souligne). La Région de Bruxelles-Capitale, pour sa part, « *n'entend nullement contester le bien-fondé des arguments soulevés par les parties appelantes quant à la démonstration de l'urgence que créent les risques liés aux changements climatiques, comme en témoignent les importants moyens déployés pour porter les réductions d'émissions de GES à leur niveau maximal en Région de Bruxelles-Capitale* » (ses conclusions, p. 7, la cour souligne). Enfin, la Région flamande reprend, sans les contester, les enseignements des différentes COP, notamment ceux de la COP25 qui souligne « *l'urgence du changement climatique et la nécessité pour les Parties de faire le maximum pour que leurs Contributions déterminées au niveau national (CDN) soient révisées avec un niveau d'ambition élevé* » (ses conclusions, p. 16, la cour souligne).

- La connaissance du risque



165. Il convient ensuite de vérifier quand les parties intimées ont su ou dû savoir qu'elles devaient agir (et dans quelle mesure), avant de déterminer si elles ont pris les mesures appropriées et raisonnables pour assurer la protection de la vie des personnes physiques parties à la cause.
166. Depuis au moins 1988, il est acquis que l'évolution du climat constitue une « *préoccupation commune de l'humanité* » qui impliquera de « *prendre en temps voulu les mesures nécessaires pour traiter de l'évolution du climat dans un cadre mondial* » (Résolution 43/53 de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur la protection du climat mondial pour les générations présentes et futures). La mise en place de la gouvernance climatique internationale a suivi, ainsi que la constitution du GIEC et ses premiers rapports. Si, en 1995, le GIEC indiquait encore qu'il n'était pas possible d'établir un « *rapport indubitable* » entre le changement climatique et les activités humaines, force est de constater que ce rapport a rapidement été démontré par la suite. Dès le Protocole de Kyoto, adopté en 1997 mais entré en vigueur en 2005, la Belgique s'est engagée à réduire ses émissions de GES de 8 % entre 2008 et 2012 (première période d'engagement), objectif réduit, en vertu d'une répartition de la charge entre les Etats membres, à 7,5 % par la décision n°2002/358/CE de l'Union européenne. Il n'est pas contesté que cet objectif a été atteint, de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'attarder sur cette période, d'autant que les parties appelantes au principal ne demandent à la cour de déclarer que les parties ont violé les articles 2 et 8 de la CEDH que « *dans la poursuite de leur politique climatique sur 2020* ».

- La période 2013-2020

167. Selon les parties appelantes au principal, la Belgique « *savait dès 2009-2011, au plus tard 2015, qu'elle devait mettre en place une gouvernance climatique qui permettrait de réaliser des réductions d'émissions de plus de 25% et 40% au minimum sur 2020 pour respecter une limite de réchauffement dangereux revue à la baisse. Et elle savait tout ce temps qu'il était urgent de faire cet effort, que la menace pour toute vie était immédiate et potentiellement irréversible. Elle ne l'a pas fait.* » (ses conclusions, p. 111).
168. En ce qui concerne précisément la deuxième période d'engagement (2013-2020), la cour rappelle que, en mars 2007, le Conseil européen avait d'abord décidé d'une réduction des émissions de GES d'au moins 20 % d'ici 2020 par rapport à 1990. Quelques mois plus tard, le GIEC a cependant recommandé aux pays de l'Annexe I, dans son 4^{ème} rapport, de diminuer les émissions de GES de 25 à 40 % en 2020.

De même, dans son rapport précité, le Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto sur les travaux de sa quatrième session, tenue à Vienne du 27 au 31 août 2007, a insisté sur le fait que, « *d'après la contribution du Groupe de travail III au quatrième rapport d'évaluation, pour atteindre le niveau de stabilisation le plus faible évalué dans le cadre des travaux du Groupe d'experts intergouvernemental à ce jour, et limiter en conséquence les dommages potentiels, les Parties visées à l'Annexe I devraient, d'ici à 2020, ramener collectivement leurs émissions à un niveau*



de 25 % à 40 % inférieur aux niveaux de 1990 par les moyens qui pourront être à leur disposition pour atteindre ces objectifs ». Dans le prolongement de ce qui précède, lors de la COP13 de décembre 2007 à Bali, les Etats Parties à la CCNUCC ont adopté un Plan d'action qui reconnaît explicitement la nécessité de réduire considérablement les émissions de GES pour atteindre l'objectif ultime de la CCNUCC, souligne l'urgence avec laquelle cela devrait être fait et renvoie, certes en note de bas de page, à la recommandation du GIEC de diminuer les GES de 25 à 40 % pour les pays de l'Annexe I.

Malgré ce plan d'action, le Parlement européen, qui avait pourtant déclaré quelques mois plus tôt qu'un objectif de – 30 % de GES pour 2020 s'imposait, a adopté, le 17 décembre 2008, le Paquet Energie Climat 2020 prévoyant une réduction de 20 % des émissions de GES d'ici 2020, avec néanmoins l'engagement de renforcer cet objectif à 30 % si d'autres économies importantes dans le monde développé ou en développement s'engageaient à apporter une juste contribution à l'effort global de réduction des émissions.

La Belgique, qui est tenue par les obligations positives imposées par l'article 2 de la CEDH, était cependant consciente du fait qu'un objectif de 20 % était insuffisant au regard de ces obligations. Ainsi, dans sa déclaration de politique régionale wallonne du 16 juillet 2009, le Parlement wallon avait indiqué que « les objectifs fixés par l'Union européenne visant à réduire les émissions de gaz à effets de serre de 20% d'ici 2020 (ou de 30% en cas d'accord international) par rapport au niveau de 1990 sont louables mais insuffisants », que l'Europe devait « voir plus loin, la Belgique et la Wallonie aussi », de sorte que, en « cas d'accord international, le Gouvernement demandera que la Belgique défende que l'objectif européen soit porté à 40 % ». Le 3 décembre 2009, la Chambre des représentants a adopté une résolution en vue de la COP de Copenhague, dans laquelle elle demandait au gouvernement fédéral de demander sur le plan international et européen que les objectifs à adopter tiennent compte de la réduction de GES de 25 à 40 % reprise dans les recommandations du 4^{ème} rapport du GIEC et, quelques jours plus tard, le Parlement flamand a adopté une résolution indiquant que « le principe de précaution implique que pour le groupe des pays développés des objectifs de réduction de 25 à 40 % sont nécessaires en 2020 par rapport à 1990 (...) ».

169. Lors de la COP15 de décembre 2009, les Etats parties ont signé l'accord de Copenhague au terme duquel il a été admis qu'une forte diminution des émissions mondiales de GES était indispensable afin de limiter le réchauffement climatique à 2°C, tout en envisageant « de renforcer l'objectif à long terme en tenant compte de divers éléments fournis par les travaux scientifiques, en ce qui concerne en particulier une hausse des températures de 1,5°C ». Lors de la COP16 de 2010 (Accords de Cancún), les Etats ont reconnu que les changements climatiques avaient une incidence sur l'exercice effectif des droits de l'homme et qu'il fallait envisager de renforcer l'objectif global à long terme, « en fonction des connaissances scientifiques les plus sûres, notamment au sujet d'une hausse de la température moyenne de 1,5 ° C au niveau mondial ». En 2011, à Durban, la COP faisait état de l'écart préoccupant et important « entre l'effet conjugué des engagements des Parties en matière d'atténuation des



émissions annuelles mondiales de GES d'ici à 2020 et les profils d'évolution des émissions globales assurant une perspective raisonnable de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2 °C ou 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels ». Tant à Cancún qu'à Durban, la nécessité pour les pays de l'Annexe I de réduire les GES de 25 à 40 % en 2020 a encore été rappelée explicitement.

Malgré ces mises en garde répétées, les parties au Protocole de Kyoto ont convenu le 8 décembre 2012, suite à la COP18 de Doha, de viser une réduction des émissions de GES de seulement 18% par rapport à 1990 pour 2020 pour les parties à l'Annexe I (l'objectif de l'Union européenne étant fixé à 20 %). Comme indiqué ci-avant, cependant, il a également été décidé que, au plus tard en 2014, il serait nécessaire pour les pays de l'Annexe I de revoir leur ambition à la hausse en tenant compte de l'objectif fixé à Bali.

Lors de chacune des COP 19, 20 et 21, l'objectif d'une réduction de GES de 25 à 40 % en 2020 par rapport à 1990, fixé compte tenu d'un réchauffement à 2° C, a été systématiquement rappelé³¹. Il en résulte qu'il existait sur la question un consensus non seulement scientifique mais également politique, qui permet de nourrir l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 2 de la CEDH dans le cadre des obligations positives qui s'imposent à la Belgique.

Certes, comme l'affirme l'Etat belge, les objectifs du 4^{ème} rapport du GIEC étaient « *fixés globalement pour les pays visés à l'Annexe I* » (ses conclusions, p. 168). Cela ne dispensait cependant pas la Belgique, à défaut de répartition individuelle claire, de se référer à ces objectifs, scientifiquement établis et faisant l'objet d'un consensus de la part de la communauté politique internationale, pour déterminer sa part à réaliser pour prévenir une violation de l'article 2 de la CEDH. Pour autant que de besoin, la cour rappelle les principes de responsabilités communes mais différenciées et de précaution consacrés par l'article 3 de la CCNUCC, mais également l'article 3.1 du Protocole de Kyoto qui vise plus explicitement la responsabilité individuelle des parties visées à l'annexe I (dans le même sens, voy. Hoge Raad, *Urgenda*, *op. cit.*, §7.3.2 : « *La Convention des Nations Unies sur le climat et l'Accord de Paris sont tous deux fondés sur la responsabilité individuelle des Etats* », selon la traduction non contestée des parties appelantes au principal).

La cour en conclut qu'il était clair pour les parties intimées, depuis 2007 et à tout le moins depuis 2009, que, au regard de ses obligations à l'aune de l'article 2 CEDH, une réduction des émissions de GES d'au moins 25 % s'imposait à la Belgique pour l'échéance 2020 pour limiter le réchauffement à 2° C . La circonstance, invoquée notamment par l'Etat belge que l'adaptation peut constituer une réponse « *également adéquate au changement climatique* » (ses conclusions, p. 154, voy. également les conclusions de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 83) n'empêche pas que la mitigation prônée systématiquement par les rapports du GIEC est

³¹ Comme le relève la Cour suprême des Pays-Bas, le fait que cet objectif n'ait pas été rappelé par la suite s'explique par le fait que la distinction entre les pays de l'Annexe I et les autres pays a ensuite été abandonnée, ce qui n'implique pas que le scénario de réduction de l'AR4 aurait été dépassé (Hoge Raad, *Urgenda*, *op. cit.*, §7.2.4).



indispensable, même si pas nécessairement suffisante ou exclusive. Il en va de même des autres mesures dont la Région de Bruxelles-Capitale fait état « *pour la protection de la vie des résidents bruxellois contre les conséquences du changement climatique* » (ses conclusions, p. 83).

170. D'ailleurs, il n'est pas contesté que, d'autres Etats européens ont, dès 2009, réhaussé leur objectif de réduction des émissions de GES pour 2020 : l'Allemagne (40%) (2012), le Danemark (40%) (2013), le Royaume-Uni (35%) (2013) et la Suède (40%) (2009) et se sont donc fixé un objectif national qui va jusqu'à deux fois plus loin que celui de l'UE. Il n'est pas davantage contesté que leurs intentions se sont concrétisées. D'après les rapports d'inventaire soumis par ces pays en 2022 pour la période 1990-2020 auprès du secrétariat de la CCNUCC (consultables sur le site Web du Secrétariat (www.unfccc.int) et repris dans les pièces P30 à P32 du dossier des parties appelantes au principal) :

- les émissions ont diminué en Allemagne de 41,3% en 2020 par rapport à 1990 ;
- les émissions ont diminué au Royaume-Uni de 49% en 2020 par rapport à 1990 ;
- les émissions ont diminué en Suède de 36% en 2020 par rapport à 1990 ;
- les émissions ont diminué au Danemark de 41,3% en 2020 par rapport à 1990.

171. Cela ne signifie pas pour autant que, dans l'absolu, un seuil minimal de réduction des émissions des GES à -40 % s'imposait nécessairement pour assurer le respect de l'article 2 de la CEDH. Comme le relève la Région de Bruxelles-Capitale, comparaison n'est pas raison et ces chiffres ne tiennent pas compte d'autres critères comme les efforts fournis avant 1990 ou la situation particulière de chacun de ces pays (ses conclusions, p. 39 ; voy. également le travail comparatif entre ces quatre pays et la Belgique, en pp. 40-46 de ses conclusions). Ces chiffres confirment cependant que rien n'imposait aux autorités belges de s'en tenir aux objectifs européens et que d'autres Etats ont pris acte de l'insuffisance de ces objectifs au regard des enjeux climatiques.

172. Les parties appelantes au principal présentent, en pp. 103 et 182 de leurs conclusions, un tableau de synthèse des éléments qui, à leur estime, justifient la fixation de l'objectif minimum à atteindre à une réduction de - 40 % :

Efforts à fournir par rapport à la fourche de 25-40% sur 2020	Pays Annexe II
Dès 2007, 2°C	
Principe RCD	Nettement plus que 25% ; vers le haut de la fourche
Principe équité	Renforce le principe RCD ; vers le haut de la fourche, si pas 40%

COVER 01-00003601947-0091-0160-04-03-1



Principe de précaution	40%
Principe de prévention de dommages	Vers le haut de la fourche, si pas 40%
Dès 2009 abandon progressif de 2°C pour 1,5°C	
Décisions de COP	40% ou plus
Accord de Paris	Plus que 40%

173. Force est toutefois de constater que ces parties n'indiquent pas clairement en quoi chacun des principes invoqués, les décisions de COP ou l'accord de Paris permettent de conclure à une réduction minimale de 40 % des émissions de GES pour 2020. A cet égard, il convient de rappeler que les obligations des autorités belges en vertu de l'article 2 de la CEDH concernant les personnes qui relèvent de leur juridiction, de sorte que ni le principe RCD ni le principe d'équité ne peuvent, au-delà du consensus politique obtenu à Bali et confirmé par la suite, être pris en compte pour déterminer le seuil minimal imposé par cette disposition eu égard aux exigences du principe de séparation des pouvoirs.
174. Il est clair cependant que, progressivement, l'insuffisance du seuil de – 25 % a dû apparaître sans ambiguïté aux parties intimées.
175. Ainsi, après que le GIEC a indiqué que le réchauffement climatique dépasserait probablement les 2° C à la fin du siècle, les COP 19 et 20 ont réitéré d'une part que le changement climatique représentait « *une menace urgente et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines, les générations futures et la planète* » (COP19) et d'autre part qu'il y avait un écart significatif et préoccupant entre les engagements des Etats en matière de réduction de GES pour 2020 et l'objectif de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2 ° C ou 1,5° C. Enfin, l'Accord de Paris de décembre 2015, intervenu lors de la COP-21, a acté la nécessité de contenir « *l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels* » et de poursuivre « *l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels* ». L'Etat belge admet du reste qu'à partir de l'Accord de Paris, « *l'objectif de 1,5°C est apparu plus clairement* » (ses conclusions, p. 170) et la Région de Bruxelles-Capitale que ce seuil est « *apparu pour la première fois dans l'Accord de Paris* » (ses conclusions, p. 60).
176. Depuis au moins 2015, donc, il est apparu que le minimum précité de -25 % serait insuffisant compte tenu de la nécessité de maintenir le réchauffement climatique « *nettement en dessous de 2° C* » et le rapport spécial de 2018 a confirmé qu'il fallait dorénavant abandonner l'objectif de 2°C pour celui de 1,5° C. Dans son rapport de 2018, le PNUE a par ailleurs relevé que les engagements actuels exprimés dans les CDN étaient insuffisants et que, si les ambitions des CDN n'étaient pas revues à la hausse avant 2030, il deviendrait impossible de respecter l'objectif de 1,5°C.



Si le passage d'un objectif de 2° C à 1,5 ° C impliquait forcément de revoir à la hausse le seuil minimum de – 25 % pour 2020, la cour n'est pas en mesure de déterminer avec certitude que ce passage de 2° à 1,5° C devait se traduire par une réduction des émissions de GES de – 40 % au regard de l'article 2 de la CEDH (même à considérer qu'il doive être combiné avec les principes de précaution et de prévention), *a fortiori* que les parties intimées étaient en mesure d'opérer cette traduction à l'époque, en théorie ou en pratique.

En revanche, une réduction des émissions de GES au niveau national de – 30 % en 2020 pouvait être considérée comme un minimum à l'aune de l'article 2 de la CEDH.

La cour relève à cet égard que, déjà dans sa communication du 10 janvier 2007, la Commission européenne proposait que « *l'UE se fixe pour objectif dans le cadre des négociations internationales de réduire les émissions des gaz à effet de serre (GES) des pays développés de 30% (par rapport à leur niveau de 1990) d'ici à 2020* », un tel effort étant considéré comme étant « *nécessaire pour limiter la hausse des températures de la planète à 2 degrés Celsius* » (Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius. Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà, COM(2007) 2 final, Bruxelles, 10 janvier 2007). Le 31 janvier 2008, le Parlement européen a adopté une résolution qui « *rappelle que les pays industrialisés, y compris ceux qui n'ont pas encore ratifié le protocole de Kyoto, ont un rôle moteur à jouer dans la lutte contre le changement climatique au niveau mondial et doivent s'engager à réduire leurs émissions d'au moins 30 % d'ici 2020* ». Enfin, la directive 2009/29/CE reprend dans son préambule « *l'objectif des 30 % d'ici à 2020 fixé par le Conseil européen, ce niveau de réduction étant celui qui est considéré comme scientifiquement nécessaire pour éviter une évolution dangereuse du climat* ».

Le Paquet Energie Climat 2013-2020 de l'Union européenne a pris acte de cet objectif, quoique de façon prudente dès lors qu'il prévoyait une réduction de 20% des émissions des GES d'ici à 2020 par rapport à l'année de référence (1990), avec l'engagement de renforcer cet objectif à 30% si d'autres économies importantes dans le monde développé ou en développement s'engageaient à apporter une juste contribution à l'effort global de réduction des émissions.

177. La Région wallonne ne s'y est du reste pas trompée dès lors que, déjà en 2014 (soit l'échéance fixée par la COP de Doha pour revoir à la hausse l'objectif de – 20 % proposé par l'UE), elle prévoyait une réduction des émissions de GES de 30 % pour 2020 dans son décret « Climat ».

Elle affirme du reste, sans être contredite sur ce point, avoir largement dépassé cet objectif dès lors qu'elle aurait diminué, en 2020, ses émissions de GES de 38,5 % (hors secteur



forestier³²). L'effet « COVID » dont question ci-après semble n'avoir joué qu'un rôle marginal dès lors que la Région wallonne précise, également sans être contestée, que ses émissions de GES (hors secteur forestier) étaient, en 2021, de 38,2 % inférieures par rapport à 1990 (ses conclusions, p. 42).

Dans ces circonstances, la cour estime qu'il n'est pas établi que la Région wallonne n'aurait pas fait sa part dans la réduction des émissions de GES indispensable pour respecter son obligation positive de respecter le droit à la vie des personnes vivant sur son territoire. Le reproche qui lui est (également) adressé de ne pas avoir suffisamment coopéré avec les autres parties intimées ne paraît pas suffisant pour remettre en cause cette conclusion, compte tenu des résultats recherchés (voir aussi ci-avant le point 51 de l'exposé des faits) et obtenus.

178. En ce qui concerne les mesures prises par les autres parties intimées, la cour relève que l'Etat belge indique dans ses conclusions que, malgré la décision prise par la Commission Nationale Climat le 26 avril 2012 d'étendre le Plan National Climat 2009-2012 à la période 2013-2020, ce plan n'a pu être réalisé dès lors qu'il était subordonné aux négociations sur le partage de la charge 2013-2020 entre l'Etat belge et les Régions (« burden sharing »), qui n'aboutiront qu'avec un accord du 4 décembre 2015, qui sera finalement inclus dans un accord de coopération du 12 février 2018, soit 2 ans avant l'échéance de la deuxième période d'engagement.

Selon l'Etat belge, la réduction belge des émissions de GES était, en 2019, de 19,95% par rapport à 1990 et, en 2020, de 26,9 % par rapport à 1990. Elle admet cependant que cette baisse spectaculaire est due à la crise du COVID : « *De 2019 à 2020, on constate une forte diminution (8,60 %) en lien avec la crise sanitaire* » (ses conclusions, p. 120). Cet élément est confirmé par le fait que, en 2021, les émissions totales de GES (hors secteur LULUCF) « *avaient baissé de 23,9 % par rapport à 1990 (...)* » (conclusions de l'Etat belge, p. 59). Pour mémoire, dans son rapport de 2021, le PNUE avait, au niveau mondial, relevé une baisse exceptionnelle des GES de 5,4 % en 2020 (ci-avant, point 57).

Le graphique des réductions de GES de la Belgique de 1990 à 2021 y inclus (source : site fédéral Climat.be, cité par les parties appelantes au principal) montre une relative stagnation des émissions de GES entre 2015 et 2019 et une brutale remontée dès 2021, qui démontre que, sans l'effet Covid, les résultats exigés par le droit de l'Union n'auraient sans doute pas été atteints :

³² Les parties ne s'étant pas expliqué sur l'impact de ce secteur forestier, la cour en conclut qu'il est négligeable.

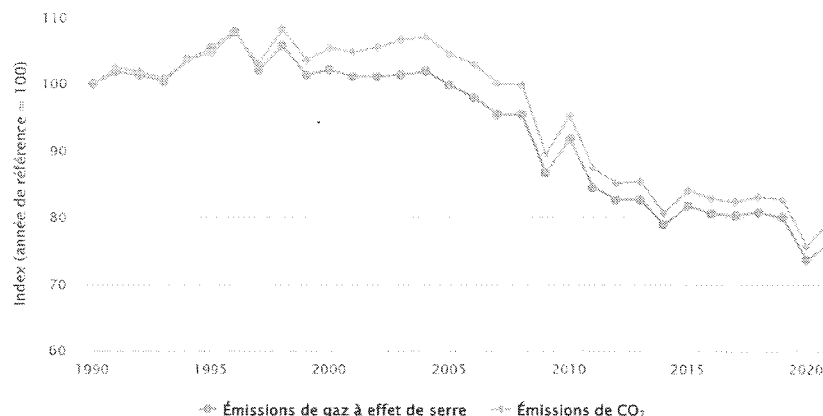


Figure 4.a. Historique des émissions de GES

179. En tout état de cause, il n'est pas contesté que l'objectif de - 30 % n'a pas été atteint en 2020, avec ou sans crise sanitaire, et il est manifeste que, sans l'effet de cette crise, même l'objectif de - 25 % ne l'aurait pas été. Le graphe ci-dessus confirme par ailleurs que, pour l'essentiel de la période considérée (2013-2019), les efforts consentis n'ont produit que des résultats minimes. Or, comme indiqué ci-avant, l'article 2 de la CEDH imposait à l'Etat belge de prendre des mesures appropriées, tout au long de cette période, pour atteindre le seuil minimum, initialement de - 25 % et qui aurait dû être revu à la hausse, au plus tard en 2018, pour viser une réduction de 30 % des GES.

Vu ce manque d'ambition, la violation de l'article 2 de la CEDH est établie dans le chef de l'Etat belge et ce, même si les résultats obtenus ne dépendent pas uniquement de la gouvernance climatique menée au niveau fédéral.

180. La Région flamande met en avant l'adoption, le 28 juin 2013, de son troisième Plan flamand relatif à la politique du climat 2013-2020 qui comporte un Plan flamand d'atténuation (« Het Vlaams Mitigatieplan » ou VMP) dont le but est la diminution des émissions de GES en Flandre entre 2013 et 2020 (ses conclusions, p. 38). Elle ne précise cependant pas quel était l'objectif global de la Flandre pour cette période. L'examen de ce plan révèle d'une part qu'elle s'inscrivait dans l'objectif européen de - 20 % pour 2020 et, d'autre part, qu'elle avait connaissance d'un document du 8 mars 2011 émanant de la Commission européenne (COM(2011) 112) indiquant que, pour obtenir une réduction des émissions de GES de 80 % en 2050, l'UE devait en réalité atteindre une réduction de GES de 25 % en 2020 (VMP, p. 15). Les parties appelantes au principal font par ailleurs référence à un avis du Minaraad (Conseil flamand de l'environnement et de la nature) déposé au Parlement flamand le 4 décembre 2009 et qui énonçait déjà que, pour l'objectif de 2020, « les réductions d'émissions nécessaires pour les pays développés devront plutôt se situer à l'extrémité supérieure de cette fourchette (25 à 40%) » (leurs conclusions, p. 183).

Compte tenu de son importance sur le plan national³³, notamment en termes d'émission de GES, il lui incombait de se fixer un objectif d'au moins - 30 % en 2020.

Tel n'a pas été le cas. La Région flamande n'indique pas non plus quelles ont été ses réductions de GES en 2020 par rapport à 1990, se contentant d'indiquer « *que l'on peut généralement conclure que la Flandre a atteint (...) les objectifs hors SEQE pour la période 2013-2020* » (ses conclusions, p. 86) et que le VEKP (« Het Vlaams Energie- en Klimaatplan ») 2021-2030 fait l'objet d'un rapport d'activité annuel dont le plus récent date du 28 octobre 2022 et « *contient les dernières données de l'inventaire flamand des GES pour l'année 2020* » (ses conclusions, p. 39).

L'examen de ce rapport (spécialement sa p. 8) permet toutefois de constater que:

- la diminution tous secteurs confondus des émissions de GES entre 2013 et 2019 est marginale,
- la réduction des GES en 2020 en Flandre n'a été que de 20 %,
- cette réduction constitue une « *forte diminution* » par rapport à 2019 (- 9 %) qui peut être, selon le rapport, en grande partie expliquée par la crise sanitaire.

Il est clair, ici aussi, que la Région flamande n'a pas pris les mesures appropriées et raisonnables pour faire sa part durant la période concernée.

181. La Région de Bruxelles-Capitale « *insiste sur le contexte particulier de la ville-région que constitue Bruxelles et des mesures prises par la Région dans le cadre de la lutte contre le changement climatique* » (ses conclusions, p. 76), souligne sa « *particularité institutionnelle du fait de son rôle de capitale de la Belgique* » et le fait qu'en tant que « *ville-région* », elle « *se distingue notamment des autres régions par son caractère essentiellement urbain, sa superficie réduite et sa densité de population* » qui expliquent que « *les efforts en termes de réduction des émissions ou de développement des énergies renouvelables (par habitant) délivrent des résultats moindres en Région de Bruxelles-Capitale* » (ses conclusions, p. 91).

Ces particularités doivent, en effet, être prises en compte : à la différence de la Région flamande ou de la Région wallonne, dont la taille et la configuration permettent davantage de les comparer à des petits Etats, la Région de Bruxelles-Capitale devrait plutôt être comparée à d'autres villes se trouvant dans une situation comparable. Ainsi, sans être contestée sur ce point, la Région de Bruxelles-Capitale affirme que le total des émissions de GES à partir du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ne représentait, en 2020, que 3% des émissions totales de la Belgique.

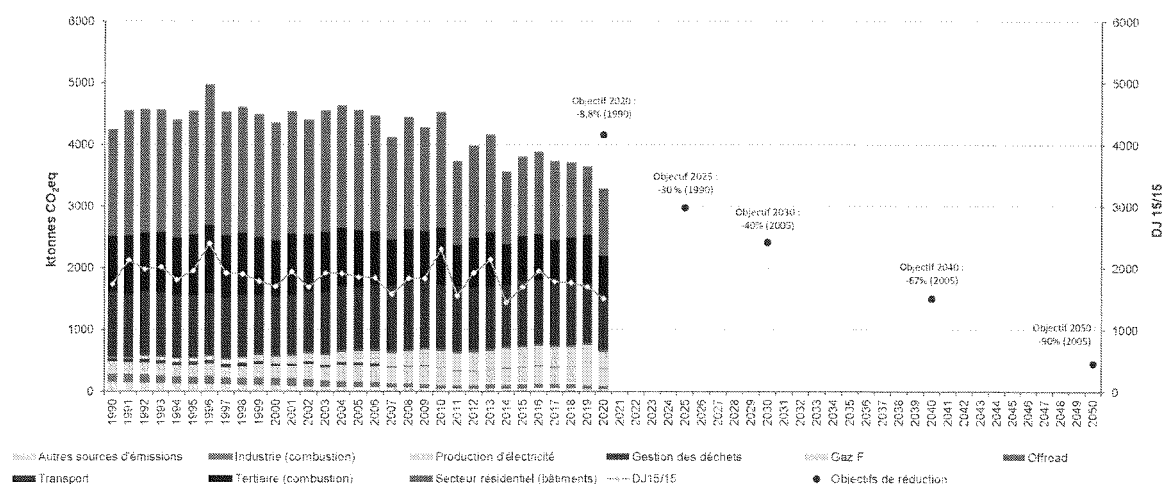
Pas davantage que la dimension mondiale du réchauffement climatique ne peut dispenser la Belgique de faire sa part, son statut particulier ne peut toutefois épargner à la Région de

³³ Selon la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande était à l'origine, en 2020, d'environ 65 % de l'émission des GES à partir du territoire belge (ses conclusions, p. 33).

Bruxelles-Capitale d'en faire autant dans les efforts à fournir par la Belgique dans la réduction des émissions de GES, dès lors qu'elle est, comme les autres parties intimées, soumise aux obligations imposées par l'article 2 de la CEDH.

Or, alors qu'en 2002 le Gouvernement bruxellois avait adopté un « *Plan d'amélioration structurelle de la qualité de l'air et de lutte contre le réchauffement climatique 2002-2010* » qui intégrait « *la stratégie, les priorités et les actions à entreprendre sur les dix ans à venir et était impératif pour toutes les entités administratives qui dépendaient de la Région* » (conclusions de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 88), rien de tel n'a, selon les informations communiquées à la cour, été adopté pour la période 2013-2020. Ce n'est que le 2 juin 2016 que, selon la Région de Bruxelles-Capitale, a été adopté « *le premier Plan régional Air-Climat-Energie (...) qui, outre l'atteinte des objectifs régionaux qui découlaient des accords (intracommunautaires et interrégionaux) de répartition des objectifs européens, fixait un objectif de réduction des émissions de GES de 30% en 2025* » (ses conclusions, p. 91).

En termes de résultats, la Région de Bruxelles-Capitale se prévaut d'une baisse de ses émissions de GES de 23 % en 2020 par rapport à 1990. Elle ne précise cependant pas quels sont les chiffres de 2021, alors qu'il résulte de ce qui précède que, à tout le moins pour les émissions au niveau mondial et national et pour celles de la Flandre, la crise sanitaire a eu un effet significatif sur les chiffres de 2020. Cet impact est confirmé par l'examen du graphe ci-dessous, qui est repris dans ses conclusions (en p. 37).



Ce même graphe témoigne du fait que, pendant la période 2013-2020, les efforts de réduction des émissions de GES ont été très peu importants : après une augmentation conséquente en 2013 et une réduction significative en 2014, les émissions sont reparties à la hausse pour ensuite baisser légèrement pour aboutir, en 2019, à un taux quasiment identique à la situation prévalant en 2011.



De la même façon que pour l'Etat belge et la Région flamande, ces éléments témoignent du fait que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas pris les mesures appropriées pour faire sa part à l'aune de l'article 2 de la CEDH.

182. Il résulte de ces développements que, à l'exception de la Région wallonne, aucune des parties intimées n'a été en mesure de se fixer des objectifs compatibles avec ce que la meilleure science climatique, validée par l'accord de Bali et donc par la communauté politique internationale, imposait au regard de l'article 2 de la CEDH, à savoir des réductions des émissions de GES d'au moins 25 % afin de tenir compte des enseignements selon lesquels il fallait viser un objectif nettement inférieur à 2° C de réchauffement climatique pour éviter de mettre, à terme, en péril la vie des personnes résidant sur le territoire belge, et donc des personnes physiques parties à la cause. Ce manque d'ambition s'est reflété dans les diminutions effectives des émissions de GES de la Belgique qui, sans l'effet COVID, aurait manifestement obtenu des résultats inférieurs à la diminution de 25 % préconisée plus de 13 ans plus tôt (comme le confirment les résultats de 2021). Les mêmes constats ont été faits en ce qui concerne les Régions flamande et bruxelloise. Il en va d'autant plus ainsi que le seuil de – 25 % était devenu manifestement insuffisant, sinon depuis 2015 à tout le moins depuis 2018 compte tenu de l'objectif de 1,5° C, de sorte qu'il s'imposait dorénavant de viser des réductions d'au moins 30 % de GES pour 2020. Il convient de relever, incidemment et comme l'ont fait les premiers juges, que, tout au long des années de la seconde période d'engagement, l'Union européenne avait fréquemment mis en garde l'Etat belge contre le risque de ne pas atteindre l'objectif européen – pourtant insuffisant au regard des obligations positives incombant à l'Etat belge en vertu de l'article 2 de la CEDH – de 20 %.

183. Certes, l'objectif de – 30 % n'a dû apparaître comme étant nécessaire qu'au cours de la période 2013-2020, de sorte que des réductions légèrement inférieures auraient pu être admises au regard des obligations imposées par l'article 2 de la CEDH, dont les principes ont été rappelés ci-avant. Force est cependant de constater que les résultats engrangés par la Belgique, qui a pourtant pu bénéficier de ceux de la Région wallonne, sont restés loin de cet objectif. Or, ni l'Etat belge, ni la Région flamande, ni la Région de Bruxelles-Capitale n'établissent qu'un objectif de – 30 % (et, *a fortiori*, de tout objectif qui serait situé dans la fourchette 25-30 %) aurait constitué un fardeau excessif, de sorte qu'il peut être conclu que ces parties n'ont pas pris les mesures appropriées et raisonnables pour que l'Etat belge fasse sa part afin de prévenir le franchissement du seuil jugé dangereux par la communauté scientifique, tel que ce seuil résultait des rapports du GIEC de l'époque.

La demande en ce qu'elle a pour objet le constat d'une violation de l'article 2 de la CEDH par les parties intimées, en ce qui concerne la politique climatique qu'elles ont poursuivie et mise en œuvre entre 2013 et 2020, est fondée sauf à l'égard de la Région wallonne. Le jugement est donc confirmé en ce qu'il concerne, pour cette période, la violation de l'article 2 de la CEDH par l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale (sauf vis-à-vis de Klimaatzaak, cf. point 158 ci-avant).



- La période d'engagement 2021-2030

184. En ce qui concerne la période d'engagement 2021-2030, les parties appelantes au principal estiment que les parties intimées auraient dû opter pour une réduction des émissions de GES de 81 % d'ici 2030 par rapport à 1990 et que, ne l'ayant pas fait, elles ont, également pour cette période, violé les articles 2 et 8 de la CEDH. Prenant en considération, notamment le principe de la séparation des pouvoirs et la marge d'appréciation des pouvoirs publics dans l'exercice de leurs compétences, mais également le fait que cet objectif serait devenu hors d'atteinte en raison des performances insuffisantes en 2020, elles limitent toutefois l'injonction à adresser aux parties intimées aux mesures suffisantes pour diminuer le volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge à concurrence de minimum 61 % d'ici 2030.
185. Il appartient aux parties appelantes au principal de démontrer que les pourcentages de 81 % ou d'à tout le moins 61 %, qui constituent selon elles la part contributive minimale de la Belgique, sont justifiés au regard de la protection dont elles bénéficient en vertu de l'article 2 de la CEDH.
186. Concernant le pourcentage de réduction de 81 %, les parties appelantes, rappelant le pacte de Glasgow de novembre 2021 et citant une étude scientifique de 2021³⁴, insistent sur le caractère crucial de la présente décennie au regard des enjeux du réchauffement climatique et considèrent que les États développés dont la responsabilité historique est élevée et dont le PIB par habitant est élevé, ont en réalité déjà consommé leur juste part d'émissions et devraient en principe cesser d'émettre à partir de 2030, de sorte que cela justifie dans leur chef un effort particulièrement accru (leurs conclusions, p. 110, n° 234).
187. Les pourcentages de - 81% et de - 61 % résultent d'une étude du professeur Joeri Rogelj, du Grantham Institute, intitulée : « Belgium's national emission pathway in the context of the global remaining carbon budget » qui a été réalisée en mars 2023. L'auteur, précisent les parties appelantes au principal, est professeur en sciences et politiques climatiques à l'Imperial College London, co-auteur des rapports du GIEC et des « Emission Gap Reports » annuels du PNUE et membre du Conseil Scientifique pour le changement climatique de l'Union européenne (leurs conclusions, p. 196). Dans son étude, il part du budget carbone résiduel global établi par le 6^{ème} rapport d'évaluation du GIEC permettant de donner deux chances sur trois de respecter le seuil d'un réchauffement planétaire dangereux de 1,5°C, à savoir 400 GtCO₂, pour en déduire, selon différentes clés de répartition, les budgets carbone restants pour la Belgique à partir de janvier 2021 et, sur cette base, une trajectoire linéaire des réductions de GES de 2020 à 2030, qui diminuent ensuite pour arriver à un objectif de zéro net en 2050 (« trajectoire 1 », ou « path 1 », qualifiée de « trajectoire concave » par les parties appelantes au principal). Dans un autre tableau, le professeur Rogelj envisage une trajectoire linéaire non plus de 2020 à 2030 mais de

³⁴ L. RAJAMANI et al., « National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law », *Climate Policy*, 2021, 21:8, pièce J4 du dossier des parties appelantes au principal.



2020 jusqu'à l'épuisement du budget carbone de la Belgique, toujours déterminé selon les différentes clés de répartition (« trajectoire 2 » ou « path 2 »).

188. Le pourcentage de - 81 % est déterminé sur la base du critère de l'égalité des émissions par habitant qui est, selon les parties appelantes au principal, celui qui est « *minimalement en accord avec l'équité* » (leurs conclusions, p. 197).

Comme indiqué ci-avant (point 173), cependant, le principe d'équité ne peut, au-delà de ce qui a fait l'objet d'un consensus politique international suffisant (comme le Plan de Bali), être pris en compte sous l'angle de l'article 2 de la CEDH, qui concerne le respect par la Belgique du droit à la vie des personnes relevant de sa juridiction au sens de l'article 1^{er} de la CEDH.

189. Les parties appelantes au principal proposent donc à titre subsidiaire la clé de répartition la moins contraignante pour la Belgique (dite celle de « Grandfathering », qui serait pourtant, selon M. Rogelj, contraire aux principes d'équité du droit international de l'environnement) et le pourcentage le moins élevé entre les trajectoires 1 et 2, à savoir – 61 %, pour en conclure qu'il s'agit du « *minimum minimorum pour faire face de manière efficace à l'urgence climatique* », se situant « *en-deçà de toute marge de discrétion. Les parties intimées n'ont pas le choix de faire encore moins* » : « *En d'autres termes, il s'agit du seuil minimum à l'égard duquel les autorités n'ont pas de pouvoir d'appréciation en vue de respecter leurs obligations au regard du droit de la CEDH (...)* » (leurs conclusions, p. 351).
190. Le raisonnement des parties appelantes au principal peut être approuvé dans son principe : comme indiqué ci-avant, le principe de séparation des pouvoirs interdit à la cour de déterminer un taux de réduction de GES qui lui paraîtrait souhaitable ou équitable au regard de la responsabilité historique de la Belgique en matière d'émissions de GES. Pour établir une violation de l'article 2 de la CEDH, en effet, il convient de démontrer que les parties intimées n'ont pas pris les mesures appropriées et raisonnables pour prévenir la mise en péril à terme du droit à la vie des personnes physiques parties à la cause et ce, compte tenu de la connaissance disponible pour la période d'engagement 2020-2030. Seul peut donc être retenu un objectif de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030 qui serait le minimum admis par la meilleure science climatique disponible pour que l'Etat belge fasse « sa part » afin d'empêcher le franchissement du seuil dangereux en termes de réchauffement climatique.
191. A cet égard, il existe actuellement un consensus scientifique et politique (à tout le moins sur le plan international), notamment suite au rapport spécial du GIEC de 2018 et aux COP de Glasgow et Sharm El-Sheik, pour considérer que le seuil d'un réchauffement dangereux doit être fixé à 1,5°C plutôt qu'à 2°C avec néanmoins une certaine tolérance (« *sans dépassement ou avec un dépassement limité* », selon l'AR6). Ce choix opéré par le professeur Rogelj peut donc être validé.
192. Le choix des parties appelantes au principal de retenir la clé de répartition du « Grandfathering » n'est pas non plus critiquable. Si cette clé est problématique au regard de

certaines principes d'équité débattus en droit international de l'environnement, ceux-ci, à défaut d'être contraignants, ne peuvent être pris en considération au regard de l'application de l'article 2 de la CEDH compte tenu des principes précités : afin d'éviter d'interférer avec les prérogatives des pouvoirs législatif et exécutif, le juge ne peut en effet tenir compte, à défaut de consensus politique sur ce point, que de la clé de répartition la moins contraignante pour l'Etat.

193. Enfin, le choix du budget carbone mondial restant, auquel doit être appliquée la clé de répartition, dépend de la probabilité retenue pour limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C. Ainsi, il est actuellement acquis qu'un scénario à une chance sur deux permet de tabler sur un budget carbone total de 500 GtCO₂ alors qu'un scénario à deux chances sur trois d'éviter un réchauffement dangereux limite ce budget à 400 GtCO₂.

Les parties appelantes au principal relèvent que le GIEC « *travaille systématiquement avec la probabilité de deux chances sur trois* », tout comme dans les « Emission Gap Reports » du PNUE ou dans les études qu'elles citent. Elles estiment que la logique mène à écarter « *une probabilité d'une chance sur deux; comme lors d'un pile ou face, le hasard y règne* », et rappellent que le professeur Rogelj a exclu cette probabilité sur la base du principe de précaution et que, dans l'arrêt *Neubauer*, la cour allemande « *a pris acte de l'usage de la probabilité de 67%, deux chances sur trois, sans commentaires spécifiques, épousant sur ce point l'approche établie* » (leurs conclusions, p. 202).

La Région wallonne estime cependant qu'il existe un arbitrage à opérer dans le choix du budget carbone résiduel, selon qu'il donne deux chances sur trois de respecter le seuil d'un réchauffement planétaire dangereux d'1,5°C « *plutôt qu'un budget donnant une chance sur deux ou un autre donnant cinq chances sur six* » (ses conclusions, p. 83). Dans le même sens, l'Etat belge relève que les rapports sur lesquels se fondent les parties appelantes au principal se basent « *à l'instar de tout scénario de partage de l'effort, (...) sur des valeurs* » et sont donc « *en ce sens, éminemment politiques* » (ses conclusions, p. 174).

194. La cour constate que les rapports du GIEC prennent en effet en compte tant une probabilité de deux chances sur trois qu'une probabilité de 50 %. Ainsi, dans l'AR6, il est indiqué que la meilleure estimation pour le budget carbone résiduel depuis 2020 afin de limiter le réchauffement à 1,5° C avec une probabilité de 50% est estimée à 500 GtCO₂ (rapport de synthèse, p. 46). La probabilité de 67% ne semble, dans ce rapport, être utilisée que pour la limitation du réchauffement à 2° C (*Idem*). Il en va de même dans le résumé à destination des décideurs politiques.

Le scénario de 50 % est également retenu dans l'avis émis le 15 juin 2023 par le conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique (ci-après le « conseil consultatif »), déposé à l'audience du 12 octobre avec l'accord de toutes les parties. Ce conseil, qui a été établi par la loi Climat européenne (dont l'article 12 a introduit un article 10 *bis* dans le règlement (CE) n°401/2009 relatif à l'Agence européenne pour l'environnement et



au réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement), est composé de « quinze experts scientifiques confirmés représentant un large éventail de disciplines pertinentes », nommés par le conseil d'administration « à l'issue d'une procédure de sélection ouverte, équitable et transparente » et qui « rendent leur avis en toute indépendance des États membres et des institutions de l'Union » (art. 10bis précité). Ce conseil s'est vu confier plusieurs missions aux termes de l'article 3 de cette même loi, notamment examiner les conclusions scientifiques les plus récentes des rapports du GIEC et les données scientifiques sur le climat et fournir des avis scientifiques sur les mesures existantes et les mesures proposées par l'Union, sur les objectifs en matière de climat et les bilans indicatifs en matière de GES et sur leur adéquation avec les objectifs du présent règlement et les engagements internationaux de l'Union au titre de l'accord de Paris. L'article 3, §3 précise que, dans ses travaux, le conseil consultatif « se fonde sur les meilleures données scientifiques disponibles et les plus récentes, y compris les derniers rapports du GIEC, de l'IPBES et d'autres organismes internationaux », qu'il « procède en toute transparence et rend ses rapports publics ». Ce comité compte actuellement parmi ses membres le professeur Joeri Rogelj, auteur de l'étude qui fonde la demande des parties appelantes au principal.

195. Compte tenu de ces éléments, la cour n'est pas en mesure de conclure que seul un scénario à - 61 % de GES serait compatible avec les obligations positives de l'article 2 de la CEDH, que ce soit selon la meilleure science climatique disponible, en vertu du principe de précaution invoqué dans l'étude précitée, dont la portée contraignante n'est pas développée par les parties appelantes au principal ou en vertu d'un consensus politique international. Il peut au contraire être déduit du fait que le conseil consultatif, dans lequel siège M. Rogelj, a retenu un tel budget que, selon la meilleure science climatique, un scénario à 50 % n'est pas déraisonnable. En outre, comme le relève le professeur Rogelj, un budget de 500 GT CO₂ implique qu'un réchauffement de 1,7°C (soit encore nettement inférieur à 2°C) pourra être évité avec une probabilité d'environ 85 % et ce, alors que le seuil de 1,5°C permet certains dépassements. Certes, il pourrait paraître plus prudent d'opter pour une probabilité plus importante. Un tel choix relève cependant, compte tenu des éléments précités, d'une décision politique qui implique la prise en compte de nombreux facteurs et échappe – à tout le moins à l'heure actuelle – au champ d'application de l'article 2 de la CEDH tel qu'interprété à l'aune du principe de séparation des pouvoirs.

Le fait que la Cour constitutionnelle allemande aurait – en effet sans autre développement – entériné un scénario à deux chances sur trois (conclusions des parties appelantes au principal, p. 202) n'est pas de nature à énerver cette conclusion. Dans son arrêt *Neubauer*, la Cour allemande n'a, en effet, pas commenté spécifiquement le choix du scénario de 67 % : elle a uniquement pris acte du fait que le comité d'experts allemand l'avait retenu (§36 de l'arrêt), de sorte qu'aucune conclusion ne peut en être inférée sur le plan juridique.

196. Dans ces circonstances, aucune violation de l'article 2 de la CEDH ne peut être déduite du fait qu'aucune des parties intimées ne s'est engagée, à ce jour, à atteindre une réduction des



émissions de GES de minimum 81 % ou 61 % d'ici 2030 et, *a fortiori*, du fait qu'elles n'ont pas pris les mesures appropriées pour atteindre de tels objectifs.

197. Les parties appelantes au principal ont cependant précisé à la cour que leur demande portait également, à titre subsidiaire, sur une réduction inférieure à 61 %, dans l'hypothèse où la cour devait considérer que le « *seuil minimum à l'égard duquel les autorités n'ont pas de pouvoir d'appréciation en vue de respecter leurs obligations au regard du droit de la CEDH (...)* » serait inférieur. Les parties intimées ont pour leur part confirmé à l'audience que la cour pouvait statuer *infra petita*. La cour étant saisie d'une telle demande, il lui incombe donc de vérifier quel est ce seuil minimum, dont le respect serait exigé par l'article 2 de la CEDH tel qu'interprété à l'aune du principe de séparation des pouvoirs.
198. L'adoption par l'Union européenne de la loi climat permet de considérer que, à tout le moins depuis 2021, il existe un consensus européen sur la nécessité de réduire les émissions de GES de l'UE d'au moins 55 % en 2030. La cour rappelle par ailleurs que la Belgique s'est ralliée à cet objectif dès lors que l'Etat belge a conclu un accord de gouvernement le 30 septembre 2020 qui le reprend explicitement.

Encore faut-il déterminer si, à l'aune de l'article 2 de la CEDH, cet objectif de - 55 % est compatible avec un seuil de 1,5° C selon un scénario à 50 % de chances de succès, ou s'il est insuffisant.

199. A la demande de la cour, les parties ont débattu spécifiquement de la question de savoir quel était le fondement scientifique de ce pourcentage de - 55 %. Celles-ci ont produit un rapport d'impact établi le 17 septembre 2020 par la Commission européenne. Ce rapport est composé de deux parties de respectivement 140 pages et 228 pages (les annexes). Il y est précisé (en pp. 6-8 de la partie I) que, afin de respecter les engagements pris par l'Union européenne lors de l'Accord de Paris (à savoir notamment le développement d'une stratégie à long terme en matière de GES), celle-ci s'étant fixé un objectif de neutralité climatique pour 2050, qui impliquait de revoir le précédent objectif de - 40 % de GES pour 2030 à la hausse, pour atteindre un objectif de 50 ou 55 % (et ce, pour éviter de devoir réaliser une partie significative de la transition après 2030). La Commission y exprime sa préférence pour l'objectif de 55 %, qui permettrait une transition énergétique verte plus rapide avec des risques économiques limités (p. 127). Dans la partie II du rapport, il est fait état du budget carbone résiduel global pour une température de 1,5°C résultant du rapport spécial SR1.5 (soit 580 et 420 GtCO₂ respectivement pour des scénarios à 50 % et 67 %) mais il est précisé qu'un tel budget n'indique pas *comment* réduire les GES d'une façon qui soit compatible avec la limitation d'un réchauffement climatique nettement inférieur à 2°C ou 1,5°C (p. 194). La Commission relève ensuite que les derniers rapports du PNUE ne fournissent pas d'information sur les trajectoires à suivre au niveau « régional » (comme l'UE) pour respecter les accords de Paris mais que le projet « ADVANCE » permet de conclure que l'objectif de neutralité climatique en 2050 combiné avec des réductions GES de 50-55 % en 2030 est non



seulement compatible avec l'objectif de 1,5°C mais également plus ambitieux que ce qui est requis.

Le taux de 55 % a également été examiné dans l'avis précité du 15 juin 2023 émis par le conseil consultatif de l'Union européenne. Dans ce rapport de 110 pages, le conseil consultatif, qui pour rappel est un organe indépendant, envisage l'objectif à atteindre pour l'UE pour 2040 afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050 de façon compatible avec un réchauffement climatique à 1,5°C sans dépassement ou avec un dépassement limité. Ce conseil relève que, selon l'application de certains principes d'équité, l'UE aurait déjà épuisé sa juste part du budget global des émissions. Il suggère donc, selon les dernières données scientifiques disponibles et après avoir analysé plus de 1000 scénarios de trajectoires possibles (et leurs implications en termes d'effets secondaires, de bénéfices, de résilience et de faisabilité), de maintenir le budget des émissions de GES de l'UE dans les limites de 11 à 14 Gt CO₂ entre 2030 et 2050, ce qui implique de réduire les émissions de GES de 90 à 95 % d'ici 2040, par rapport à 1990 (fourchette qui prend en compte plusieurs dimensions d'équité et de faisabilité des réductions d'émissions).

En ce qui concerne l'objectif de l'UE de réduction d'au moins 55 % de GES par rapport à 1990, le conseil consultatif estime qu'il permet d'atteindre l'objectif recommandé pour 2040 et de maintenir les émissions post-2030 dans les limites du budget recommandé, même s'il estime que des efforts supplémentaires pour augmenter l'ambition au-delà de 55 % (jusqu'à 70 % ou plus d'ici 2030) permettraient de réduire considérablement les émissions cumulées de l'UE jusqu'en 2050, et d'accroître ainsi l'équité de la contribution de l'UE à l'atténuation mondiale des GES.

Enfin, la cour relève que, dans l'étude précitée du professeur Rogelj, le taux de réduction des émissions de GES repris pour la Belgique dans le second tableau, en recourant à la même clé de répartition (*grandfathering*) mais en retenant un budget carbone résiduel global de 500GtCO₂ (soit une probabilité de 50 %), est également de 55 % pour 2030 par rapport à 1990.

200. Les parties appelantes au principal affirment que, en 2020, le Parlement européen aurait « *critiqué l'objectif de -55 % sur 2030 par rapport à 1990 en soulignant qu'il n'était pas conforme à la meilleure science climatique disponible et aux constats faits par le PNUE* ». Elles citent ensuite l'extrait d'un rapport (« Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law) (COM(2020)0080 ») qu'elles traduisent comme suit : « *Comme l'indique clairement le rapport 2019 du PNUE sur l'écart des émissions, les émissions mondiales doivent être réduites de 7,6 % par an, dès à présent, afin de limiter le réchauffement climatique à 1,5°C. Pour l'UE - même sans tenir compte des questions d'équité telles que les émissions par habitant ou la responsabilité des émissions historiques - cela signifierait une réduction de 68 % d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990* » (leurs conclusions, p. 121).



Il résulte cependant de l'examen de ce rapport qu'il ne s'agit pas de la position officielle du Parlement européen mais de la proposition du rapporteur d'un des comités du Parlement, qui suggérerait en effet d'opter pour un objectif plus ambitieux de réduction de 65 % en 2030 (p. 38/39). Cette proposition n'a manifestement pas été suivie, y compris par le Parlement dès lors que la loi Climat européenne a été adoptée par ce dernier en codécision avec le Conseil.

Les parties appelantes citent également une déclaration qui aurait été faite par le vice-président de la Commission européenne avant la COP 27 à Sharm-El-Sheikh en novembre 2022, et qui aurait « *annoncé que l'objectif de pour le moins -55% sur 2030 serait réhaussé à pour le moins -57% sur 2030* » (leurs conclusions, p. 121). L'Etat belge précise pour sa part (ses conclusions, page 94) que le Parlement et le Conseil de l'Union européenne ont trouvé un accord provisoire sur une révision du règlement relatif à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie, dans le cadre du paquet législatif « Fit For 55 », qui aura pour effet de porter l'objectif de réduction des GES de l'Union européenne de 55% à 57% pour 2030. Il ne s'en déduit cependant pas qu'une réduction de 55 % des émissions de GES pour 2030 empêcherait un pays de l'UE de faire sa part pour éviter un franchissement inacceptable de 1,5 °C au regard de l'article 2 de la CEDH.

201. La cour en conclut qu'elle ne dispose pas d'éléments, à ce jour, pour considérer que le « minimum minimorum » visé par les parties appelantes au principal serait plus important que cette réduction de 55 % à l'horizon 2030. La cour relève du reste, pour autant que de besoin, que la Cour constitutionnelle allemande a, dans son arrêt *Neubauer*, considéré que cet objectif n'était pas incompatible avec le droit à la vie et à l'intégrité physique protégé par l'article 2, §2 de la Constitution (§§144-170) mais, en se basant sur un scénario de 67% (donc moins favorable à l'Etat allemand), a conclu à l'inconstitutionnalité de la loi allemande en ce qu'elle était susceptible d'imputer une charge disproportionnée sur les droits fondamentaux pour la période postérieure à 2030 (§§182-265).

Pour les motifs déjà indiqués ci-dessus au point 161 mais, également, parce que la validité des objectifs européens actuellement en vigueur et, plus spécifiquement, de la directive 2003/87/CE et du Règlement (UE) 2018/842 n'est pas remise en cause il n'est pas nécessaire d'adresser à la Cour de justice la question préjudicielle suggérée par la Région flamande ou, dans le corps de ses conclusions (p. 29, n°52), par l'Etat belge³⁵.

202. En revanche, il peut être considéré, au regard des mêmes éléments, qu'une diminution de – 55 % des émissions de GES à l'horizon 2030 constitue ce seuil minimal, en deçà duquel la Belgique ne peut aller sous peine de ne pas respecter l'article 2 de la CEDH.

³⁵ L'Etat belge y développe que : « *En tout état de cause, le recours introduit par les parties KLIMAATZAAK et consorts ne pourrait être accueilli sans avoir préalablement introduit devant la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle sur la conformité de la législation climatique européenne avec le droit à la vie et le droit au respect de la vie familiale tels que consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* ».



Certes, le système européen est plus complexe dès lors que, comme expliqué précédemment, il est composé d'une part des secteurs ETS et, d'autre part, des secteurs non-ETS. Pour ceux-ci, le règlement (UE) 2023/857 du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de GES par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et le règlement (UE) 2018/1999 a imposé à l'Etat belge une réduction de – 47 % de GES à l'horizon 2030 par rapport au niveau de 2005. Compte tenu du fait que la loi européenne sur le Climat vise une réduction de 55 % à l'horizon 2030 par rapport à 1990 et que l'Etat belge se positionne plus favorablement que beaucoup d'autres Etats européens en ce qui concerne sa capacité contributive, il ne fait cependant pas de doute que le respect par la Belgique d'un objectif de réduction des émissions de GES, au départ de son territoire, d'au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990, constitue un minimum pour le respect de ses obligations positives de protection des droits humains. Tel est du reste l'objectif que l'Etat belge s'est fixé dans son accord de gouvernement du 30 septembre 2020. La Région wallonne estime du reste dans son PACE 2030, page 20, que la mise en œuvre d'une réduction de -47% par rapport à 2005 pour les secteurs non-ETS, conjuguée aux réductions attendues en ETS, permettra de respecter, pour ce qui concerne son territoire, l'objectif de réduction totale de - 55% par rapport à 1990 qu'elle s'est fixé.

La cour en conclut que l'objectif de – 55 % en 2030 doit être atteint *a minima* afin que, en ce qui concerne l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale, il soit mis un terme à la violation de l'article 2 de la CEDH commise durant la deuxième période d'engagement et, en ce qui concerne la Région wallonne, qu'une telle violation ne puisse être constatée pour la période d'engagement 2020-2030.

203. La question de savoir depuis quand cet objectif devait être poursuivi par les parties intimées doit appeler une réponse nuancée.

D'un côté, il convient de rappeler que l'obligation mise à charge des Etats par l'article 2 de la CEDH ne peut leur imposer une charge excessive et qu'il ne peut être fait abstraction, même dans une hypothèse d'urgence climatique, du temps nécessaire pour qu'une autorité publique adapte, par la voie démocratique, ses objectifs en matière de réduction des émissions de GES compte tenu de l'ensemble des facteurs à prendre en considération (et notamment des derniers enseignements de la science climatique). Dans la citation originale, les parties appelantes au principal demandaient une réduction des émissions de GES de 55 % et à tout le moins de 40 % pour 2030 de sorte que, à tout le moins en 2015, le taux de 55 % leur semblait être le plus ambitieux, tandis que celui de 40 % ne paraissait pas déraisonnable. Il convient par ailleurs de tenir compte des spécificités propres à chacune des parties intimées. Ainsi, la Région flamande se caractérise par la présence, sur son territoire de grandes villes, d'industries lourdes (notamment, le port d'Anvers), alors que la Région de Bruxelles-Capitale insiste sur « *la quasi-absence d'industries sur le territoire bruxellois* » qui implique qu'elle « *ne peut déployer qu'une politique climatique essentiellement ciblée sur les émissions individuelles (chauffage, transport),*



où les marges sont réduites » (ses conclusions, p. 38). Quant à l'Etat fédéral, il a un pouvoir limité sur l'étendue de son territoire, qui inclut celui des Régions, dès lors qu'il n'agit que par le biais des compétences qui lui restent attribuées, notamment en matière fiscale et dans le secteur énergétique, et qui sont détaillées dans ses conclusions (ses conclusions, p. 100, n° 170).

D'un autre côté, chaque nouveau rapport du GIEC a montré que la situation empirait de façon plus importante et plus rapide que prévu et que les efforts proposés par chaque Etat étaient manifestement insuffisants pour limiter un réchauffement climatique dont il est apparu, au plus tard en 2018, qu'il convenait de le limiter à 1,5 °C. Dans leurs conclusions du 16 décembre 2019, la demande des parties appelantes avait ainsi été portée à « 65 % à tout le moins 55 % » en se fondant sur un rapport établi par un groupe d'experts belges à la demande de « Youth for Climate ». Ce rapport n'indique toutefois pas de façon explicite quel était le pourcentage à viser pour 2030 afin de garantir la neutralité climatique en 2050 tout en respectant un budget carbone déterminé pour la Belgique, même s'il en résulte clairement qu'un objectif de 40 % en 2030 serait nettement insuffisant.

Dès 2019, l'objectif de - 55 % est évoqué. Ainsi, dans sa Déclaration de Politique Régionale du 9 septembre 2019, la Région wallonne indique qu'elle « *vise la neutralité carbone au plus tard en 2050, avec une étape intermédiaire de réduction des émissions de GES (GES) de 55 % par rapport à 1990 d'ici 2030* » (p. 3).

En 2020, la pertinence de cet objectif est confirmée et connue des parties intimées : comme indiqué ci-avant, le 17 septembre 2020, la Commission européenne publie son rapport d'impact dans lequel elle conclut que l'objectif de neutralité climatique pour 2050 implique de revoir le précédent objectif de - 40 % de GES pour 2030 à la hausse, pour atteindre un objectif de 50 % et, de préférence, 55 %. L'accord de gouvernement du 30 septembre 2020 stipule notamment que le gouvernement fédéral « *s'impose comme objectif une réduction de 55% des émissions de GES d'ici 2030 et prend dans sa sphère de compétences les mesures en ce sens* » et « *s'engage à adapter sa contribution au Plan national de l'Énergie et du Climat (PNEC) dans ce sens par l'intermédiaire d'un plan d'action* ».

Enfin, depuis l'entrée en vigueur de la loi Climat européenne le 29 juillet 2021, l'objectif d'une réduction de 55 % est devenu contraignant pour l'Union européenne. Même si la façon dont cet objectif devrait être réparti entre les Etats membres n'était pas encore connue, les parties intimées ne pouvaient ignorer qu'à partir de cette date, il s'agirait d'œuvrer dans cette direction.

204. Pourtant, à l'heure actuelle, l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale restent en défaut de démontrer qu'ils auraient pris les mesures appropriées et raisonnables pour permettre à la Belgique de diminuer ses émissions de GES de 55 % en 2030, et donc de mettre un terme à la violation de l'article 2 de la CEDH déjà commise pendant la deuxième période d'engagement (2013-2020) et qui se perpétue encore actuellement.



205. L'Etat belge, décrit, aux pages 179 à 183 de ses conclusions, les actions prises pour mettre en œuvre et actualiser le PNEC 2030 et opérer un suivi des politiques climatiques. Il cite notamment la décision du Conseil des Ministres du 2 avril 2021 de mettre en œuvre dans les meilleurs délais les politiques et mesures (*policies and measures* - PAMs) fédérales visant la réduction des émissions de GES et mentionne que, dans ce cadre, un total de 36 feuilles de route ont été rédigées par les différents ministres fédéraux, lesquels sont en charge de leur mise en œuvre. Il invoque le rapport de synthèse du mois de septembre 2022 relatif à la mise en œuvre des politiques climatiques 2021-2030, la décision, prise par le Gouvernement le 17 décembre 2021, de créer un Centre belge de connaissances des risques climatiques complexes, la mise en place de tables rondes sur le climat. L'Etat belge cite également un plan pour la reprise et la résilience, adopté en 2021, prévoyant des investissements de 5,9 milliards d'euros, dont 1,2 milliards à l'Etat belge, pour contribuer à l'effort de réduction des émissions de GES. Sont encore cités le plan fédéral de développement durable, l'accord sur la transition énergétique, l'émission d'obligations d'Etat vertes et la décision de la Belgique, prise lors de la COP 26 à Glasgow, de rejoindre le « *Global Methane Pledge* » pour contribuer à un effort collectif visant à réduire les émissions mondiales de méthane d'au moins 30% par rapport aux niveaux de 2020 d'ici 2030.

Ces projets doivent être salués et encouragés mais l'Etat belge ne produit aucun élément qui permettrait de déterminer l'évolution de la réduction des émissions de GES depuis leur adoption ou, même en termes de projection, dans quelle mesure ces décisions sont susceptibles de lui permettre de récupérer le retard pris suite à la période d'engagement 2013-2020. De façon fort inquiétante, l'Etat belge admet que, en 2021 et malgré l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020, les émissions de GES n'avaient diminué que de 23,9 % par rapport à 1990, ce qui permet d'émettre de sérieuses craintes quant à l'échéance de 2030. La cour relève par ailleurs qu'il existe encore des mesures contre-productives, qui financent la production des énergies fossiles³⁶ alors que la décennie, 2020-2030, cruciale pour éviter le risque d'un réchauffement dangereux, est déjà largement entamée.

206. La Belgique devait par ailleurs, en vertu de l'article 14 du règlement de l'UE n°2018/1999 du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, soumettre à la Commission européenne au plus tard le 30 juin 2023 un projet de mise à jour de la dernière version notifiée du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC). Or, à la date des plaidoiries, et malgré la demande pressante en ce sens adressée en février 2023 par les différents conseils stratégiques du pays³⁷, ce projet n'avait manifestement

³⁶ Notamment, le programme fédéral CRM -« Mécanisme de rémunération de la capacité » - mis en place par les autorités fédérales qui octroie les contrats d'énergies et les subsides (via des enchères) permettant aux nouvelles centrales au gaz d'être rentables.

³⁷ Voy. l'avis sur la révision du plan national énergie-climat 2030 (PNEC) rédigé conjointement par le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (CESRBC), le Conseil de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale (CERBC), le Milieu- et Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad), le Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), le Conseil économique et social de Wallonie (CESW) et le Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable (CWEDD) (pièce p. P.38 des parties appelantes au principal).

toujours pas été déposé (alors que, selon l'Etat belge, le Conseil des ministres a, depuis le 21 avril 2023, pris acte du projet de contribution fédérale au projet de PNEC adapté). De même, l'accord de coopération visant le partage de l'effort de réduction des émissions de GES entre l'Etat belge et les Régions pour la période 2021-2030 était, jusqu'au jour de la prise en délibéré de la présente cause, toujours en cours de discussion. Ce retard est d'autant plus problématique que, selon les prévisions du PNEC existant - qui a été lui-même critiqué tant par la Commission européenne que par l'ensemble des conseils stratégiques du pays dans leur avis de février 2023 - et en appliquant le scénario « WAM » (soit le plus ambitieux), la Belgique ne peut remplir l'objectif antérieur de - 35 % de GES dans le secteur non-ETS qu'en recourant à des mécanismes de flexibilité pour combler le déficit (les prévisions indiquant - 34,4 %). Certes, l'Etat belge précise que cette version du PNEC « *fera l'objet d'une révision par l'intermédiaire d'un plan d'action, en ligne avec l'objectif de réduction des émissions de GES de 55% en 2030 par rapport à 1990* » (ses conclusions, p. 134). Tel n'était cependant toujours pas le cas à la date de prise en délibéré.

207. Au niveau régional, la Région flamande écrit dans ses conclusions que, alors que la « *Loi européenne sur le climat fixe un nouvel objectif de réduction nette de -55% d'ici 2030, par rapport à 1990* » et que l'objectif « *climatique pour les secteurs hors SEQE pour la Belgique est augmenté vers -47% (par rapport à 2005)* », le Gouvernement flamand aurait « *en approuvant le projet de mise à jour de VEKP 2021-2030, relevé l'ambition de réduction pour les secteurs hors SEQE en passant d'une réduction de -35% à une réduction de -40% (par rapport à 2005)* », précisant que, notamment « *grâce à de nouveaux accords de partage des charges, les différentes entités veilleront à ce que l'objectif climatique belge soit atteint en prenant des mesures supplémentaires et/ou en utilisant la flexibilité permise dans le cadre européen* » (ses conclusions, p. 101). Elle indique ailleurs que, le 20 décembre 2019, le Gouvernement flamand a « *approuvé la stratégie climatique flamande 2050 ("Vlaamse Klimaatstrategie 2050")* » qui « *fixe un objectif clair pour 2050, à savoir une réduction des émissions pour les secteurs hors SEQE de 85% pour 2050 et l'ambition de se rapprocher de la neutralité climatique* » (ses conclusions, p. 43, la cour souligne). La cour en conclut que ni en termes de mesures prises, ni même en termes d'ambition climatique, la Région flamande ne fait, à l'heure actuelle, sa part pour permettre à la Belgique de réduire ses émissions de GES de 55 % en 2030.

208. Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale n'affiche aucunement l'intention de fixer, même à son échelle, une réduction des émissions de GES qui permettrait de rencontrer l'objectif précité. Le COBRACE bruxellois prévoit une réduction de 40 % des émissions de GES pour 2030, mais par rapport à 2005. Sans être contredites sur ce point, les parties appelantes au principal précisent que, en 2005, les émissions de la Région « *étaient un peu plus élevées qu'en 1990* » de sorte qu'un « *-40% par rapport à 2005 est normalement un effort un brin plus petit qu'un -40% par rapport à 1990* » (ses conclusions, p. 215). La Région de Bruxelles-Capitale écrit du reste, dans ses conclusions (p. 36), que ses émissions de GES « *en 2020 ont diminué de 23% par rapport à 1990, et de 28% par rapport à 2005* », ce qui confirme la différence, qui est loin d'être anecdotique, entre les deux années de référence.



209. La cour en conclut que la violation de l'article 2 de la CEDH se poursuit dans les chef de ces trois parties, dont aucune n'affirme explicitement – et en tout cas n'établit – qu'une réduction de – 55 % constituerait un fardeau excessif. La seule circonstance que les mesures prises pour lutter contre le réchauffement climatique sont susceptibles d'être attaquées par des particuliers (cfr. les conclusions de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 106) ne peut suffire à conclure à l'existence d'un tel fardeau.
210. En ce qui concerne la Région wallonne, la question se pose différemment dès lors qu'il n'est pas démontré qu'elle aurait violé l'article 2 de la CEDH durant la deuxième période d'engagement. Au contraire, elle a réduit ses émissions de GES en 2020 de près de 40 %, s'alignant sur les pays pris en exemple par les parties appelantes au principal. De la sorte, elle a forcément entamé la décennie 2020-2030 dans une meilleure position que les autres parties intimées. La cour constate en outre que, à la différence de celles-ci, elle s'est montrée plus ambitieuse sur le plan normatif dès lors qu'elle a fait part, sans être contredite sur ce point, d'une réforme législative en cours (soumise au Conseil d'Etat lors des plaidoiries) visant à couler l'objectif de 55 % dans un texte de droit positif.

La seule circonstance qu'il n'y avait, à la date des plaidoiries, pas d'ancrage définitif de l'objectif de réduction précité dans la législation wallonne ou de sanction prévue en cas de non-respect d'objectifs mentionnés dans le PACE ne peut suffire à énerver les conclusions qui précèdent dès lors que la Région wallonne a démontré en 2020 que, non seulement elle respectait les objectifs qu'elle se fixait, mais qu'elle obtenait même des résultats plus performants. Quant au fait que la Région wallonne aurait accordé, en 2021-2022, des permis pour deux nouvelles centrales au gaz à Flémalle (Awirs) et Seraing, il n'est pas davantage suffisant pour conclure à une violation des articles 2 et 8 de la CEDH. La cour rappelle qu'elle n'a pas à s'immiscer dans les choix ponctuels opérés par l'autorité publique. Sous l'angle du contrôle qui est le sien, la cour s'en tient aux résultats aux émissions de GES tels qu'ils résultent des rapports produits (et non contestés).

La cour en conclut que, également pour la période d'engagement 2021-2030, les appelantes au principal ne démontrent pas que la Région wallonne violerait l'article 2 de la CEDH.

La seule circonstance que la situation de la Région wallonne serait plus favorable que celle des autres Régions ne vient pas énerver cette conclusion.

211. La demande, en ce qu'elle a pour objet le constat d'une violation de l'article 2 de la CEDH par les parties intimées, en ce qui concerne la politique climatique qu'elles ont poursuivie et mise en œuvre depuis 2021 et jusqu'à aujourd'hui est donc fondée sauf à l'égard de la Région wallonne. Le jugement est confirmé en ce qu'il concerne, pour cette période et jusqu'à son prononcé, la violation de l'article 2 de la CEDH par l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale, vis-à-vis des personnes physiques qui sont à la cause. Il sera réformé en ce qu'il concerne la Région wallonne et vise la violation des droits fondamentaux de Klimaatzaak.



212. Par contre, il ne peut être préjugé à ce stade du non-respect, dans le futur et à l'horizon 2030, par l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale de l'article 2 de la CEDH dans le cadre de la gouvernance climatique qu'ils mettront en œuvre et qui doit encore être mise à jour compte tenu des objectifs européens actuels, qui vu leur base scientifique, selon la cour, constituent un critère adéquat dans l'appréciation du respect, par les parties intimées, des droits de l'homme.

La demande, en ce qu'elle a pour objet le constat qu'il existe des indications graves et sans équivoque que, dans la poursuite de leur politique climatique sur 2030, les parties intimées continueront à violer l'article 2 de la CEDH, n'est donc pas fondée.

3) *Le respect de l'article 8 de la CEDH*

213. En ce qui concerne l'article 8 de la CEDH, l'Etat belge et la Région de Bruxelles-Capitale considèrent que les personnes physiques parties à la procédure doivent démontrer un lien causal entre le réchauffement climatique et l'impact négatif sur leur lieu de vie, mais également que le seuil de gravité est atteint.

La cour estime cependant que les rapports précités du GIEC démontrent à suffisance non seulement que le lieu et les conditions de vie de tous les individus (et donc y compris les personnes physiques parties à la cause) sont et surtout seront impactés par le réchauffement climatique mais également que cet impact sera extrêmement important. Il est ainsi question sans exhaustivité d'augmentation dangereuse du niveau des températures et des mers (la Flandre était particulièrement menacée), d'un risque accru d'inondations, de pénuries d'eau, d'impact négatif sur la santé humaine (y compris mentale, avec le phénomène croissant d'éco-anxiété), de mise en péril de la sécurité alimentaire, d'une migration climatique et d'une pauvreté accrues.

A l'instar de ce qui a été expliqué dans le cadre de l'article 2 de la CEDH, ce risque est réel et immédiat. Il est sans précédent et est de nature à diminuer gravement la capacité des personnes physiques présentes à la cause de jouir de leur domicile et de leur vie privée ou familiale.

La seule circonstance que les pouvoirs publics semblent avoir enfin compris la nécessité d'agir ne peut suffire à exclure le lien causal précité.

214. Pour le surplus, les développements précités relatifs à l'article 2 de la CEDH peuvent être, *mutatis mutandis*, transposés à l'analyse relative à l'article 8 de la CEDH, y compris en ce qui concerne les seuils à l'échéance 2020 et 2030.

Certes, il pourrait être invoqué que le seuil minimal de réduction des émissions de GES pourrait être supérieur, dès lors qu'il n'est pas question d'éviter de mettre en danger la vie



des personnes physiques mais de protéger leur droit au respect de la vie privée et du domicile. Il convient cependant de rappeler que :

- les nuisances environnementales ne sont susceptibles d'entraîner une violation de l'article 8 de la CEDH que si elles présentent une certaine gravité,
- les principes développés dans le cadre des obligations positives découlant de l'article 8 s'appliquent également à l'article 2,
- dans le cadre de l'article 8 de la CEDH, il convient de ménager un juste équilibre entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble, ce qui implique, du point de vue du droit interne, une prudence particulière dans la fixation des seuils requis au regard de la séparation des pouvoirs.

La cour en conclut que, tant pour la période d'engagement 2013-2020 que pour la période d'engagement 2021 jusqu'à aujourd'hui, les parties intimées ont, à l'exception de la Région wallonne, également violé l'article 8 de la CEDH vis-à-vis des personnes physiques qui sont en cause.

215. Par contre, pour les mêmes motifs qu'énoncés ci-avant, la demande, en ce qu'elle a pour objet le constat qu'il existe des indications graves et sans équivoque que, dans la poursuite de leur politique climatique sur 2030, les parties intimées continueront à violer l'article 8 de la CEDH, n'est pas fondée.
216. Dès lors que, sur la base des articles 2 et 8 de la CEDH, la cour ne fait que partiellement droit à la demande des parties appelantes au principal, il convient de vérifier si, sur le fondement des articles 1382 et suivants de l'ancien Code civil tels qu'invoqués dans leur second moyen, il est possible d'y faire droit intégralement.

2. Le second moyen : la violation des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil

Introduction

217. Les parties appelantes au principal mettent en cause la responsabilité civile extracontractuelle de l'Etat belge et des trois Régions sur la base des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil en invoquant, non pas la violation des normes du droit climatique positif international, européen et belge, mais de la norme générale de prudence dans la mesure, où, ayant connaissance du danger, ces autorités se seraient abstenues de prendre les mesures nécessaires pour le prévenir ou, en tout cas, le limiter (leurs conclusions, n° 423, p. 169).



218. Après avoir rappelé les principes applicables en matière de responsabilité civile (a), la cour se penchera sur l'existence des fautes imputées aux parties intimées (b), sur le dommage que les parties appelantes au principal invoquent (c), sur le lien causal entre le dommage invoqué et les fautes (d) et, enfin sur l'incidence éventuelle du comportement des parties appelantes au principal sur la responsabilité imputée aux parties intimées (e).

a) Les principes applicables en matière de responsabilité civile

1) *Une faute, un dommage et un lien causal*

219. Conformément aux articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil, la responsabilité aquilienne est soumise à la réunion simultanée de trois conditions : l'existence d'une faute, celle d'un dommage et celle d'un lien de causalité unissant ceux-ci.

220. La faute peut être définie comme étant « *toute violation d'une norme légale ou réglementaire imposant ou interdisant un comportement déterminé* » ou « *toute infraction à la norme de diligence* », cette dernière étant « *violée lorsque l'on ne se comporte pas comme une personne normalement prévoyante et diligente se trouvant dans des circonstances identiques.* » (Cass., 24 mai 2018, R.G. n° C.17.0504.N, www.juportal.be). Dans un sens comparable mais qui souligne l'élément subjectif de la faute, X. Thunis la définit comme étant « *la violation, imputable à son auteur, d'une norme juridiquement obligatoire imposant d'agir de manière déterminée ou de se comporter comme une personne normalement diligente et prudente* » (X. THUNIS, « La faute civile, un concept polymorphe », in *Responsabilités. Traité théorique et pratique*, J.-L. Fagnart (dir.), Titre II, Livre 20, 2^{ème} éd., Waterloo, Wolters Kluwer, 2017, p. 26, n° 27 ; voy. également les nombreuses références citées dans B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONINCK, F. GEORGE et N. SCHMITZ, « Les faits générateurs de responsabilité », in *Droit de la responsabilité civile*, vol. 1, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 15 et s.).

221. La notion de « dommage » consiste en « *l'atteinte à tout intérêt ou en la perte de tout avantage légitime* » et suppose « *que la victime du fait illicite se trouve après celui-ci dans une situation moins favorable qu'avant* » (Cass., 5 juin 2020, R.G.A.R., 2020, 15712). Il s'agit donc de la différence négative existant entre deux situations, la première étant celle de la victime après la réalisation du fait dommageable et la seconde celle dans laquelle la victime se serait trouvée en l'absence de ce fait (Conclusions du ministère public avant Cass., 1^{er} avril 2004, J.T., 2005, p. 357, note Estienne ; voy. dans le même sens la définition donnée par la Région flamande, en p. 122 de ses conclusions).

Le dommage doit être certain et être personnel à celui qui en demande la réparation (D. DE CALLATAÏ, « Le dommage réparable », in *Droit de la responsabilité civile*, vol. 2, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 26 et les réf. citées ; sur la seconde condition, voy. Cass., 5 juin 2020, R.G.A.R., 2020,



15712 : « *Seul le titulaire de cet intérêt ou avantage peut se prévaloir de l'atteinte qui y est portée* »). Il est parfois enseigné que le dommage doit être « *né et actuel* » mais cette « *expression est ambiguë et même inexacte, puisque le juge peut précisément tenir compte d'un dommage futur* » de sorte qu'il s'agit « *d'une qualification imparfaite destinée à écarter les préjudices incertains* » qui « *fait donc double emploi avec la caractéristique de certitude* » (P. VAN OMMESSLAGHE, *Les obligations*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 1551). Une victime peut donc « *solliciter et obtenir la réparation d'un dommage futur, pour autant qu'elle en démontre la survenance et l'ampleur, avec certitude* » (C. DELFORGE, C. DELBRASSINNE, A. LELEUX, S. MORTIER, J. VAN ZUYLEN, L. VANDENHOUTEN, M. DEFOSSE, S. LARIELLE et N. VANDENBERGHE, « Chronique de jurisprudence (2015 à 2016) - La responsabilité aquilienne (articles 1382 et 1383 du Code civil) », *R.C.J.B.*, 2019/4, p. 727 ; dans le même sens, I. DURANT, « La réparation dite intégrale du dommage », in B. Dubuisson et P. Jourdain (dir.), *Le dommage et sa réparation dans la responsabilité contractuelle et extracontractuelle*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 448 ; D. DE CALLATAÏ, « Le dommage réparable », *op. cit.*, p. 41 ; B. DUBUISSON, « Responsabilité civile et changement climatique. Libres propos sur le jugement rendu dans l'affaire 'Klimaatzaak' », *op. cit.*, p. 276). Dans un arrêt du 3 janvier 2018, la Cour de cassation a mis à néant une décision qui déboutait des demandeurs en réparation dès lors qu'ils ne justifiaient pas d'un dommage né et actuel alors que « *le juge peut accorder des dommages et intérêts pour le préjudice que la partie lésée éprouvera dans l'avenir, à condition que la cause du préjudice existe lors du jugement en manière telle que le tribunal puisse évaluer le dommage qui en résultera nécessairement* » (Cass., 3 janvier 2018, *Pas.*, 2018, n° 3, p. 9 ; *R.G.A.R.*, 2018, 15475). Enfin, le caractère certain du préjudice est une notion de fait laissée à l'appréciation du juge du fond (Cass., 14 octobre 2020, *R.G.A.R.*, 2020, 15725).

222. La notion légale de cause est comprise, conformément à la théorie de l'équivalence des conditions, comme étant la condition sans laquelle le dommage ne se serait pas réalisé tel qu'il s'est réalisé *in concreto* (Cass., 13 juin 1932, *Pas.*, I, 189 ; 18 juin 1973, *Pas.*, I, 968 ; 27 mars 1980, *Pas.*, I, 931 ; 3 mai 1996, *Pas.*, I, n° 146 ; 21 février 2001, *Pas.*, I, n° 107). Si le dommage subi a été causé par plusieurs fautes concurrentes, chacun des auteurs est tenu à la réparation de l'intégralité du dommage (Cass., 17 octobre 2014, *Pas.*, I, p. 2277 ; Cass., 17 février 2017, RG n°C.16.0297.N, www.juridat.be). Sur le plan de l'obligation à la dette, ces auteurs seront donc, en principe, tenus *in solidum* (P. VAN OMMESSLAGHE, *De Page. Traité de droit civil belge*, t. II, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 1630-1631).

Le juge ne peut condamner l'auteur de la faute à réparer le dommage subi s'il constate qu'un doute subsiste quant au lien causal entre la faute et ce dommage (Cass., 6 décembre 2013, *Pas.*, I, p. 2457, concl. T. Werquin). La preuve que le demandeur doit apporter n'est toutefois pas une preuve absolue. La jurisprudence se contente d'une certitude judiciaire, c'est-à-dire d'un degré élevé de vraisemblance (en ce sens notamment, I. DURANT, « A propos de ce lien de causalité qui doit unir la faute au dommage », in *Droit de la responsabilité*, CUP, 01/2004, p. 27 ; voy. également P. VAN OMMESSLAGHE, *De Page. Traité de droit civil belge*, *op. cit.*, p. 1613 qui préfère parler de « certitude humaine raisonnable »). Pour exclure le lien causal, le juge doit « *pouvoir dire que, sans la faute, le dommage se serait néanmoins produit tel qu'il s'est réalisé* ».



in concreto, toutes les autres conditions du dommage étant identiques » (Cass., 21 novembre 2012, *Pas.*, I, p. 2272).

223. La charge de la preuve des trois éléments précités incombe au demandeur en responsabilité³⁸. Il doit donc démontrer que, sans la faute, le dommage ne se serait pas produit tel qu'il s'est réalisé *in concreto* (art. 8.4 du Code civil). Sauf exception légale, la preuve doit être rapportée « *avec un degré raisonnable de certitude* » (art. 8.5), étant précisé que celui qui supporte la charge de la preuve d'un fait « *dont, par la nature même du fait à prouver, il n'est pas possible ou pas raisonnable d'exiger une preuve certaine* », peut « *se contenter d'établir la vraisemblance de ce fait* ». En ce qui concerne l'existence du dommage, elle peut se faire par toutes voies de droit (Cass., 14 octobre 2020, *R.G.A.R.*, 2020, 15725). La certitude requise est une certitude judiciaire et le dommage ne doit « *pas nécessairement être certain dans son étendue, mais bien dans son principe* » (D. DE CALLATAÏ, *op. cit.*, p. 41).

2) Le comportement de la victime

224. Le comportement de la victime peut intervenir de deux façons lorsqu'il s'agit de déterminer l'étendue de la réparation à laquelle est tenu l'auteur de la faute, par application de la théorie de l'équivalence des conditions.

D'une part, lorsque le dommage a été causé par des fautes concurrentes, dont celle de la victime, « *l'auteur du dommage ne peut être condamné envers la victime à la réparation intégrale* » et « *il appartient au juge d'apprécier dans quelle mesure la faute de chacun a contribué à causer le dommage et de déterminer, sur ce fondement, la part de dommages et intérêts due par l'auteur à la victime* » (Cass., 5 septembre 2003, *Pas.*, I, 1360). L'indemnisation de la victime est donc « *limitée lorsqu'elle a elle-même commis une faute en relation causale avec le préjudice subi* », le juge devant tenir « *compte à cet égard de l'importance relative des différentes fautes, c'est-à-dire de leur plus ou moins grande aptitude à engendrer le sinistre* » (Cass., 13 mars 2013, *Pas.*, I, n°178).

D'autre part, il est largement acquis que la victime doit, après le fait générateur du dommage, veiller à ce que celui-ci ne s'aggrave pas inutilement. Elle n'a cependant pas l'obligation de restreindre le dommage dans la mesure du possible mais uniquement de prendre les mesures raisonnables pour limiter le préjudice si tel eût été le comportement d'un homme raisonnable et prudent (Cass., 14 mai 1992, *J.L.M.B.*, 1994, p. 48 ; Cass., 13 juin 2016, *R.G.D.C.*, 2017, liv. 6, p. 370).

Dans les deux cas, la charge de la preuve de la faute de la victime incombe à l'auteur de la faute. La faute de la victime n'a, par ailleurs, pas pour effet d'interrompre la causalité et elle ne peut exclure la responsabilité de l'auteur d'une faute qu'à condition de démontrer que le

³⁸ Même si la Région flamande estime qu'elle « *doit établir qu'en l'espèce, aucune faute ne peut lui être imputée* » (ses conclusions, p. 122).



dommage se serait, sans cette faute, produit de la même façon qu'il s'est réalisé *in concreto* (P. VAN OMMESLAGHE, *De Page. Traité de droit civil belge, op. cit.*, t. II, vol. 2, pp. 1616 et 1629).

3) *La responsabilité aquilienne des pouvoirs publics*

225. En confiant aux cours et tribunaux les contestations qui ont pour objet des droits civils, le constituant belge a entendu protéger ces droits en n'ayant égard « *ni à la qualité des parties contendantes, ni à la nature des actes qui auraient causé une lésion de droit, mais uniquement à la nature du droit lésé* », de sorte que le pouvoir judiciaire est compétent pour connaître d'une demande en réparation d'un préjudice, même si l'auteur est « *l'Etat, une commune, ou quelque autre personne du droit public (...)* » (Cass., 5 novembre 1920, *Pas.*, I, p. 239, dit arrêt « *La Flandria* »).

Depuis l'arrêt *La Flandria*, il est donc acquis que l'Etat peut engager sa responsabilité dans le cadre de l'exercice de sa fonction exécutive. Selon une jurisprudence désormais constante, l'autorité administrative commet une faute entraînant sa responsabilité en vertu des articles 1382 et 1383 du Code civil, lorsqu'elle adopte un comportement qui, ou bien s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente, placée dans les mêmes conditions, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, viole une norme de droit national ou d'un traité international qui impose à cette autorité de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée (Cass., 13 mai 1982, *Pas.*, I, p. 1086 ; Cass., 25 octobre 2004, *Pas.*, I, p. 1667, n° 507 ; Cass., 21 décembre 2007, *Pas.*, I, n° 661 ; Cass., 19 mars 2010, *Pas.*, I, n° 200 ; Cass., 9 février 2017, *J.T.*, 2019, liv. 6756, p. 33, qui précise que la disposition de droit international doit avoir des effets directs dans l'ordre interne).

Le principe de la séparation des pouvoirs n'implique pas que l'Etat serait « *de manière générale, soustrait à l'obligation de réparer le dommage causé à autrui par sa faute ou celle de ses organes dans l'exercice de la fonction législative* » (Cass., 28 septembre 2006, *J.T.*, 1996, pp. 594 et s. avec les conclusions du premier avocat général J.-F. Leclercq, dit arrêt « *Ferrara* »).

La faute du législateur pouvant, sur la base des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil, engager la responsabilité de l'État consiste en un comportement qui, ou bien s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère du législateur normalement soigneux et prudent, placé dans les mêmes conditions, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de la responsabilité, viole une norme de droit national ou de droit international ayant des effets directs dans l'ordre interne qui lui impose de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée (dans le même sens, voy. Cass., 15 décembre 2022, RG n° C.21.0003.F, www.juportal.be ; voy. également Cass., 30 avril 2015, *Pas.*, I, p. 1077 ; voy. également Cass., 10 septembre 2010, *Pas.*, I, p. 2226). C'est donc à tort que la Région de Bruxelles-Capitale « *défend que, en droit belge et plus particulièrement au*



regard de la jurisprudence de la Cour de cassation, la seule violation du principe général de prudence ne peut constituer, à elle seule, le fondement d'une faute dans le chef du législateur et ne peut dès lors engager sa responsabilité civile sur la base de l'article 1382 du Code civil » (ses conclusions, p. 58).

226. Sur le plan méthodologique, il faut d'abord, en principe, vérifier si une règle supra-législative imposait au législateur d'agir ou de s'abstenir d'agir d'une manière déterminée. A cet égard, la cour rejoint la doctrine qui considère que « *le degré de détermination d'un commandement juridique ne gît pas uniquement dans le seul libellé de la disposition qui le véhicule* » et qu'il « *ne peut s'éprouver qu'au travers d'une appréciation du contexte interprétatif qui lui donne son sens et sa signification à un moment précis* » (S. VAN DROOGHENBROECK, « La responsabilité extracontractuelle du fait de légiférer, vue d'ensemble », in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 371).

A défaut de violation d'une norme imposant un comportement déterminé, le juge doit contrôler si le législateur s'est conduit comme un législateur normalement prudent et diligent placé dans les mêmes circonstances. Parmi les critères qui peuvent être pris en considération, on peut notamment évoquer le fait pour le législateur d'avoir ignoré l'avertissement de la section de législation du Conseil d'Etat ou le caractère manifeste de la violation d'une norme supérieure (*Ibid.*, pp. 374-376). Dans ses conclusions précédant l'arrêt *Ferrara*, l'avocat général Leclercq considérait que le législateur n'agit pas en bon père de famille s'il omet d'agir « *lorsqu'il y a péril* » (notamment « *lorsque le pays est menacé par des risques sur le plan de la sécurité, de la santé publique, de l'hygiène, de l'atteinte à l'environnement, etc.* ») ou qu'il « *omet de prendre les mesures qui s'imposent afin de garantir à ses sujets les droits et libertés constitutionnels et les droits et libertés de la CEDH* » (*Pas.*, 2006, I, n° 445).

L'Etat belge estime que, si un juge devait être amené à poser le constat de ce que le législateur ne se serait pas comporté comme un législateur normalement prudent et diligent, il élaborerait lui-même le modèle de ce législateur, ce qui créerait un risque d'insécurité juridique et de violation manifeste du principe de la séparation des pouvoirs, de sorte que le contrôle judiciaire doit s'effectuer « *à la marge pour que ne puissent être occultés les aléas et contraintes liés à toute prise de décision politique* » et que seule « *l'erreur manifeste d'appréciation peut être sanctionnée* » (ses conclusions, pp. 147-148). Il estime que la « *doctrine partage cette approche* » et cite, notamment, des articles des professeurs Van Drooghenbroeck et Bouhon.

Selon le premier, lorsqu'il devra vérifier le respect par le législateur de la norme de prudence, le juge « *côtoiera de très près une frontière que le principe de la séparation des pouvoirs lui interdit de franchir* », de sorte qu'il devra « *faire lui-même œuvre de prudence et de retenue* » (S. VAN DROOGHENBROECK, « La responsabilité extracontractuelle du fait de légiférer, vue d'ensemble », *op. cit.*, p. 380).

Selon le second, si « *ce n'est pas le droit positif qui sert de référence, ce sont alors des considérations morales qui prennent le relais – ce qu'incite d'ailleurs à faire la notion de législateur normalement prudent et diligent, inspirée du bon père de famille d'autrefois* ». Et de se demander : « *quand la production législative n'est pas incompatible avec le droit constitutionnel ou international, qui d'autre que le législateur lui-même, avec sa plénitude de compétence (qui est certes aujourd'hui relativisée), peut apprécier son adéquation par rapport à un idéal moral – ou plutôt des idéaux moraux ?* » (Fr. BOUHON, « La responsabilité civile pour la faute du législateur – Anno 2020 », *J.T.*, 2020, p. 749.)

La cour relève cependant que ces deux auteurs nuancent aussitôt leur propos en soulignant à juste titre que l'interprétation extensive qui est donnée à certaines normes juridiques a pour conséquence de marginaliser les hypothèses dans lesquelles le seul standard de conformité est celui du législateur normalement prudent et diligent. Ainsi, S. Van Drooghenbroeck relève que « *la multiplication des normes supralégislatives, et l'interprétation extensive qui leur est donnée par leurs interprètes attirés rendent relativement aisé le constat que, à côté d'un éventuel manquement au devoir de prudence, le législateur s'est également rendu coupable d'une violation d'une norme supérieure lui prescrivant d'agir dans un sens déterminé* », donnant l'exemple de « *l'abstention d'agir en cas de péril environnemental grave* », qui « *peut s'analyser en un manquement aux obligations positives qui s'imposent à l'État sur le fondement des articles 2 ou 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, tels qu'ils sont interprétés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* » (S. VAN DROOGHENBROECK, « La responsabilité extracontractuelle du fait de légiférer, vue d'ensemble », *op. cit.*, p. 380 ; voy. également les conclusions de l'avocat général Werquin, qui reprend ces propos pratiquement *in extenso*, avant Cass., 15 décembre 2022, RG n° C.21.0003.F, www.juportal.be). Dans le même sens, le professeur Bouhon indique que, même dans les hypothèses précitées, « *l'obligation d'agir qui pèse sur l'État pourra souvent être basée sur des règles de droit ; on pense par exemple à l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme qui, tel qu'il est interprété par le Cour européenne des droits de l'homme, impose aux États d'agir face à certains risques pour prévenir des décès prévisibles* » (Fr. BOUHON, *op. cit.*, p. 749).

227. Il ne fait aucun doute, comme déjà indiqué, que l'élaboration de la politique climatique relève des prérogatives du pouvoir législatif qui dispose en la matière, d'un large pouvoir d'appréciation. Il n'est pas davantage contestable que le « *juge ne peut ainsi substituer son appréciation subjective à celle des organes démocratiquement élus* » ou que la « *politique climatique ne peut pas être menée au mépris de toute autre considération de cohésion sociale, de développement économique ou de prise en considération d'autres aspects de l'environnement, par exemple* » (conclusions de l'Etat belge, p. 164). Comme indiqué ci-avant (point 156), cependant, le juge ne viole pas le principe de la séparation des pouvoirs s'il s'en tient au respect des exigences minimales posées par des normes de droit international qui, compte tenu de leur contexte (dans le sens précité), ont un effet direct dans le cas qui lui est soumis ou, à défaut de l'existence de telles normes, s'il s'en tient à déterminer, sur la base de données faisant l'objet d'un consensus scientifique et politique, les exigences minimales



qu'imposent la prudence face à l'existence d'une menace grave pour l'environnement, les biens et la sécurité des personnes.

228. Dans le cadre de l'examen de la faute, et comme le relève à juste titre l'Etat belge, « *il faut se garder de procéder à une analyse de la faute a posteriori* » (ses conclusions, p. 153). C'est donc en principe au moment de l'adoption de la règle litigieuse qu'il convient de se placer pour apprécier le caractère fautif du comportement étatique, et non au moment où cette règle a été jugée inconstitutionnelle ou contraire à une norme de droit international ayant des effets directs (S. VAN DROOGHENBROECK, « La responsabilité extracontractuelle du fait de légiférer, vue d'ensemble », *op. cit.*, p. 376 ; Conclusions de l'avocat général Werquin avant Cass., 15 décembre 2022, RG n° C.21.0003.F, www.juportal.be). Cependant, si une norme devait, postérieurement à l'adoption de la règle litigieuse, acquérir un degré de détermination suffisant pour conclure qu'elle impose dorénavant au législateur d'agir ou de s'abstenir d'agir d'une manière déterminée, celui-ci peut également être tenu fautif d'avoir omis de modifier ladite règle conformément au commandement ainsi précisé.

b) Examen des fautes reprochées

229. Pour rappel, les parties appelantes au principal adressent aux parties intimées un double reproche :
- le manque à faire leur part dans l'effort mondial de réduction des émissions de GES à fournir pour éviter un réchauffement climatique dangereux et, plus précisément :
 - o pour le passé, elles estiment que l'Etat belge et les Régions auraient dû à tout le moins réduire les émissions de GES de la Belgique de 40 % en 2020 par rapport à 1990 ;
 - o pour le futur, elles considèrent que la politique à mener devrait avoir pour objectif, à tout le moins, une réduction de 81 % des émissions de GES en 2030 par rapport à 1990 ;
 - l'absence de saine et loyale coopération nécessaire à l'élaboration d'une bonne gouvernance climatique au niveau national.

Avant d'examiner les deux périodes litigieuses, il convient encore de rencontrer deux objections soulevées par les parties intimées, quant à l'identification des pouvoirs mis à la cause et à la capacité limitée de ces parties dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique.

La cour relève déjà que, dès lors que les parties s'accordent sur le fait qu'il n'existe pas de règle supra-législative contraignante de droit international qui imposerait un comportement déterminé aux parties intimées en matière de réduction des émissions de GES, la cour examinera d'abord le respect de la norme de comportement (seul invoqué du reste par les



parties appelantes au principal), avant d'examiner à titre surabondant la question des articles 2 et 8 de la CEDH.

1) Quant à l'identification des pouvoirs mis en cause

230. La Région de Bruxelles-Capitale reproche au jugement entrepris de ne pas distinguer la responsabilité du pouvoir législatif bruxellois de celle du pouvoir exécutif bruxellois.

Elle souligne que, jusqu'à l'adoption de l'ordonnance « climat » précitée du 17 juin 2021, il n'existait pas de norme législative habilitant le Gouvernement bruxellois ou imposant à celui-ci de prendre lui-même toutes les mesures nécessaires pour faire diminuer le volume global des émissions bruxelloises de GES. Dans ce contexte, elle estime que faire droit aux demandes des parties appelantes au principal reviendrait à imposer au Parlement bruxellois de légiférer en ce sens, à défaut pour le Gouvernement bruxellois de pouvoir agir sans habilitation, ce qui provoquerait une confusion des pouvoirs exécutif et législatif et violerait le principe de la séparation des pouvoirs et les articles 105 et 108 de la Constitution.

231. Les pouvoirs exécutif et législatif sont des organes de la Région de Bruxelles-Capitale au travers desquels elle agit nécessairement, dans les limites de ses compétences.

La Région de Bruxelles-Capitale est responsable de l'inaction de ses organes, dans la mesure où elle s'avère fautive. A cet égard, il est indifférent que la faute soit précisément imputable au pouvoir législatif, parce qu'il se serait fautivement abstenu de légiférer, ou au pouvoir exécutif, parce qu'il se serait fautivement abstenu d'exécuter les normes en vigueur ou de prendre les initiatives législatives (dépôts de projets de loi, d'ordonnance ou de décret) que la prudence imposait.

Comme il le sera exposé ci-après (point 237 et suivants), en prenant en considération les engagements de la Belgique au niveau international - qui, il est vrai, ne sont pas contraignants en ce qui concerne le niveau des contributions nationales en termes de réduction des émissions de GES, au-delà de ce qui a été promis par l'Union européenne - combinés avec les connaissances scientifiques acquises dans le domaine de la science climatique, il est possible de définir une norme de bon comportement suffisamment précise pour pouvoir apprécier, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs, dans quelle mesure chaque entité, en ce compris le pouvoir législatif, commet, à son niveau, un manquement au devoir général de prudence, en s'abstenant de prendre, dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues, les mesures minimales nécessaires pour réduire les émissions de GES et, ainsi répondre à l'urgence climatique.

L'initiative de légiférer n'échappe d'ailleurs pas totalement au pouvoir exécutif qui a la faculté déposer des projets de loi, décret ou ordonnance. En l'occurrence, c'est tant au niveau de la définition des ambitions climatiques nécessaires que de leur mise en œuvre que des fautes



ont été commises par chaque entité, dans les limites des compétences qui leur ont été dévolues.

Enfin, depuis l'entrée en vigueur du COBRACE, tel que modifié par l'ordonnance climat du 17 juin 2021, l'exécutif bruxellois est bel et bien habilité à prendre les mesures nécessaires pour concrétiser les objectifs de réductions exprimés dans le plan régional Air-Climat-Energie (le « PRACE») comme relaté au point 66 de l'exposé des faits.

2) A propos de la capacité limitée de la Belgique dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique au niveau mondial

232. Les parties intimées au principal soulignent que l'Etat fédéral et les entités fédérées ne constituent que quelques-uns des nombreux acteurs de la lutte contre le réchauffement climatique, que leur action est limitée aux émissions qui émanent du territoire belge et que l'impact de celles-ci est minime à l'échelle mondiale. Par conséquent, l'Etat belge considère que, s'il était envisagé de le condamner et/ou les Régions, il conviendrait, au préalable, de procéder à une balance des intérêts en tenant compte des effets d'une telle condamnation en considération d'autres politiques d'intérêt général (économique, fiscale, budgétaire, ...) et des autres actions, d'ores et déjà prises par les différentes autorités publiques belges.
233. La cour a déjà examiné le moyen relatif à l'impact limité des efforts belges, au niveau mondial, sous l'angle des articles 2 et 8 de la CEDH. Il convient d'y renvoyer pour autant que de besoin (point 160). Ainsi, il ressort des derniers rapports du GIEC que chaque émission de GES compte et a un impact dans le réchauffement climatique à l'échelon mondial puisqu'elle entame le budget carbone résiduel au niveau mondial (cf. notamment, dans le Rapport spécial du GIEC sur un réchauffement planétaire de 1,5 ° C, le résumé technique à l'intention des décideurs, page VI de la partie liminaire : « *Chaque fraction de degré en plus, chaque année, chaque choix compte* »). Il convient en outre de rappeler que, sous l'angle de l'équivalence des conditions, la faute la plus légère suffit en principe pour activer le régime des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil.
234. Il ressort également des éléments du dossier (notamment, le rapport de la Commission Nationale Climat, K. De Ridder *et al.*, *Évaluation de l'impact socio-économique du changement climatique en Belgique. Étude commandée par la commission nationale climat*, VITO, juillet 2020, 253 p., pièces C.15 et C.16 du dossier des parties appelantes au principal) que le report dans le temps des efforts sera plus coûteux qu'une mise en œuvre rapide des mesures de réduction en vue d'aboutir progressivement à des émissions nettes égales à zéro en 2050 (il s'agit du « prix de la procrastination »), comme jugé d'ailleurs par la Cour constitutionnelle allemande dans son arrêt *Neubauer* du 24 mars 2021 (pièce O.14 des parties appelantes : « *En pratique, le ménagement de la liberté future requiert que la transition vers la neutralité climatique soit lancée en temps utile* », attendus n° 248 et suivants, pp. 82 et suivantes).



235. On rappellera enfin le § 203 de cet arrêt allemand, cité ci-avant lors de l'examen du moyen relatif à la violation de la CEDH (point 160 ci-avant) et son § 204, soulignant, dans l'accord de Paris, l'importance, pour gagner et préserver la confiance mutuelle des Etats parties, d'honorer leurs engagements en tant que clé de l'efficacité de cet accord, instrument indispensable dans la lutte mondiale contre le réchauffement climatique. Il en découle que la contribution insuffisante d'un seul Etat nuit fautivement à l'ensemble de la lutte contre ledit réchauffement, au niveau mondial.
236. Au regard de l'ensemble de ces éléments, la contribution nationale minimale (en termes de réduction des émissions de GES) telle que définie ci-après, sur la base des rapports du GIEC et du consensus international qui existait à l'époque, constitue la mesure exacte du comportement à attendre d'une autorité normalement prudente et diligente, au regard des risques d'un réchauffement climatique et dangereux.

3) La période 2013-2020

237. En l'espèce, pour la période 2013-2020, la cour estime que le comportement de l'Etat belge, de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale est fautif dans la mesure où les seuils de leur contribution dans la réduction des émissions de GES, tels que définis et mis en œuvre, étaient nettement insuffisants au regard des acquis de la science climatique de l'époque, pour rencontrer les risques d'un réchauffement climatique dangereux.

Pour rappel, l'existence d'un risque réel de dommages en lien avec le réchauffement climatique ainsi que l'impact des activités humaines et de la hausse des concentrations de GES sont connus avec un degré de certitude suffisant à tout le moins depuis le 4^{ième} rapport du GIEC en 2007 (voir ci-avant, point 12).

Comme indiqué ci-avant (point 169), la circonstance que l'adaptation peut constituer une réponse également adéquate au changement climatique n'empêche pas que la mitigation prônée systématiquement par les rapports du GIEC est indispensable, même si pas nécessairement suffisante ou exclusive.

238. Sur la base des éléments repris ci-avant aux points 12 et 15, il est désormais acquis aux débats que, depuis 2007 et à tout le moins depuis 2009, la Belgique n'ignorait pas qu'une réduction des émissions de GES d'au moins 25 % s'imposait pour l'échéance 2020 pour limiter le réchauffement à 2° C et ce, bien que l'Union européenne ait poursuivi un objectif moins ambitieux (- 20 %).

La cour a également retracé, aux points 37 et suivants de l'exposé des faits, les éléments permettant de considérer que, progressivement à partir de 2015, il est apparu que le minimum précité de -25 % serait insuffisant compte tenu de la nécessité de maintenir le réchauffement climatique « *nettement en dessous de 2° C* ».



Le rapport spécial du GIEC de 2018 a confirmé qu'il fallait dorénavant abandonner l'objectif de 2°C pour celui de 1,5° C.

Certes, comme le relève l'Etat belge, le 4^{ème} rapport du GIEC a fixé l'objectif de réduction de 25 % à 40 % « *globalement pour les pays visés à l'Annexe I* » sans distinguer individuellement pour chaque pays (ses conclusions, p. 168). Il peut également être admis que, en principe, « *(l')équilibre à trouver est global* » et qu'il « *n'est donc pas déraisonnable pour un Etat de s'inscrire dans le concert des nations pour déterminer sa politique climatique* » (ses conclusions, p. 171). Cependant, comme indiqué ci-avant (point 169) dès lors que les Etats n'ont, précisément, convenu d'aucune répartition par rapport à l'effort à fournir, il incombait à l'Etat belge (et aux entités fédérées) de prendre en considération, en tant qu'autorités normalement prudentes et diligentes, à tout le moins la fourchette inférieure pour déterminer les efforts à faire dans un premier temps et, une fois que l'objectif de 1,5 ° C faisait consensus, de se montrer plus ambitieux (comme l'a fait du reste la Région wallonne, mais également, comme déjà précisé, de nombreux autres Etats qui sont allés jusqu'à se fixer des objectifs de – 40 % pour 2020) et ce, compte tenu des risques élevés encourus.

Comme développé ci-avant aux points 171 à 176, cela ne signifie pas pour autant que, dans l'absolu, un seuil minimal de réduction des émissions de GES à -40 % à l'horizon 2020 s'imposait nécessairement à la Belgique pour éviter un réchauffement climatique dangereux. Pour les motifs exposés ci-avant, la cour n'est pas en mesure de déterminer avec certitude que le passage de 2° à 1,5° C devait se traduire par une réduction des émissions de GES de – 40 % en 2020 au regard de l'obligation générale de prudence, ni, *a fortiori* que les parties intimées étaient en mesure d'opérer cette traduction à l'époque, en théorie ou en pratique.

En revanche, la cour considère que, depuis au moins 2018 (voir ci-avant le point 176), compte tenu du seuil de - 25 % fixé sur la base d'un objectif de 2° C et du passage de 2 à 1,5°C, une réduction des émissions de GES au niveau national de - 30 % en 2020 pouvait, à tout le moins, être considérée comme un minimum à l'aune de l'obligation générale de prudence, dont il fallait tenir compte, dès ce moment, pour définir la gouvernance climatique. Ceci impliquait concrètement, vu l'approche de l'échéance de 2020, que, dès 2018, les autorités revoient sérieusement à la hausse les objectifs de réduction des émissions de GES non seulement à l'horizon 2020 mais également pour les échéances futures telles que 2030 et 2050.

239. Le fait que la gouvernance climatique belge s'inscrive dans le respect des normes édictées par l'Union européenne ou au niveau international en ce qui concerne les objectifs de réduction de GES n'exonère pas les autorités belges concernées de leur faute. D'une part, comme déjà indiqué ci-dessus, les normes en vigueur au sein de l'Union européenne n'empêchaient nullement les Etats membres de poursuivre individuellement des objectifs supérieurs de réduction des émissions de GES , et d'autre part, il est acquis que ces normes étaient, en ce qui concerne les objectifs de réduction des émissions de GES assignés, insuffisantes pour rencontrer le risque d'un réchauffement climatique dangereux. De plus, si ces objectifs européens (une réduction des émissions de GES de 20 %) vont au-delà de ceux définis dans



un premier temps par l'amendement de Doha, en 2012 (COP-18, soit une réduction de 18 %), ces objectifs ont été très rapidement dépassés puisqu'il était prévu qu'ils devraient être revus à la hausse dès 2014 (point 34 ci-avant) et qu'en 2015, l'Accord de Paris, impliquait également une révision à la hausse des contributions nationales déterminées, même si celle-ci n'a pas été chiffrée.

240. En prenant en considération le seuil minimum qu'impose la prudence au regard du risque que représente le réchauffement climatique dangereux, la cour ne viole pas le principe de la séparation des pouvoirs. Il s'agit là du seuil minimum, parmi la fourchette d'actions possibles au regard des rapports du GIEC (de – 25 % à -40 % à l'horizon 2020, par rapport à 1990), pour limiter le risque de dérèglements gravissimes en terme de coûts économiques et humains que l'état de la science climatique connue à l'époque permettait de prédire avec un degré de certitude suffisant, si les émissions de GES ne se réduisaient pas suffisamment.

Sous le seuil minimum qu'impose la prudence, vu l'ampleur des conséquences d'un dérèglement climatique tel qu'annoncé, si la politique reste inchangée, la marge d'appréciation de chaque Etat n'existe tout simplement plus et il n'y a plus lieu d'opérer des arbitrages avec d'autres intérêts tels que, par exemple, la préservation de la cohésion sociale ou la croissance économique (conclusions de l'Etat belge, p. 165), intérêts dont il n'est pas démontré qu'ils ne pouvaient pas être préservés en poursuivant ces objectifs minimaux et qui seraient également de toute façon également bafoués en cas de réchauffement climatique dangereux.

Une telle conception ne revient, pas davantage que dans le cadre de l'examen des articles 2 et 8 de la CEDH, à octroyer à des rapports scientifiques une « *consécration légale* » (conclusions de l'Etat belge, p. 192) ou à les reconnaître indirectement comme « *source de droit positif* » (conclusions de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 86) mais à vérifier dans quelle mesure la meilleure science climatique permet de conférer à la norme de prudence un contenu suffisamment précis pour apprécier, en droit, le comportement des autorités auxquelles une faute est imputée et ce, sans se substituer au pouvoir discrétionnaire des pouvoirs législatif et exécutif.

241. Il pouvait donc être attendu d'un Etat (ou d'une entité fédérée) normalement prudent(e) et diligent(e) qu'entre 2013 et 2020, il (elle) se fixe dans un premier temps un objectif de réduction des émissions des GES – de 25 % par rapport à 1990, pour 2020 et qu'en 2018, suite à l'Accord de Paris, cet objectif soit revu à la hausse, tenant compte du fait que, pour éviter un réchauffement climatique de plus de 1,5 °C, il aurait dû être porté à – 30 % au minimum en 2020. La cour rappelle à cet égard que l'article 4.3 de l'Accord de Paris énonce que « la contribution déterminée au niveau national suivante de chaque Partie représentera une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible, compte tenu de ses responsabilités communes mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux



différentes situations nationales » (la cour souligne). Or, il ne peut être raisonnablement soutenu que la Belgique n'avait pas la capacité de se fixer de tels objectifs.

242. Non seulement la gouvernance climatique, telle que conçue, était fautive, car insuffisamment ambitieuse, mais sa mise en œuvre montre également des lacunes et n'a finalement atteint l'objectif assigné au départ (jugé insuffisant) qu'à la faveur de la crise du Covid. La cour renvoie quant à ce aux développements repris ci-avant aux points 178 à 182 concernant l'Etat belge, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande qui, à titre individuel, n'ont pas pris les mesures qui s'imposaient et n'ont pu coordonner efficacement leur action.
243. Aucune faute n'est cependant établie dans le chef de la Région wallonne qui a, dès 2014, inséré l'objectif de réduction des émissions de GES de – 30 % dans son décret « Climat », objectif dont il n'est pas contesté qu'il a été rencontré à l'issue de la période d'engagement 2013-2020 (cf. point 177 ci-avant).

La demande en ce qu'elle a pour objet le constat d'une violation des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil par les parties intimées, en ce qui concerne la politique climatique qu'elles ont poursuivie et mise en œuvre entre 2013 et 2020, est fondée sauf à l'égard de la Région wallonne. Le jugement est donc confirmé en ce qu'il concerne, pour cette période, la violation des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil par l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

4) La période 2021-2030

244. La cour constate également, dans le chef de l'Etat belge, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région flamande, une faute dans la politique climatique telle qu'actuellement mise en place, pour l'horizon 2030.

Pour rappel, le PNEC définitif de 2019 actuellement mis en œuvre a été conçu en fonction de l'objectif précédent de l'Union européenne, de réduction des émissions de GES de - 35 % dans les secteurs non-ETS d'ici 2030 (en lien avec un objectif de réduction de GES global pour l'Union de – 40 % à l'horizon 2030 par rapport à 1990, article 2, 11° du règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018).

Or, il est acquis, au regard des motifs ci-avant développés, que la gouvernance climatique belge est fautive dans la mesure où elle n'a pas poursuivi l'objectif d'une réduction des émissions de GES d'au moins 25 % par rapport à 1990 pour 2020, puis, à partir de 2018, un objectif plus ambitieux pour le futur tenant compte de la nécessité d'une réduction de minimum – 30 % à l'horizon 2020, objectif minimal qui s'imposait à toute autorité normalement raisonnable et prudente placée dans les mêmes circonstances.

Il en découle que cette gouvernance climatique est également fautive dans la mesure où, jusqu'à présent, les mesures actuellement en vigueur en Belgique se basent sur un objectif de



réduction limitée à – 35 % pour les secteurs non-ETS à l'horizon 2030 (en lien avec l'objectif général européen de – 40 % par rapport à 1990), seuil manifestement insuffisant au regard de celui (– 30 %) qui aurait déjà dû s'imposer précédemment à l'horizon 2020 et du retard qui en découle dans la réduction des émissions, et de l'objectif de neutralité en 2050.

La cour rappelle à nouveau le rapport spécial du GIEC, fin 2018, qui pointe les conséquences d'un réchauffement climatique au-delà de 1,5 ° C et conclut que limiter le réchauffement climatique à 1,5° C implique de réduire les émissions mondiales de GES d'environ 45 % (entre 40 et 60 %) en 2030 par rapport à 2010 et d'atteindre des émissions nettes nulles vers 2050 (considérant C1, page 12). Une réduction des émissions de GES de 40 % à l'horizon 2030 par rapport à 2010 signifie, dans le cadre belge, un effort de réduction plus important qu'une réduction des émissions de 40 % en 2030 par rapport à 1990.

Ce même rapport indique, au point D1 du résumé destiné aux décideurs, en page 18, que :

« Selon les estimations, les mesures d'atténuation annoncées par les pays au titre de l'Accord de Paris entraîneraient des émissions mondiales de GES de 52 – 58 Gt_{eq}CO₂ an-1 en 2030 (degré de confiance moyen). Les trajectoires qui tiennent compte de ces mesures annoncées ne parviendraient pas à limiter le réchauffement planétaire à 1,5 °C, même si elles prenaient également en considération une augmentation, très difficile à tenir, de l'ampleur des réductions d'émissions et des mesures annoncées en la matière après 2030 (degré de confiance élevé). Il ne sera possible d'éviter les dépassements et la dépendance vis-à-vis de l'élimination à grande échelle du CO₂ que si les émissions mondiales de CO₂ commencent à décliner bien avant 2030 (degré de confiance élevé). {1.2, 2.3, 3.3, 3.4, 4.2, 4.4, encadré inter-chapitres 11 du chapitre 4} » (la cour souligne).

La cour rappelle également les rapports du PNUE de 2018 et de 2019, qui soulignent la grave insuffisance des contributions nationales souscrites jusqu'alors.

Comme déjà dit, ces rapports scientifiques et les engagements pris par la Belgique au niveau international, même s'ils ne sont pas contraignants en ce qui concerne le niveau de la contribution nationale attendue de chaque pays, permettent de définir ce que serait le comportement d'une autorité normalement raisonnable et prudente, placée dans les mêmes circonstances.

Compte tenu de la nécessité de poursuivre sur la voie d'une réduction graduelle des émissions de GES au fil du temps et de la nécessité, scientifiquement avérée, d'atteindre des émissions nettes nulles en 2050, une autorité normalement prudente et diligente devait nécessairement, dès 2019, à la lumière des derniers acquis scientifiques et des engagements souscrits dans le cadre de la CCNUCC et lors de l'Accord de Paris, définir et prendre les mesures utiles pour mettre en œuvre, à l'horizon de 2030, un seuil de réduction de ses émissions de GES nettement supérieur à 40 % par rapport à 1990.



C'est d'ailleurs sur la base de considérations semblables que, dès 2021, l'Union européenne a revu à la hausse l'objectif global de réduction des émissions de GES pour le fixer à – 55 % par rapport à 1990 à l'horizon 2030, seuil que, pour les motifs développés aux points 199 à 202 ci-avant et qui peuvent être transposés ici *mutatis mutandis*, la cour valide comme constituant le niveau minimum qu'exige la prudence (et non un niveau de – 81 % ou – 61 %, compte tenu des exigences du principe de la séparation des pouvoirs), ce dont les parties intimées devaient avoir connaissance depuis 2021 au plus tard.

Ce seuil s'impose raisonnablement pour éviter :

- d'exposer les générations futures au risque de dérèglements climatiques majeurs rendant une partie du territoire inhabitable (hausse du niveau de la mer, zones inondables) ou présentant des conséquences lourdes sur l'économie, la santé et l'accès aux ressources de base (canicules, tempêtes, pluies extrêmes, etc.),
- d'imposer dans le futur une très forte réduction des émissions de GES, sur un intervalle de 20 ans entre 2030 et 2050.

Deux hypothèses qui, à coup sûr, seraient bien plus dommageables pour l'ensemble de la population belge que les contraintes et restrictions à attendre d'un niveau d'ambition plus élevé dès à présent, à l'horizon 2030.

Seul un seuil de réduction des émissions de GES nettement supérieur à 40 % par rapport à 1990 à l'horizon 2030, en l'occurrence celui de – 55 % validé au niveau européen et au niveau fédéral, s'impose, sans aucune marge d'appréciation, pour limiter le risque de se retrouver dans l'une des deux hypothèses évoquées ci-dessus. L'Etat belge admet du reste explicitement que « *le Pacte Vert pour l'Europe et les objectifs qu'il contient permettent incontestablement de déterminer la norme de comportement telle que prévue par l'article 1382 du Code civil* » (ses conclusions, p. 177).

Or, il n'est pas contesté que les émissions de GES belges ont remonté en 2021 et que, même dans le scénario avec politiques additionnelles (« WAM »), les résultats attendus en 2030 n'atteindront même pas l'objectif de – 35 % dans le secteur non-ETS (le résultat annoncé étant de - 34,4 %).

La Commission européenne, dans son avis du 14 octobre 2020 sur le PNEC définitif de 2019, a déjà pointé le manque d'ambition de ce plan, critiques reprises en 2023 par l'ensemble des conseils stratégiques du pays (page 41 du jugement dont appel, pièces P.38 des parties appelantes, point 65 de l'exposé des faits).

Sans une nouvelle orientation rapide, et faute de mise à jour du PNEC tenant compte des nouveaux objectifs européens, les politiques actuellement mises en œuvre ne sont manifestement pas de nature à aboutir à une réduction des émissions de GES à l'horizon 2030 suffisante pour rencontrer l'urgence climatique devenue de plus en plus criante.



Certes, des décisions de principe, rappelées dans l'exposé des faits ci-dessus aux points 64 à 66 et 68, ont été prises, depuis 2020, au niveau fédéral et régional, en vue de mettre en œuvre les objectifs définis au niveau européen et un nouvel accord de coopération est en cours de négociation, pour permettre la mise à jour du PNEC.

Ceci n'exonère pas les autorités belges des fautes qu'elles ont commises en mettant en place, jusqu'il y a peu, une gouvernance climatique trop peu ambitieuse et dont les effets se prolongeront tant que ces nouvelles décisions ne se concrétiseront pas par des normes juridiquement contraignantes, ou à tout le moins par des réalisations concrètes ou par des incitants suffisamment persuasifs pour orienter le comportement des citoyens et des entreprises dans le bon sens. Aucune des pièces produites ne permet de garantir que les mesures adoptées à ce jour permettront d'atteindre l'objectif de – 55 % en 2030 et la neutralité climatique en 2050.

La cour se borne, à ce stade, à identifier une faute dans la mesure où la révision à la hausse des ambitions climatiques de la Belgique pour la période d'engagement 2021-2030 fut tardive et où, jusqu'ici, les politiques effectivement mises en place ne sont manifestement pas susceptibles d'atteindre, à l'horizon 2030, l'objectif de réduction des émissions de GES de moins 55 % à l'horizon 2030.

245. Comme jugé précédemment, la Région wallonne se situe en meilleure position que les autres parties intimées, parce que :

- elle a déjà en 2020, acquis et largement dépassé un objectif de réduction de ses GES déjà fixé, depuis 2014, à une réduction de 30 % par rapport à 1990 ;
- pour le futur, elle intègre déjà l'objectif belge rehaussé à – 47 % de réduction des émissions de GES dans le projet de révision du PNEC ;
- le PACE intègre l'objectif européen de réduction totale des émissions de GES jusqu'à – 55 % en 2030 par rapport à 1990 (page 20 du PACE) ;
- un projet de décret « neutralité carbone » a, d'après ce qui a été plaidé, été approuvé en seconde lecture et était, à la date de prise en délibéré, soumis à la section de législation du Conseil d'Etat.

Dans ce contexte et à la différence des autres parties intimées, il n'est pas établi que la Région wallonne commet une faute dans la politique climatique qu'elle met en œuvre pour le long terme, à l'horizon 2030.

5) Pour les deux périodes confondues



246. Surabondamment et comme indiqué ci-avant, même si ce n'est pas invoqué comme tel par les parties appelantes au principal³⁹, la Belgique viole non seulement la norme de prudence, telle que définie ci-avant, mais également une norme contraignante de droit international qui a acquis un contenu suffisamment déterminé.

En vertu du principe général du droit suivant lequel le juge est tenu de trancher le litige conformément à la règle de droit qui lui est applicable, il a « *l'obligation, en respectant les droits de la défense, de relever d'office les moyens de droit dont l'application est commandée par les faits spécialement invoqués par les parties au soutien de leurs prétentions* » (Cass., 4 mars 2013, *Pas.*, I, n°526).

La cour rappelle également que le principe général du droit relatif au respect des droits de la défense n'impose pas qu'un juge ordonne la réouverture des débats lorsqu'il fonde sa décision sur des éléments dont les parties pouvaient s'attendre, au vu du déroulement des débats, à ce que le juge les inclue dans son jugement, et qu'elles ont pu contredire (J.-F. VAN DROOGHENBROECK, « Faire l'économie de la contradiction ? », *R.C.J.B.*, 2013/2, pp. 203-248), comme c'est le cas en l'espèce.

Or, comme exposé ci-avant, les obligations positives de la Belgique en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH ont, compte tenu du contexte tel que défini ci-avant, acquis un contenu suffisamment déterminé de sorte que leur violation constitue, à elle seule, une faute au sens des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil.

6) Individualisation des fautes

247. Comme indiqué ci-avant (aux points 181 et 203), il existe bien évidemment des différences entre chacune des Régions et l'Etat fédéral.

L'Etat belge souligne en outre qu'il n'a pas le pouvoir de contraindre les entités fédérées à une meilleure collaboration effective. Il expose avoir mis en place les structures nécessaires et adéquates à une bonne collaboration de toutes les entités concernées. Selon l'Etat belge, la mise en place d'une gouvernance climatique plus intégrée nécessiterait une réforme de la Constitution, laquelle n'a pas réuni la majorité requise en 2019. L'Etat belge soutient en outre qu'il n'existe pas d'obligation de conclure un accord de coopération en matière climatique. Il en conclut qu'aucune faute ne peut lui être imputée (ses conclusions pages 195 à 198).

³⁹ Les parties appelantes reprochent aux premiers juges d'avoir considéré que seuls les objectifs coulés dans des normes de droit climatique positif international, européen et national interne seraient contraignants et de n'avoir pas pris en considération la possibilité d'une responsabilité sur la base d'une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité administrative normalement soigneuse et prudente placée dans les mêmes conditions (leurs conclusions, n° 425, p.170). Elles n'excluent pas pour autant, contrairement à ce que soutient la Région wallonne, la possibilité que la cour examine, le cas échéant, la responsabilité qui pourrait découler, pour les autorités, du non-respect de normes de droit.



Cependant, l'Etat belge ne démontre pas que la structure fédérale de la Belgique l'a empêché de baser sa politique climatique sur les seuils dont question ci-avant (-25 % et - 30 % pour 2020, -55 % pour 2030, par rapport à 1990) qui sont définis par rapport à un niveau où il n'existe plus aucune marge d'appréciation au regard des dangers et contraintes futures que comporte la poursuite d'un seuil de réduction des émissions moins ambitieux. D'ailleurs, l'accord de Gouvernement du 30 septembre 2020 stipule notamment que le gouvernement fédéral « *s'impose comme objectif une réduction de 55% des émissions de GES d'ici 2030 et prend dans sa sphère de compétences les mesures en ce sens* » et « *s'engage à adapter sa contribution au Plan national de l'Énergie et du Climat (PNEC) dans ce sens par l'intermédiaire d'un plan d'action* », ce qui démontre à tout le moins que, pour le futur, l'Etat belge s'estime capable de poursuivre et de mettre en œuvre une gouvernance climatique plus ambitieuse que par le passé.

Ni l'Etat belge, ni la Région de Bruxelles-Capitale, ni la Région flamande ne démontrent que les caractéristiques qui sont les leurs constituent un obstacle à la définition et à la poursuite d'une gouvernance climatique répondant aux exigences minimales qu'impose la norme de prudence et, à titre surabondant, les droits humains.

Il s'ensuit qu'il n'est pas nécessaire d'aller au-delà des développements qui précèdent aux points 178 à 182 (concernant la violation des articles 2 et 8 de la CEDH, qui s'appliquent ici *mutatis mutandis*) pour établir l'existence d'une faute commise individuellement par l'Etat fédéral, par la Région de Bruxelles-Capitale et par la Région flamande. Il suffit de constater l'insuffisance de leurs ambitions et de leurs résultats.

248. Il appartenait par ailleurs à l'Etat fédéral et aux Régions de coopérer utilement en vue d'atteindre ce résultat.

Or, il est un fait que la coopération nécessaire à la définition d'une gouvernance climatique efficace ne fonctionne pas correctement en Belgique : il suffit de constater qu'il a fallu attendre 2018 pour que soit validé le précédent accord de coopération, conclu en 2015 et que la mise à jour du PNEC 2021-2030, qui aurait dû intervenir pour juin 2023, n'a toujours pas abouti faute d'accord de coopération obtenu en temps utile. La cour renvoie également aux avis rendus en 2014 et en 2023 par les Conseils stratégiques du pays (pièces F.17 et P. 38 des parties appelantes, ci-avant points 48 et 65).

Les PNEC qui ont été négociés ne constituent que la somme des politiques menées individuellement par chaque entité et une vision transversale et intégrée des mesures à mettre en œuvre au niveau national y fait défaut, ce qui illustre les failles de la coopération entre l'Etat fédéral et les différentes Régions.

Chaque partie doit contribuer loyalement en vue d'aboutir à un accord de coopération dont le résultat devait être, au minimum, celui défini ci-avant en termes de seuils de réduction des émissions de GES.

Certes, l'absence d'accord de coopération ou de coopération suffisamment intégrée au niveau national ne permet pas, comme telle, de conclure à l'existence de manquements à la coopération commis par toutes les parties appelées à le négocier.

Cet élément ne permet cependant pas à l'Etat belge, à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale d'éluder leur responsabilité individuelle en ce qui concerne la politique climatique qu'ils ont menée jusqu'ici et qui, vu son manque d'ambition et de résultats, est constitutive d'une faute pour chacune d'elle. Comme souligné par l'arrêt *Neubauer* du 24 mars 2021 (pièce O.14 des parties appelantes), le fait que le climat et le réchauffement climatique constituent des phénomènes mondiaux et que les problèmes causés par le changement climatique ne pourront être résolus par l'action d'un seul Etat ne fait pas obstacle à l'obligation formulée, à l'échelon national de protéger le climat. De même, chaque entité fédérée est, en principe, individuellement responsable, à son niveau, des manquements affectant la gouvernance climatique, qui empêchent la Belgique d'atteindre les niveaux de réduction des émissions de GES qu'exigent, *a minima*, le respect de l'obligation générale de prudence et la protection des droits de l'homme.

Quant à la Région wallonne, si elle a éventuellement failli à l'obligation de coopération, ce qui n'est pas suffisamment démontré, force est de constater que cette supposée défaillance n'a pas eu de conséquence sur les résultats qu'elle a obtenus, en terme de réduction des émissions de GES à l'horizon 2020 et sur les objectifs qu'elle poursuit pour 2030 et qu'elle a utilement contribué aux résultats belges obtenus pour 2020 en sorte que ce manquement à le supposer établi est sans lien avec les dommages dont il est ici question.

7) Conclusion

249. La demande, en ce qu'elle a pour objet le constat d'une faute commise par les parties intimées, en ce qui concerne la politique climatique qu'elles ont poursuivie et mise en œuvre pour les périodes 2013-2020 et à partir de 2021 jusqu'à aujourd'hui est fondée, sauf à l'égard de la Région wallonne. Le jugement est donc confirmé en ce qu'il concerne, pour cette période et jusqu'à son prononcé, le constat d'une faute commise par l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Dès lors que la cour ne retient aucune faute de la Région wallonne, il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles qu'elle suggérerait quant à la constitutionnalité de l'article 1382 de l'ancien Code civil.



250. Par contre, comme indiqué précédemment, il ne peut être préjugé à ce stade, des fautes que commettraient, dans le futur et à l'horizon 2030, l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la gouvernance climatique qu'ils mettront en œuvre et qui doit encore être mise à jour compte tenu des objectifs européens actuels, objectifs qui, vu leur base scientifique, constituent, selon la cour, un critère adéquat dans l'appréciation du respect, par les parties intimées, de l'obligation générale de prudence et même permettent, à titre surabondant, de donner à des normes de droit international (les articles 2 et 8 de la CEDH) un contenu suffisamment précis pour qu'elles constituent des normes de droit international ayant un effet direct imposant un comportement déterminé.

La demande, en ce qu'elle a pour objet le constat qu'il existe des indications graves et sans équivoque que, dans la poursuite de leur politique climatique sur 2030, les parties intimées continueront à commettre des fautes, n'est pas fondée.

c) Quant au dommage

251. Les parties appelantes au principal font valoir qu'elles subissent un dommage « *qui s'aggrave rapidement et en crescendo* » (leurs conclusions, p. 317). Elles expliquent qu'il existe un décalage d'une quarantaine d'années entre les émissions de GES et la « *réalisation entière de leur potentiel réchauffant* » (*Idem*). Elles distinguent ainsi trois tranches temporelles dans le dommage causé par le réchauffement global :

- une première qui « *comprend les conséquences du réchauffement climatique que nous observons à l'heure actuelle* » et ont été causées par les émissions de GES de 1750 à 1980, qui ont entraîné un réchauffement global d'1,1°C,
- une deuxième qui concerne les effets nocifs des émissions de GES de 1980 à aujourd'hui, qui « *se réaliseront progressivement de semaine en semaine, de mois en mois, dans les années à venir* » mais ne seront pleinement réalisés qu'en 2050-2060 (ils ne peuvent cependant plus être évités),
- une troisième tranche qui est relative aux émissions de GES produites à partir de maintenant, qui produiront des effets dans environ 40 ans et pourraient aboutir, cumulées aux émissions passées, à un réchauffement de 3,2 à 4° C en 2100.

Selon elles, les citoyens belges subissent « *à l'heure actuelle les effets latents et rampants des émissions jusque 1980 alors que les effets des émissions entre 1980-2023 doivent encore se manifester* » (leurs conclusions, p. 320). Elles rappellent que les domaines de la vie quotidienne qui sont touchés sont les conditions physiques élémentaires de la vie quotidienne (chaleurs), l'intégrité du territoire sur lequel l'on vit (élévation du niveau des mers), la santé (surtout les personnes vulnérables, mais aussi l'anxiété climatique), la stabilité et la sécurité géopolitique, la sécurité alimentaire et énergétique, la mobilité, l'économie et l'équilibre des marchés financiers.



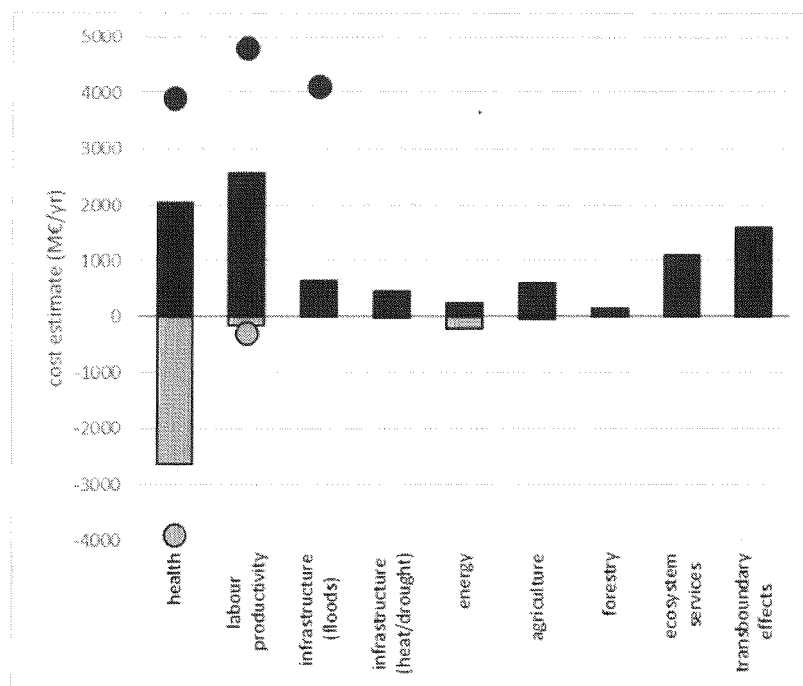
Les parties appelantes au principal relèvent que, parmi les différentes personnes de l'annexe A, « *certaines vivront l'entièreté de la réalisation progressive du dommage sur 2100 (...), d'autres non* », précisant que, parmi elles, « *plus de 30% ont moins de 30 ans, plus de 43% moins que 35 ans* » dont certaines sont « *des enfants et adolescents* » (ses conclusions, p. 321). Et de préciser : « *Vu l'omniprésence de ces impacts et leur gravité, il est strictement impossible de ne pas être impacté* » (*Idem*).

Les parties appelantes au principal font également valoir le dommage qui résulte du « *prix de la procrastination* », et ce, tant sur le plan des libertés individuelles que sur le plan socio-économique.

Au niveau des libertés, elles pointent le fait que le report à plus tard de mesures permettant de réduire les émissions de GES « *menace gravement les droits et libertés fondamentaux des personnes physiques (...) en ce que les effets s'intensifieront et les mesures à prendre se feront plus drastiques et coûteuses* » (leurs conclusions, p. 323). Dans le même sens, elles citent l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande, prononcé le 24 mars 2021 (arrêt *Neubauer*), qui a relevé une atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution allemande dans le fait de repousser au-delà de 2030 les charges qu'impliquent les restrictions nécessaires à la préservation du climat (pièce O.14 de leur dossier).

252. Sur le plan socio-économique, les parties appelantes au principal citent une étude de 2020 de la Commission Nationale Climat qui évalue le coût du changement climatique en Belgique et relève des coûts « *dans les domaines de la santé, de la productivité du travail, des infrastructures en corrélation avec des inondations et en corrélation avec la sécheresse et la chaleur, de l'énergie, de l'agriculture, de la sylviculture, des services écosystémiques, des assurances et des impacts transfrontaliers* ». Elles produisent le tableau suivant dans lequel les coûts économiques estimés sont repris au-dessus du niveau 0 et les gains du changement climatique en-dessous de ce niveau par secteur, par rapport aux conditions actuelles, compte tenu du scénario climatique RCP8.5 (*business as usual*), pour l'année 2050 (barres) et pour l'année 2100 (points). Il en résulterait que les coûts totaux devraient s'élever à environ 9.500 millions €/an, soit environ 2% du PIB belge, alors que les gains (hivers plus doux) devraient atteindre 3.000 millions €/an, soit 0,65% du PIB (à titre de point de comparaison, le budget annuel du Service Public Fédéral de la Justice était en 2019 de 1.950 millions €).





253. Les parties appelantes au principal dénoncent encore une atteinte prochaine au patrimoine des personnes physiques via les impôts qui seront plus élevés pour prendre les mesures nécessaires (conclusions, pp. 325-326). Selon elles, si « *les parties intimées avaient mené une politique climatique prudente et diligente, avec un niveau d'ambition approprié comme d'autres pays l'ont fait, chacune des personnes physiques à la cause bénéficierait de la possibilité de mesures moins incisives, s'inscrivant dans un éventail d'options plus large, à coûts économiques moindres et à chances de réussite plus élevées* » (leurs conclusions, p. 325). Et de citer l'arrêt rendu par le Hoge Raad des Pays-Bas dans son arrêt *Urgenda* du 20 décembre 2019: « *Chaque émission de GES réduit le budget carbone encore disponible (...). Tout report des réductions d'émissions signifie donc que les réductions d'émissions futures devront être de plus en plus importantes pour compenser le report dans le temps et dans l'espace. Cela signifie qu'à chaque report de la réduction des émissions, les mesures d'atténuation à prendre ultérieurement devront, en principe, être de plus en plus intrusives et coûteuses pour atteindre le résultat escompté, et seront également plus risquées (...)* ».
254. Les parties appelantes au principal exposent que le dommage se manifeste différemment sur le territoire belge mais qu'il touche personnellement chacune des personnes physiques en cause, quelle que soit sa situation géographique. Se basant sur différents rapports, elles résument comme suit les impacts :

« Pour la Wallonie il est fait référence aux inondations mortelles de l'été 2021. Pour les dommages actuels et futurs, il est fait mention des îlots urbains comme la ville de Liège prône aux inondations et vagues de chaleurs. En Flandre, une augmentation du niveau de la mer du Nord est déjà constatée par rapport à 1951. En 2010, le niveau moyen de la mer a augmenté de 103 mm à Ostende, de 115 mm à Nieuport et de 133 mm à Zeebrugge par rapport à 1970.



Ces chiffres correspondent à une élévation moyenne de respectivement 2,6 mm, 2,9 mm et 3,3 mm par an sur les dernières décennies. À l'horizon 2100, les projections prévoient une élévation de 60 à 90 cm du niveau de la mer sur la côte belge, voire de 200 à 300 cm dans les scénarios les plus pessimistes.

Dans les projections futures, il est mis en exergue qu'à Bruxelles, du fait de la bétonisation, les vagues de chaleur tripleront en 2100, leur intensité doublera et leur durée augmentera de moitié. En Flandre les réserves en eaux souterraines seront particulièrement élevées du fait de l'imperméabilisation importante des sols (16%) dans cette région. En ce qui concerne la biodiversité et le tourisme en Wallonie, la perte des Fagnes est à signaler (...) » (leurs conclusions, n° 839 et 840, p.326).

255. Klimaatzaak affirme qu'elle subit un dommage moral et un préjudice écologique personnel, compte tenu de son objet social qui concerne la protection des générations actuelles et futures contre le changement climatique anthropogène et contre la perte de la biodiversité mais également la protection de l'environnement. Elle « *demande une injonction ayant pour but de prévenir ou à tout le moins limiter l'aggravation du dommage* » (ses conclusions, p. 321).
256. L'Etat belge n'aborde pas directement la question du dommage vanté par les parties appelantes au principal : il considère que la demande ne vise pas la réparation d'un dommage existant mais uniquement la prévention d'un dommage futur (ses conclusions, p 144). La cour reviendra sur cette question dans le chapitre relatif à l'injonction.

Dans le même ordre d’idée, la Région de Bruxelles-Capitale estime que les parties appelantes au principal ne démontrent pas que leurs demandes sont de nature à réparer le dommage qu’elles auraient subi ou à prévenir un tel dommage (ses conclusions, p. 124). Elle ne s’étend pas davantage sur la consistance de ce dommage.

La Région flamande conteste le fait que les parties appelantes au principal auraient subi un dommage personnel et réel. Elle considère que le dommage allégué n'est pas certain mais bien hypothétique. Selon elle, les « *prétendus problèmes de santé ne sont pas démontrés* », pas davantage que le dommage moral allégué. La Région flamande estime que, dans la mesure où elle a une politique climatique ambitieuse et où cette politique va encore évoluer dans les années qui suivent, les parties appelantes ne peuvent lui imputer la responsabilité du dommage qu'elles invoquent (ses conclusions, pp. 126-128).

La Région wallonne considère que les dommages ne sont pas certains, personnels ni suffisamment localisés sur le plan géographique. A l'instar de l'Etat belge et de la Région flamande, elle estime que l'action ne tend pas à la réparation du dommage existant, mais à prévenir un dommage futur, lequel serait incertain puisque sa survenance n'est envisagée qu'en terme de probabilité dans les rapports du GIEC (ses conclusions, p. 97 et suivantes).



257. Comme indiqué ci-avant (points 126 et 132, partie recevabilité), les parties appelantes au principal ne se bornent pas à faire état d'un préjudice collectif de type environnemental soit l'atteinte à un intérêt collectif causée par une modification physique de l'environnement d'origine humaine, au-delà et indépendamment de l'atteinte éventuelle aux intérêts particuliers).

Les dommages invoqués par les parties appelantes au principal – personnes physiques – touchent à leur personne et/ou à leur patrimoine privé. Ils sont réels et tant actuels que futurs.

Les épisodes de canicule et de sécheresse se produisent déjà actuellement et notamment en Belgique. Il est un fait certain que ces épisodes vont se multiplier et s'aggraver au fur et à mesure du réchauffement climatique. Il en va de même des pluies extrêmes accompagnées d'inondations. Il en va également ainsi du phénomène de l'anxiété liée au climat et du coût économique du dérèglement climatique, qui se fait, par exemple, déjà sentir sur le budget des entités fédérées, qui ont dû faire face aux conséquences des dérèglements climatiques (notamment les destructions d'infrastructures consécutives aux inondations de 2021) ou financer les adaptations nécessaires pour en prévenir les effets (les ouvrages nécessaires à la prévention de la hausse du niveau de la mer). Les dépenses accrues pour faire face au dérèglement climatique pèsent sur d'autres aspects du budget de l'Etat fédéral et des entités fédérées et limitent les possibilités de financement d'autres secteurs cruciaux tels que l'enseignement, la justice, la santé, les transports publics, etc.

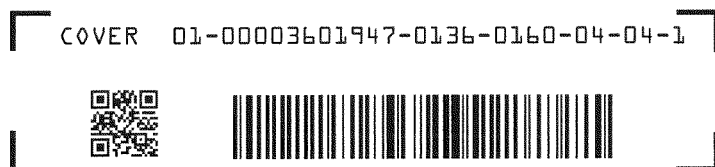
Il est raisonnablement établi que ces dommages sont – et seront – subis individuellement par chacune des parties en personne physique. Aucune des parties appelantes au principal n'échappe aux effets négatifs du dérèglement climatique cités ci-avant qui, d'une manière ou d'une autre, se manifestent sur l'ensemble du territoire belge.

Même si leur impact relatif est minime, à l'échelle d'un Etat tel que la Belgique, comparé au reste du monde, les effets nocifs de chacune des émissions de GES supplémentaires par rapport à ce qu'aurait exigé une gouvernance climatique non fautive sont certains et se manifestent dès aujourd'hui.

Les conséquences de la réduction du budget carbone résiduel encore disponible pour limiter le dérèglement climatique et le coût du report excessif dans le temps de la charge de la réduction des émissions de GES se feront, avec certitude, sentir dans le chef de chacune des parties appelantes en cause.

258. S'agissant de Klimaatzaak, il a été exposé ci-avant au point 127 qu'elle était recevable à se prévaloir d'un préjudice moral du fait de l'atteinte à l'environnement.

Comme indiqué ci-avant, une association de défense de l'environnement peut, à tout le moins, subir un dommage moral du fait de l'atteinte portée à l'intérêt collectif pour la défense



duquel elle a été constituée (C.C., 21 janvier 2016, n° 7/2016, *Amén.*, 2016, n° 3, p. 194, pt. B.8.1).

En l'occurrence, cette association a pour objet :

- la protection des générations actuelles et futures contre le changement climatique anthropogène ;
- la protection des générations actuelles et futures contre la perte de la biodiversité ;
- la protection de l'environnement compris dans le sens de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière d'environnement.

Il est scientifiquement acquis que ces intérêts sont lésés par le risque d'un réchauffement climatique supérieur à 1,5 ° C.

La cour a constaté que la gouvernance climatique belge telle que menée jusqu'ici ne respecte pas la contribution minimale qui peut être attendue de la Belgique, en termes de réduction des émissions de GES, pour rencontrer ce risque et viole par conséquent, tant les articles 2 et 8 de la CEDH que les articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil.

Ce constat suffit à la démonstration de la lésion des intérêts pour la défense desquels Klimaatzaak a été constituée.

d) Quant au lien causal

259. L'Etat belge relève que l'impact « *des GES créés aujourd'hui sur le territoire belge est minime à l'échelle mondiale* » de sorte que la « *réduction de cet impact ne pourrait pas en soi résoudre la problématique* » (ses conclusions, pp. 153-154).
260. La Région de Bruxelles-Capitale conteste tout lien de causalité entre les fautes qui lui sont reprochées et le dommage invoqué par les parties appelantes au principal (ses conclusions, p. 48). Elle souligne qu'il est difficile « *de démontrer un lien causal entre une action ou une abstention d'un Etat en matière climatique et des conséquences déterminées sur la situation ou les droits d'un requérant déterminé* » dès lors que « *les questions de responsabilité liées au réchauffement climatique se caractérisent par un lien causal particulièrement distendu entre la faute et le dommage* », alors que, pour « *que la responsabilité puisse être activée, il faut un lien causal entre une faute déterminée et un dommage déterminé* ». Selon la Région, les parties appelantes au principal citent de nombreux rapports mais dont aucun n'établit « *formellement le lien entre le réchauffement climatique et les émissions de GES en provenance du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale* » et elles ne prouvent pas « *que si la Région de Bruxelles-Capitale avait pris telles ou telles mesures, il n'y aurait pas de vagues de forte chaleur, d'augmentation des maladies vectorielles, d'inondations ou encore de troubles*



allergiques. Elles n'établissent par conséquent aucun lien causal entre la faute et le dommage allégué » (ses conclusions, pp. 53-54).

261. La Région flamande conteste également le lien causal, au motif que « *sa politique n'a qu'une influence très marginale sur cette problématique mondiale* » (ses conclusions, p. 129). Selon elle, la « *prétendue négligence de la Région flamande ne pouvant avoir qu'un impact minime sur la problématique climatique (moins que 0,50%), l'on peut douter que la condition relative au lien causal soit rencontrée* » (ses conclusions, p. 130), même si elle admet que « *toute personne peut être tenue responsable d'une faute qui est une condition nécessaire pour le préjudice subi concrètement* » et qu'aucune distinction « *n'est faite en fonction du rôle plus ou moins important que la faute a joué dans le préjudice* » (ses conclusions, p. 122).
262. La Région wallonne conteste aussi tout lien causal entre les manquements reprochés et le dommage en indiquant que, avec ou sans les mesures nécessaires, il n'est pas exclu que les dommages redoutés se produisent quand même. Elle souligne que les sources du dommage sont mondiales et que chaque Etat pris individuellement est impuissant à causer ou à empêcher le dommage et que la condamnation de certains « responsables » à l'exclusion d'autres « responsables » ne permettra pas la réparation de ce dommage et ne procurera aucun avantage à la victime (cf. la question préjudicielle qu'elle formule en page 103 de ses conclusions).
263. Du point de vue de l'équivalence des conditions, la circonstance que les parties appelantes au principal n'ont pas appelé les Communautés à la cause, alors que certaines de leurs compétences concerneraient la politique climatique et qu'elles ne feraient « *aucune tentative afin de délimiter la responsabilité de chacun des législateurs à la cause* » (les conclusions de l'Etat belge, p. 156) est sans incidence. Les Communautés ne sont d'ailleurs pas concernées par les accords de coopération conclus jusqu'ici dans le but de remplir les obligations internationales de la Belgique en matière de lutte contre le réchauffement climatique.
264. Pour rappel, le dommage allégué par les parties appelantes au principal se manifeste chronologiquement en trois tranches successives qui se présentent comme suit :
- une première tranche qui comprend les conséquences du réchauffement climatique que nous observons à l'heure actuelle et ont été causées par les émissions de GES de 1750 à 1980, qui ont entraîné un réchauffement global d'1,1°C,
 - une deuxième qui concerne les effets nocifs des émissions de GES de 1980 à aujourd'hui, qui se réaliseront progressivement mais ne seront pleinement réalisés qu'en 2050-2060,
 - une troisième tranche est relative aux émissions de GES produites à partir de maintenant, qui produiront des effets dans environ 40 ans et pourraient aboutir, cumulées aux émissions passées, à un réchauffement de 3,2 à 4° C en 2100.



265. La première tranche ne se trouve pas en lien causal avec les manquements ou fautes ici constatés : elle se serait produite même si les parties intimées avaient revu à la hausse et en temps utile leurs ambitions dès lors que, avant les années 1980, les mesures nécessaires pour éviter un réchauffement climatique dangereux n'étaient pas encore clairement identifiables et chiffrables et qu'en outre, les moyens technologiques pour y faire face (notamment les énergies renouvelables) ne s'étaient pas encore suffisamment développés.
266. Une partie de la seconde tranche du dommage est déjà actuelle. S'il est certain que la quantité de GES émis aurait été moindre sans la faute des parties intimées, il n'est cependant pas suffisamment certain que les effets du réchauffement climatique en tant que tel, qui constituent une partie du dommage allégué par les parties appelantes au principal, auraient pu être atténués si, dès la deuxième période d'engagement dont question ci-avant (2013-2020), les parties intimées avaient revu à la hausse leurs ambitions en termes de réduction des émissions de GES. D'autres pays ont agi en ce sens et, malheureusement, à l'heure actuelle, les effets du réchauffement climatique se manifestent avec plus d'intensité et plus rapidement que prévu au départ. A ce niveau, c'est au maximum la perte d'une chance d'éviter les effets du réchauffement climatique tels qu'ils apparaissent déjà aujourd'hui en Europe (canicules, sécheresses, inondations, etc.) qui se trouve en lien causal avec les manquements constatés à partir de 2013. Il n'est cependant pas nécessaire, pour la solution du litige, de déterminer plus précisément le pourcentage de cette perte de chance (pour autant que cela soit possible).

Parmi les effets nocifs des émissions de 1980 à nos jours, la cour retient tout de même, comme se trouvant en lien causal avec les fautes commises :

- l'éco-anxiété, atteinte à la santé dont il est démontré qu'elle affecte une partie non négligeable de la population (pièce E.22 des parties appelantes, étude de *The Lancet Countdown*),
- un préjudice moral résultant de la conscience, dans le chef des parties appelantes au principal, de l'insuffisance des moyens mis en œuvre par les autorités belges pour protéger les intérêts des générations futures,
- l'atteinte aux intérêts défendus par Klimaatzaak.

De plus, les ambitions insuffisantes du passé continuent à produire leurs effets aujourd'hui. Elles retardent, à tout le moins, la réalisation des objectifs nécessaires, au niveau national, pour prévenir, en collaboration avec les autres nations, un réchauffement climatique dangereux.

La réduction excessive du budget carbone résiduel, qui est la conséquence tant des fautes passées que des fautes actuelles, a pour conséquence le report dans le temps des efforts à fournir pour éviter un réchauffement climatique dangereux, ce qui aura nécessairement des conséquences préjudiciables pour les parties appelantes au principal au niveau socio-économique mais également des droits fondamentaux qui s'en trouveront plus limités que si



les mesures nécessaires avaient été prises en temps utile (le « prix de la procrastination », selon les termes des parties appelantes au principal). Ce dommage existe dans son entièreté dès aujourd'hui, au fur et à mesure des émissions de GES qui sont libérées dans l'atmosphère au-delà de ce qu'exigent la prudence et le respect des droits de l'homme. Enfin, la cour pointe le risque d'une atteinte aux droits humains des générations futures, qui risquent également d'être confrontées à la nécessité de réduire plus rapidement et sans transition adéquate leurs émissions de GES. La conscience du risque, sans gouvernance climatique adéquate, de laisser à ses descendants un environnement irrémédiablement détruit ou des conditions de vie nettement moins favorables constitue un dommage moral réparable subi personnellement par les parties appelantes au principal en personne physique.

267. La troisième tranche du dommage, à savoir les conséquences des émissions de GES produites actuellement, est un dommage futur dont il est encore possible de prévenir la réalisation ou, à tout le moins, de limiter le risque de réalisation.

A cet égard, les données scientifiques les plus récentes confirment l'existence d'une fenêtre d'opportunités à l'horizon 2030 pour pouvoir lutter contre un réchauffement climatique dangereux (dernier rapport annuel de 2022 du PNUE, pièce E.28 des parties appelantes au principal).

268. La cour conclut qu'il existe un lien causal entre les fautes qu'elle a identifiées et le dommage des parties appelantes au principal, qui consiste :

- dans le phénomène de l'éco-anxiété ;
- dans un préjudice moral résultant de la conscience de l'insuffisance des moyens mis en œuvre par les autorités belges pour protéger les intérêts des générations futures ;
- dans la perte d'une chance d'éviter les effets du réchauffement climatique tels qu'ils apparaissent déjà aujourd'hui en Europe (canicules, sécheresses, inondations, etc.) et qu'ils apparaîtront dans le futur ;
- dans la diminution excessive du budget carbone résiduel par rapport à ce qu'exigeait une bonne gouvernance climatique, avec les conséquences futures mais certaines que cela implique ;
- dans l'atteinte aux intérêts défendus par Klimaatzaak.

Sans les fautes commises, l'éco-anxiété serait moindre, de même que le préjudice moral, le budget carbone résiduel n'aurait pas été entamé dans la même mesure, les intérêts de Klimaatzaak seraient préservés et la Belgique se trouverait dans une meilleure position pour lutter efficacement, de concert avec les autres nations, contre le risque d'un réchauffement climatique dangereux.

e) Quant au comportement des parties appelantes

269. La Région de Bruxelles-Capitale explique qu'elle a, depuis plusieurs années, « *approuvé de nombreuses ordonnances et arrêtés et approuvé différents plans stratégiques destinés (essentiellement ou incidemment) à réduire les émissions de GES* » mais que les parties appelantes au principal « *n'ont jamais contesté ces décisions (qui seraient, selon elles, insuffisantes) et s'abstiennent de le faire dans le contexte de la présente action* » (ses conclusions, p. 5).

Dans la mesure où cette remarque devrait s'interpréter comme une violation par les parties appelantes au principal de leur obligation de limiter leur dommage, elle ne peut être accueillie : d'une part, les parties appelantes au principal ont introduit leur action en 2015, soit seulement deux ans après la première période critiquée (2013-2020, soit la deuxième période d'engagement) et, d'autre part, il ne pouvait être attendu de ces parties qu'elles contestent systématiquement chacune des décisions adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale (et, plus généralement, des parties intimées), d'autant qu'elles remettent en cause la politique climatique belge de façon globale.

270. La Région flamande, pour sa part, considère que, si la cour estime qu'il existe un lien causal entre la faute qu'on lui impute et le dommage invoqué par les parties appelantes au principal, il conviendrait de constater que ces dernières sont également responsables : « *En effet, les appelantes produisent elles-mêmes, également, des émissions de GES. (...) On pourrait dès lors constater que, sans les agissements de chacune des appelantes, le dommage ne serait pas produit tel qu'il s'est produit. La responsabilité n'incombe pas uniquement aux défendeurs* ». Elle en conclut que, dans ce cas, « *il ne peut y avoir qu'une responsabilité partagée* » (ses conclusions, p. 131).

Comme elle le rappelle, cependant, la responsabilité aquilienne suppose la réunion de trois conditions cumulatives, à savoir une faute, un dommage et un lien de causalité et le « *simple fait qu'une action cause un préjudice ne suffit pas pour la considérer comme fautive* » (ses conclusions, pp. 121-122). Or, en l'espèce, la Région flamande n'invoque pas – et *a fortiori* n'établit pas – l'existence d'une faute dans le chef des parties appelantes au principal.

D. Les injonctions

1. Les principes applicables

a) Injonction et principe de la séparation des pouvoirs

271. La question du respect du principe de la séparation des pouvoirs se pose non seulement au stade de l'examen de l'éventuelle violation des articles 2 et 8 CEDH ou des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil (l'obligation imposée par ces dispositions est-elle suffisamment déterminée – le cas échéant en tenant compte du contexte tel que défini ci-avant- pour permettre à un particulier d'en dénoncer la violation dans le cadre d'un contentieux subjectif ?) mais également, en cas de réponse positive, au stade des mesures qui peuvent être ordonnées par le juge.

Dans ses conclusions précédant un arrêt du 26 juin 1980, M. le Procureur général Velu, alors Avocat général, rappelait déjà que les juridictions du pouvoir judiciaire « *constituent dans l'Etat un Pouvoir qui est le gardien naturel de tous les droits subjectifs* » et que le Constituant « *leur a nécessairement confié la mission d'ordonner la réparation des atteintes illicites portées à ces droits* » (*Pas.*, 1980, I, p. 1355), de sorte qu'elles « *ne violent pas le principe de la séparation des pouvoirs en s'immisçant dans les attributions réservées au Pouvoir exécutif lorsque, pour rétablir dans ses droits la victime de l'acte illicite de l'autorité administrative, ils ordonnent la réparation en nature du préjudice et prescrivent à cette autorité les mesures destinées à mettre fin à l'atteinte portée aux droits de la victime* » (p. 1356). Il précisait cependant que le juge ne peut « *accomplir en lieu et place de (l'autorité administrative) des actes que cette autorité seule a la compétence d'accomplir* », de sorte qu'il ne peut ni annuler ni réformer des actes administratifs. En revanche, le juge peut prononcer une injonction qui doit toutefois présenter un caractère individuel : « *un tel ordre, en lui-même, ne méconnaît pas le principe de la continuité du service public, même lorsque les travaux ordonnés sont relatifs à des biens de l'Etat que celui-ci affecte à un service public* ». Ce principe ne fait obstacle qu'à des mesures d'exécution forcée, ce qui n'exclut donc pas une astreinte « *qui, quoique constituant un procédé indirect de contrainte, ne s'analyse pas en une voie d'exécution forcée* » (pp. 1357-1361).

Il est, depuis, largement admis que les juridictions du pouvoir judiciaire qui ont, comme indiqué ci-avant, le pouvoir tant de prévenir que de réparer toute atteinte illicitement portée à des droits subjectifs par des autorités publiques, peuvent sans violer le principe de séparation des pouvoirs, ordonner à l'administration de prendre des mesures qui mettent fin à cette atteinte (*Cass.*, 26 juin 1980, *Pas.*, I, p. 1350 et s. ; *Cass.*, 1^{er} octobre 2007, *Pas.*, I, p. 1676 ; *Cass.*, 4 septembre 2014, *Pas.*, I, p. 1731). Ce principe leur interdit cependant « *de faire, hors cette hypothèse, des actes d'administration publique et de réformer ou d'annuler les actes des autorités administratives* » (*Cass.*, 4 septembre 2014, *Pas.*, I, p. 1731). Les mesures ainsi ordonnées ne peuvent en effet pas priver l'autorité publique du choix des mesures à mettre en œuvre pour parvenir au résultat ordonné. Dans l'arrêt précité du 4 septembre 2014, la Cour de cassation a ainsi considéré à juste titre que l'arrêt attaqué justifiait sa décision d'« *ordonne[r] à la [demanderesse] de soustraire à la culture la parcelle litigieuse lui appartenant* » mais n'avait pu, sans méconnaître le principe général du droit de la séparation des pouvoirs, lui ordonner de donner à cette parcelle « *une affectation de prairie, de pré de fauche, de jachère ou de zone verte* » (*Cass.*, 4 septembre 2014, *Pas.*, I, p. 1731). Plus récemment, elle a estimé que « *le juge, qui, aux fins de rétablir entièrement dans ses droits une partie lésée, ordonne la réparation en nature de son préjudice en prescrivant à l'administration de prendre des mesures destinées à mettre fin à l'illégalité dommageable, doit indiquer l'illégalité à laquelle ces mesures doivent mettre fin et, sans priver cette autorité de sa liberté d'appréciation ni se substituer à celle-ci, préciser leur portée de sorte qu'elle ne puisse susciter pour cette administration aucun doute raisonnable* » (*Cass.*, 1^{er} avril 2022, RG n° C.21.0338.F, www.juportal.be). Dans les conclusions conformes précédant cet arrêt, l'avocat général de Koster avait indiqué pour sa part que, « *si l'arrêt attaqué se devait de prononcer une condamnation principale formulée de manière suffisamment précise dès lors que cette condamnation était assortie d'une astreinte (...), il ne pouvait priver la demanderesse de sa liberté*



d'appréciation quant au choix de la mesure la plus appropriée pour assurer la réparation en nature du préjudice résultant de la faute de la demanderesse sous peine de violer le principe de la séparation des pouvoirs ».

Les mêmes principes s'appliquent, *mutatis mutandis*, au pouvoir législatif.

Dans le type de contentieux soumis à la cour, plusieurs auteurs considèrent que le fait de faire injonction au pouvoir exécutif ou même au pouvoir législatif ne constitue pas nécessairement une atteinte au principe de séparation des pouvoirs si, telle la mesure de réduction des émissions de GES demandée par les parties appelantes au principal, elle « *demeure générale, dans l'ordre du résultat à atteindre aux fins de mise en conformité avec une norme supérieure, sans s'avancer dans l'indication précise et exhaustive des moyens pour y parvenir* » (S. VAN DROOGHENBROECK, « Flandria, Anca, Ferrara Urgenda ? Entre réparation et prévention, de l'indemnisation à l'injonction », *J.T.*, 2020/36, p. 750, qui précise qu'une telle mesure pourrait même, dans le contentieux des droits fondamentaux, être « *commandée par la nécessité d'honorer le droit à une protection juridictionnelle effective garantie, notamment, par les articles 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* » et qu'il « *ne s'agit pas de jeter le principe de la séparation des pouvoirs aux orties pour satisfaire aux réquisits européens, mais simplement, dans une démarche conciliante, d'en retenir l'interprétation la mieux à même de les rencontrer* »). De nombreux auteurs vont dans le même sens (X. THUNIS, « Dérèglement climatique : y a-t-il un pilote dans l'avion ? », *Amén.*, 2022, p. 34 ; M. WUINE, « Analyse du jugement du tribunal de première instance dans l'affaire climat à la lumière des décisions rendues dans 'l'Affaire du siècle' et Urgenda », *J.L.M.B.*, 2022/8, p. 367 ; voy. également P. LEFRANC, « het klimaatzaak vonnis : wachten op "de man de bomen plantte" ? », *T.M.R.*, 2021/4, p. 340 ; E. DE KEZEL, « De Belgische klimaatzaak : het aansprakelijkheidsrecht als gamechanger ? », *T.O.O.*, 2021, p. 216).

La cour estime également - contrairement à ce qui a été décidé par le jugement entrepris - que, compte tenu tant des violations des articles 2 et 8 de la CEDH que des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil, une injonction qui tendrait à remédier à cette atteinte illicite aux droits individuels violés ne serait pas, en principe, contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

Imposer, pour prévenir le réchauffement climatique, une telle réduction ne revient pas, comme l'a plaidé la Région de Bruxelles-Capitale, à priver l'autorité publique du choix des mesures à adopter pour atteindre l'objectif de limitation du réchauffement, ni à « pétrifier » l'action publique, comme le soutient la Région wallonne (ses conclusions page 84), dès lors qu'il est incontestable (et du reste pas sérieusement contesté) qu'il s'agit d'une mesure absolument indispensable (même si pas nécessairement suffisante) pour y arriver, que la cour se borne à définir un seuil minimal de réduction à atteindre dans plusieurs années en deçà duquel il y a faute ou manquement (seuil que les parties intimées au principal sont donc libres de revoir à la hausse) et qu'il existe, à la disposition de ces autorités, une large panoplie de mesures concrètes de nature à permettre la réalisation de cet objectif (comme l'illustrent les larges développements relatifs aux mesures déjà prises figurant dans les conclusions des parties intimées au principal).



b) Injonction et interdiction faite au juge de statuer par voie de disposition générale

272. La Région de Bruxelles-Capitale estime encore que, si la cour devait faire droit à la demande formée par les parties appelantes au principal, elle statuerait par voie de dispositions générales et ce, en violation de l'article 6 du Code judiciaire (ses conclusions, p. 113).
273. L'article 6 du Code judiciaire dispose que les juges « *ne peuvent prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises* ». Hérité du droit français (ancien art. 5 du Code civil), qui s'est développé dans un contexte de méfiance à l'égard des juges fort différent de la conception prévalant dans notre ordre juridique, l'article 6 du Code judiciaire trouve cependant un fondement dans notre droit constitutionnel. Comme l'écrit P. Martens, « *même sans qu'on dût l'expliquer par une histoire qui n'est pas la nôtre, il est l'expression de la séparation des pouvoirs (...)* » (P. MARTENS, « Que reste-t-il de l'article 6 du Code judiciaire? », in *Le Code judiciaire à 50 ans. Et après? Hommage à E. Krings et M. Storme*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 185). C'est donc d'abord à l'aune de ce principe qu'il convient d'interpréter cette disposition. Or, la cour a déjà relevé que le principe de séparation des pouvoirs ne s'opposait pas nécessairement à la demande formée devant elle par les parties appelantes au principal.

En outre, l'objectif principal de cette disposition était d'interdire au juge de légiférer, même si elle a surtout été appliquée en France comme en Belgique pour sanctionner des décisions qui s'en référaient sans autre motivation à des précédents judiciaires (P. BELLET, « Servitudes et libertés du juge : les articles 4 et 5 du Code civil français », in *Arguments d'autorités et arguments de raison en droit*, G. Haarscher, L. Ingber et R. Vander Elst (dir.), Bruxelles, Ed. Nemesis, 1988, pp. 153 et 157).

Or, en l'espèce, la demande formée par les parties appelantes au principal ne tend pas à solliciter de la cour qu'elle légifère. Comme le relève une doctrine autorisée, une injonction générale d'imposer une réduction de GES déterminée à un Etat « *n'affecte pas directement les droits et les obligations des citoyens non parties au litige, ni ne prétend dicter une norme précise à qui que ce soit* » (N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS et B. GOMES, *op. cit.*, p. 30).

c) Injonction et respect de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Régions

274. Les parties intimées invoquent enfin le problème posé par le fait que la matière environnementale est une compétence qui est répartie entre elles, de sorte qu'une condamnation de ces parties ensemble serait inenvisageable sans porter atteinte aux principes constitutionnels de répartition de compétences.
275. Il ne fait pas de doute que, dans le cadre d'une procédure interne, comme dans la présente cause, les autorités compétentes pour telle ou telle matière relative au climat doivent en principe être mises à la cause et que, « *en application des principes d'exclusivité des compétences*



*et d'autonomie de leur exercice (...) nul ne pourra être tenu in fine à faire plus ou autre chose que ce qui relève de 'sa' part de responsabilité, telle que la déterminent les règles répartitrices de compétence » (N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS et B. GOMES, *op. cit.*, p. 34). Ces auteurs considèrent cependant que, « (a)ussi longtemps qu'elle ne s'avance pas dans l'identification précise des actions à entreprendre, une injonction générale d'agir, adressée à l'ensemble des collectivités (fédérale et fédérées) détentrices des compétences potentiellement pertinentes pour atteindre le résultat prescrit » ne « semble pas condamnable au regard des canons du fédéralisme belge », une injonction globale pouvant « se satisfaire de l'identification de toutes les autorités qui, en termes de compétences, sont en mesure d'agir pour atteindre le résultat escompté », à charge pour elles « par la suite, de déterminer les actions à entreprendre » (*Idem*).*

La cour estime également qu'une condamnation à charge de l'ensemble des parties intimées est envisageable mais que les principes constitutionnels de répartition de compétences imposent de laisser à ces parties la possibilité de déterminer la façon dont la charge devrait en être répartie. En d'autres termes, une condamnation *in solidum*, à supposer qu'elle soit possible, s'agissant d'une injonction et/ou d'une réparation en nature et non d'une condamnation au paiement d'une somme, n'est pas envisageable d'un point de vue constitutionnel (et n'est du reste plus demandée par les parties appelantes au principal) : la condamnation telle qu'ici envisagée, ne pourrait donc consister qu'en un résultat unique à atteindre collectivement par les entités à qui est adressée l'injonction, celles-ci étant appelées à négocier et déterminer elles-mêmes, dans les limites de leurs compétences, la part que chacune investirait pour atteindre l'objectif global, ainsi que les moyens et mesures à mettre en œuvre pour y parvenir.

En effet, la définition d'un seuil minimal ne fait sens qu'à l'échelon national et seul cet échelon est pertinent au regard des obligations de l'Etat belge. Quant à ce dernier, s'il ne fait pas de doute que ses pouvoirs sont limités en ce qui concerne le territoire des Régions, ses leviers ne sont pas inexistant : il a déjà mis en place des structures nécessaires à la bonne collaboration de toutes les entités concernées et peut mettre en place les politiques de nature à favoriser les résultats (comme le confirment les décisions du Conseil des Ministres des 2 avril 2021 et du 8 octobre 2021 dont il fait état aux points 216 et 217 de ses conclusions).

276. La question se complique davantage dans la mesure où, la Région Wallonne n'ayant commis ni faute au sens des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil, engageant sa responsabilité, ni manquement aux articles 2 et 8 de la CEDH, l'injonction ne s'adresserait pas à celle-ci mais uniquement à l'Etat belge, à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale. Or, le territoire de l'Etat belge englobe celui de la Région wallonne et les résultats au niveau national seront nécessairement déterminés par les résultats wallons. Cependant, les développements qui précèdent ont démontré que, à ce jour, la Région wallonne avait fait plus que « sa part » dans la réduction des émissions de GES en 2020 et s'était engagée à faire sa part pour 2030, de sorte qu'une injonction concernant l'ensemble du territoire national devrait, en réalité, être de nature à faciliter la tâche des parties condamnées. Toutefois, il va de soi que, si la situation devait changer, il s'agirait d'une donnée à prendre en considération dans le contrôle du respect, par



l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale, de l'injonction dont il est ici question. En tout état de cause, et comme indiqué ci-avant, chaque entité condamnée ne le serait qu'à concurrence de sa part dans l'effort à fournir.

d) L'injonction en tant que sanction de la violation des articles 2 et 8 de la CEDH

277. Comme indiqué ci-avant (point 146), s'il est vrai que les articles 2 et 8 de la CEDH ne prévoient pas explicitement de sanction en cas de violation des obligations qu'elle consacre, celle-ci peut toutefois se déduire du droit à un recours effectif consacré par l'article 13 de la CEDH, qui doit permettre de faire cesser la violation des autres droits consacrés par la convention, et idéalement de la prévenir, mais également d'obtenir la réparation du dommage causé par cette violation. L'article 9.4 de la Convention d'Aarhus dispose par ailleurs que les procédures judiciaires doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu.

Il est donc parfaitement possible qu'une injonction constitue le meilleur, voire le seul remède à une violation des articles 2 et 8 de la CEDH, particulièrement dans le contentieux environnemental.

Ces exigences internationales sont du reste compatibles avec notre ordre juridique, comme cela ressort des motifs repris ci-avant au point 271.

e) L'injonction, à titre de réparation en nature du dommage en lien causal avec les fautes commise et de mesure préventive de la survenance d'un dommage futur

1) *Introduction*

278. La cour a constaté ci-avant la réunion des conditions de la responsabilité civile sur pied des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil dans le chef de l'Etat Belge, de la Région Flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale, qui ont commis des fautes dans la gouvernance climatique menée jusqu'ici, fautes qui se trouvent en lien causal avec un dommage qui s'est déjà réalisé, décrit aux points 257, 258 et 268 ci-avant.

Une partie de ce dommage (le réchauffement climatique dit dangereux ainsi que l'atteinte excessive au budget carbone résiduel) ne s'est cependant pas encore réalisée et le risque de sa survenance pourra être limité si la Belgique, tout comme d'autres Etats, fait sa part dans la lutte contre le réchauffement climatique.

D'où la question de la justification en droit de la mesure sollicitée par les appelantes par rapport aux principes applicables en droit de la responsabilité civile.



2) *La distinction entre réparation en nature, cessation d'une action illicite et action préventive*

279. L'Etat belge insiste sur la nécessité d'opérer une distinction claire entre la réparation en nature d'un dommage, qui peut prendre la forme d'une injonction mais qui implique que le dommage dont la réparation est réclamée se soit déjà produit, et l'interdiction ou l'injonction qui a pour unique but de prévenir le dommage qui ne s'est pas encore réalisé. Selon lui, la demande formée par les parties appelantes au principal ne relève nullement de la demande en réparation mais bien de l'action préventive (ses conclusions, pp. 144-145). Or, une telle demande devrait s'ancrer dans un régime juridique qui n'a même pas encore été consacré, à savoir l'article 6.42 de la proposition de loi portant livre 6 « la responsabilité extracontractuelle » (*Doc. Ch.*, sess. 2022-2023, n°55-3231/001), qui impose une triple condition non rencontrée en l'espèce, à savoir la violation d'une norme imposant un comportement déterminé, un dommage futur certain en lien causal avec l'illicéité et une adéquation entre l'injonction et l'illicéité (ses conclusions, p. 189 et s).
280. Dans le même sens, la Région de Bruxelles-Capitale considère que, « *en l'état actuel du droit, un juge n'est pas habilité à délivrer des injonctions telles que celles sollicitées par les parties appelantes sur pied des articles 1382 et 1383 du Code civil* » (ses conclusions, p. 124).
281. Depuis une dizaine d'années, la doctrine invite à distinguer, à la suite de la doctrine française (voy. notamment G. VINEY, « Réparation en nature, cessation de l'illicite et mesures purement préventives », in *Le dommage et sa réparation dans la responsabilité contractuelle et extracontractuelle*, B. Dubuisson et P. Jourdain (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 7-58), entre les demandes de réparation en nature d'un dommage déjà réalisé, les demandes visant à faire cesser une situation illicite à l'origine d'un dommage déjà réalisé ou en cours de réalisation et les demandes de mesures purement préventives (Th. LÉONARD, « Faute extra-contractuelle et juridictions commerciales : principes et plaidoyer pour un retour à une vision unitaire de la faute », *R.D.C.-T.B.H.*, 2013/10, p. 954-955 ; P. WÉRY, « Les condamnations non pécuniaires dans le contentieux de la responsabilité », in *Le dommage et sa réparation dans la responsabilité contractuelle et extracontractuelle*, *op. cit.*, p. 59 et s. ; voy. déjà F. DELPÉRÉE, « La prévention et la réparation des dommages causés par l'administration », note sous Cass., 26 juin 1980, *R.C.J.B.*, 1983, p. 192 ; H. BOCKEN, « Herstel in natura en rechtelijk bevel of verbod », in *Liber amicorum Jan Ronse*, Bruxelles, E.Story-Scientia, 1986, p. 500 et s).

La réparation en nature d'un dommage est au cœur de la fonction indemnitaire de la responsabilité civile extracontractuelle. Pour certains, il s'agit même de la seule « sanction » civile qui résulte de l'application des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil (Th. LÉONARD, « Faute extra-contractuelle et juridictions commerciales : principes et plaidoyer pour un retour à une vision unitaire de la faute », *op. cit.*, p. 954). Plus récemment, X. Thunis confirme que, « *(e)ncore actuellement, c'est la réparation et l'indemnisation des victimes qui reste la fonction principale de la responsabilité civile même si la fonction de prévention émerge dans les textes récents* » (X. THUNIS, « Dérèglement climatique : y a-t-il un pilote dans l'avion ? », *Amén.*, 2022, p. 32).

La possibilité pour une personne de demander au juge une injonction visant à faire cesser un comportement fautif lui ayant causé un dommage n'est pas propre à la responsabilité civile. Il s'agit d'une prérogative qui appartient à toute personne titulaire d'un droit subjectif, qui peut introduire une action en cessation de l'atteinte à son droit et ce, même en l'absence de faute (Th. LÉONARD, *Conflits entre droits subjectifs, libertés civiles et intérêts légitimes. Un modèle de résolution basé sur l'opposabilité et la responsabilité civile*, Bruxelles, Larcier, 2005, 1995, pp. 380-381 et 483). Dans le cadre de l'application des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil, cependant, il convient que les trois conditions de la responsabilité (faute, dommage et lien causal) soient réunies pour que le demandeur puisse invoquer la violation du droit subjectif qu'il prétend tirer de ces dispositions.

La question de la possibilité d'introduire une action en prévention d'un dommage futur est plus complexe. Les auteurs de la proposition de loi précitée portant livre 6 « la responsabilité extracontractuelle » considèrent qu'une telle action n'est pas permise à l'heure actuelle par notre ordre juridique. Selon eux, « *le fondement théorique permettant de justifier* » une injonction visant à prévenir un dommage futur « *est insuffisant* » dès lors « *qu'une des conditions de la responsabilité, à savoir l'existence du dommage, n'est pas remplie* » et que la « *simple crainte d'un dommage futur ne fait pas naître un préjudice actuel* » (Doc. Ch., sess. 2022-2023, n°55-3231/001, p. 162). L'article 18 du Code judiciaire, qui autorise une action en justice « *lorsqu'elle a été intentée, même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé* » n'offrirait pas davantage de solution dès lors qu'il s'agit « *d'une simple règle de procédure qui laisse inchangée l'application des règles de droit matériel en matière de responsabilité* » (*Idem* ; dans le même sens, voy. J.-L. FAGNART, « Introduction générale au droit de la responsabilité », Vol. 1, *Responsabilités. Traité théorique et pratique*, Bruxelles, Ed. Kluwer, 1999, p. 17, n° 28 : « *La prévention des dommages est étrangère à la responsabilité en droit positif* »).

Cette position ne fait cependant pas l'unanimité. Le professeur Wéry rappelle ainsi que, en vertu de l'article 144 de la Constitution, les juges sont compétents « *tant pour prévenir que pour réparer une lésion illicite d'un droit civil* » (P. WÉRY, « Les condamnations non pécuniaires dans le contentieux de la responsabilité », *op. cit.*, p. 86, citant Cass., 21 octobre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 51 ; voy. également Cass., 2 juin 2006, *Pas.*, I, liv. 5-6, 1302). Cet auteur se montre également moins catégorique quant au fait que l'article 18 du Code judiciaire ne pourrait être mobilisé (P. WÉRY, « Les condamnations non pécuniaires dans le contentieux de la responsabilité », *op. cit.*, p. 86 : « *Comment, par ailleurs, ne pas faire aussi écho aux propos du Procureur général E. Krings qui rappelle l'existence de l'article 18 du Code judiciaire ... ?* »).

La réserve exprimée par les auteurs de la proposition de loi paraît d'autant moins justifiée que, comme indiqué ci-avant, le dommage réparable s'étend également au dommage futur lorsque celui-ci est certain (ce qu'ils admettent par ailleurs dès lors que l'article 6.27 de la proposition confirme qu'un « *dommage futur est réparable s'il est la conséquence certaine d'une atteinte actuelle à un intérêt juridiquement protégé* »).

La cour en conclut que, dans l'état actuel du droit positif, l'action qui vise à prévenir un dommage futur est admissible lorsque la faute a déjà été commise et que ce dommage est suffisamment

certain (dans le sens précité). A titre surabondant, il résulte des développements qui précèdent (ci-avant, notamment point 246) que les conditions visées par l'article 6.42 en projet sont rencontrées dans le cas d'espèce, dès lors que les normes violées imposent un comportement suffisamment déterminé, et que les fautes commises sont en lien causal avec un dommage futur certain.

2. Application des principes au cas d'espèce

282. Contrairement à ce que soutient notamment l'Etat belge (ses conclusions au point 402, p. 225) l'injonction de prendre les mesures suffisantes et adéquates pour atteindre un certain objectif de réduction des émissions de GES au départ du territoire belge se trouve en parfaite adéquation avec les manquements aux articles 2 et 8 de la CEDH constatés ci-avant. La poursuite et la mise en œuvre concrète de cet objectif permettront de limiter dans la mesure du possible le risque d'un réchauffement climatique dangereux, mettront fin aux manquements constatés ci-avant et sont seules à même d'assurer une protection effective des droits fondamentaux garantis au niveau international.
283. Au regard du préjudice moral et de l'anxiété qui résultent de la conscience que les autorités n'en font pas assez pour faire face à un danger qui menace les générations futures, au regard du préjudice moral qui naît de l'atteinte aux intérêts défendus par Klimaatzaak, il n'existe pas de réparation plus adéquate que la mise en place d'une gouvernance climatique qui poursuive dès maintenant un objectif conforme à ce qu'exige la prudence et la préservation des droits de l'homme.

Plus largement et pour le futur, pour limiter le risque d'un réchauffement climatique dangereux et prévenir une atteinte excessive au budget carbone résiduel, il n'existe pas de mesure plus adéquate que la réduction des émissions de GES au départ du territoire belge.

Les contributions nationales de chacun des Etats parties à la CCNUCC, dont la Belgique, dans la réduction des émissions de GES sont le principal outil dont le monde dispose pour prévenir et atténuer le risque d'un réchauffement climatique dangereux. Ces accords internationaux reposent sur la confiance mutuelle des Etats qui y sont parties dans le fait que chacun contribuera à l'effort à fournir pour arriver au résultat souhaité et c'est ainsi que la contribution de chaque Etat, y compris un « petit » Etat comme la Belgique (à l'échelle du monde), joue un rôle déterminant dans la lutte contre le réchauffement climatique au niveau mondial.

Enjoindre à l'Etat belge et aux Régions flamande et Bruxelloise de réduire leurs émissions de GES à l'horizon 2030 constitue à la fois la réparation en nature la plus adéquate des dommages déjà réalisés et la prévention d'un dommage futur, dont il est acquis (cf. ci-dessus) qu'elle est admissible en droit dès lors qu'il résultera de façon suffisamment certaine de fautes déjà commises.

284. En l'espèce, la cour a déjà jugé, concernant le taux de réduction des émissions de GES demandé par les parties appelantes au principal, soit – 61 % à l'horizon de 2030, qu'elle n'était pas en mesure de



déterminer qu'il s'agissait du seul scénario compatible avec les obligations positives de la Belgique au regard des articles 2 et 8 de la CEDH ou des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil (cf. ci-avant les points 189 à 195).

Pour les motifs déjà repris ci-avant aux points 198-202, il y a lieu de considérer qu'une diminution de - 55 % des émissions de GES par rapport à 1990 à l'horizon 2030 constitue ce seuil minimal, en deçà duquel la Belgique ne peut aller sous peine de violer tant les articles 2 et 8 de la CEDH que l'obligation générale de prudence.

A ce propos, la cour a déjà estimé qu'il n'était pas suffisamment établi que cet objectif aurait été insuffisant pour prévenir les conséquences d'un réchauffement climatique dangereux.

285. Vu les manquements constatés pour le passé et qui perdurent actuellement, qui ne peuvent être corrigés que par des réductions à prévoir dans le futur, vu la menace que constitue, pour le droit à la vie, la vie privée et la vie familiale des parties appelantes personnes physiques, le réchauffement climatique en cours, vu l'urgence des mesures à prendre au cours de la présente décennie, vu l'importance de maintenir, au niveau international, la confiance mutuelle des Etats parties à la CCNUCCC dans le fait que chaque Etat contribuera effectivement à la lutte mondiale contre le réchauffement climatique, vu l'absence de sanction concrète accompagnant à ce jour la non-satisfaction des objectifs européens, il se justifie, tant au regard de la violation des articles 2 et 8 de la CEDH qu'au regard des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil, de faire expressément injonction à l'Etat belge, à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Région flamande de prendre, en concertation avec la Région wallonne, les mesures appropriées pour faire leur part pour que la Belgique atteigne en 2030 l'objectif de réduction des émissions de GES de 55% au départ de son territoire par rapport à 1990.
286. Comme la cour limite l'injonction qu'elle formule à un objectif de réduction des émissions de GES qui se trouve déjà validé au niveau européen et dont les parties intimées ne contestent pas la pertinence, cette injonction ne peut en aucun cas être constitutive d'une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

Comme indiqué ci-avant, cependant, l'injonction ne peut s'assimiler à une condamnation *in solidum* ; les parties intimées (à l'exception de la Région wallonne) ne sont pas tenues d'atteindre chacune seule l'objectif de - 55 % en 2030 mais bien de faire chacune leur part, dans les limites de leurs compétences respectives, pour que cet objectif puisse être atteint. Il appartiendra donc à ces parties, en concertation avec la Région wallonne, et notamment dans le cadre des PNEC à présenter à la Commission européenne, de déterminer comment et de quelle manière devra être supporté cet effort (la cour relève à cet égard qu'un accord de coopération était, à la date de prise en délibéré, en cours de négociation en ce qui concerne les exigences posées par l'Union européenne) et ce, pour arriver au résultat auquel il leur est enjoint de parvenir à l'horizon 2030.

Par ailleurs, la Région flamande, l'Etat belge et la Région de Bruxelles-Capitale sont invités à soumettre à la cour, à l'occasion des débats qui auront lieu sur la question de l'astreinte (point sur



lequel la cour réserve à statuer, voir infra), le dernier PNEC mis à jour, qui devra traduire l'objectif, pour la Belgique, d'une réduction des GES de 55 % en 2030 par rapport à 1990, ce qui permettra d'individualiser les efforts fournis et à fournir par l'Etat fédéral, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale pour atteindre cet objectif.

E. Les demandes d'astreintes et la demande de production de document

287. Dans leurs conclusions de synthèse, les parties appelantes au principal sollicitent la condamnation des parties intimées à payer à Klimaatzaak une astreinte de 1.000.000 € par mois de retard à atteindre l'objectif imposé pour 2030, et ceci à compter du 1^{er} août 2031. Elles sollicitent d'entendre à cette fin, d'une part, ordonner aux parties intimées de communiquer à Klimaatzaak, le rapport d'émissions de GES relatif à 2030 le jour même où il est communiqué à la Commission européenne en 2031 et, d'autre part, de les condamner à lui payer une astreinte de 10.000 € par jour de retard dans la communication du rapport d'émissions de GES relatif à 2030.
288. Enfin, les parties appelantes sollicitent également qu'il soit acté que Klimaatzaak s'engage à affecter intégralement les astreintes échues en conformité avec son objet social.

1. Quant à la demande d'astreintes accessoires à l'injonction

289. L'Etat belge s'y oppose, estimant que, d'une part, *« la séparation des pouvoirs empêche que le pouvoir judiciaire puisse imposer, sans respect du principe démocratique, un objectif précis au pouvoir législatif, même si ce dernier a commis une faute au sens de l'article 1382 du Code civil »* et que, d'autre part, *« l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES dépend donc aussi en partie de la soumission effective des destinataires des normes à celles-ci »*, l'Etat ayant des compétences limitées d'action dans le domaine, de sorte que *« l'obligation principale n'est pas suffisamment précise pour permettre l'adjonction d'une astreinte »* (pp. 245 et 246).
290. Dans ses conclusions, la Région de Bruxelles-Capitale rejoint l'argumentation de l'Etat belge, considérant que la condamnation qui pourrait être prononcée à son égard, aux mesures sollicitées par les parties appelantes au principal, *« ne saurait être formulée dans des termes suffisamment précis pour que leur violation puisse être constatée et donner lieu au paiement d'une astreinte »* (p. 135).
291. De son côté, la Région flamande, qui conteste également ce chef de demande, insiste sur le fait que l'astreinte ne constitue pas une demande de dommages et intérêts. A cet égard, elle assimile la demande des parties appelantes au principal à une *« demande d'indemnisation déguisée »*. Elle développe que *« les appelantes demandent, de facto, à titre subsidiaire, une compensation financière dans le cas où la réparation in natura ne serait pas possible »* (p. 135 de ses conclusions de synthèse). Enfin, rejoignant l'Etat belge sur cette question, la Région flamande affirme que *« la demande est tellement large qu'il est impossible de la coupler à une astreinte »* (p. 137).

La Région flamande estime en outre que les règles de compétence et d'organisation interne et de fonctionnement des autorités ont pour conséquence une impossibilité, dans son chef, d'exécuter la demande principale, « *l'astreinte en tant qu'incitant perd(ant) toute son utilité* » (p. 137).

292. Enfin, la Région wallonne estime qu'il serait inconcevable qu'une partie soit condamnée à une astreinte en raison du comportement d'un tiers. A titre subsidiaire, elle demande à la cour d'interroger la Cour constitutionnelle en ces termes : « *L'article 1385bis du Code judiciaire interprété en ce sens qu'une condamnation ensemble, in solidum ou selon d'autres modalités, au paiement d'astreintes peut être prononcée à l'encontre de débiteurs sans considération de leur pouvoir et de leur compétence, tels que définis par la Constitution et les lois portées en exécution de celle-ci, viole-t-il les articles 10, 11 et 134 de la Constitution en ce qu'il traite d'une manière identique des débiteurs qui sont dans des situations incomparables ?* » (ses conclusions, pp.115-116).
293. Sur le plan des principes, la cour rappelle que le droit commun de l'astreinte puise son fondement dans les articles 1385bis à 1385octies du Code judiciaire, lesquels ont été insérés par la loi du 31 janvier 1980 portant approbation de la convention Benelux du 26 novembre 1973 portant loi uniforme relative à l'astreinte.

L'astreinte est une condamnation pécuniaire, accessoire à une condamnation dite « principale » (art. 1385bis du Code judiciaire), destinée à inciter la partie qui en est le destinataire à respecter cette condamnation principale, parce qu'elle n'est due qu'en cas de non-respect de celle-ci (C. DE BOE, « Le contentieux de l'astreinte », in *Droit des saisies et voies d'exécution*, A. Gillet (dir.), Bruxelles, Larcier, 2022, p. 123). Ainsi, l'astreinte n'est pas une modalité de l'exécution forcée des jugements, mais constitue un moyen de pression destiné à contraindre le plaideur récalcitrant (y compris les pouvoirs publics – cf. ci-après) à une effective et prompt exécution d'une décision judiciaire (J. DE LEVAL, « Observations sur l'astreinte », *J.L.*, 1980, pp. 242 – 245).

L'astreinte peut être ordonnée par une décision ultérieure (Cass., 11 mai 2010, *Pas.*, I, n°1466) et la condamnation à une astreinte constitue pour le juge une faculté, et non une obligation (Cass., 4 mai 2016, R.G. n°P.16.0011.F, www.juportal.be). Celui-ci en détermine souverainement les modalités en fonction des circonstances de l'espèce dont il a à connaître (Cass., 26 avril 2012, *Pas.*, I, n°917).

Le juge peut fixer l'astreinte à une somme unique, ou à une somme déterminée par unité de temps ou par contravention. Dans ces deux derniers cas, il peut aussi déterminer un montant au-delà duquel la condamnation aux astreintes cessera ses effets (art. 1385ter du Code judiciaire).

Ces principes posés, la cour rappelle également que les cours et tribunaux peuvent, à la demande d'une partie qui invoque un droit subjectif, imposer aux pouvoirs publics les mesures nécessaires pour prévenir, faire cesser ou réparer une violation de ce droit, le cas échéant sous peine d'une astreinte. Le juge doit toutefois veiller à ne pas porter atteinte à la liberté politique dudit pouvoir (A. WIRTGEN, « Civiele acties tegen de Staat: een verstoorde balans in de trias politica? », *T.P.R.*, 2022, afl. 1-2, 131-207, n°68). Cette possibilité était déjà avancée par M. le Procureur général Velu,



alors avocat général, dans ses conclusions précitées, dans lequel il précisait que le principe de continuité du service public, qui n'interdit pas que soit prononcée une injonction à charge des pouvoirs publics, ne faisait obstacle qu'à des mesures d'exécution forcée, ce qui n'exclut donc pas une astreinte « *qui, quoique constituant un procédé indirect de contrainte, ne s'analyse pas en une voie d'exécution forcée* » (*Pas.*, 1980, I, p. 1361).

Dans son arrêt précité du 4 septembre 2014, la Cour de cassation a ainsi considéré à juste titre que l'arrêt attaqué justifiait sa décision d'« *ordonne[r] à la [demanderesse], sous peine d'une astreinte de deux cent cinquante euros par jour de retard, de soustraire à la culture la parcelle litigieuse lui appartenant* » (Cass., 4 septembre 2014, *Pas.*, I, p. 1731). Plus récemment, l'avocat général de Koster avait précisé pour sa part que, « *si l'arrêt attaqué se devait de prononcer une condamnation principale formulée de manière suffisamment précise dès lors que cette condamnation était assortie d'une astreinte (...), il ne pouvait priver la demanderesse de sa liberté d'appréciation quant au choix de la mesure la plus appropriée pour assurer la réparation en nature du préjudice résultant de la faute de la demanderesse sous peine de violer le principe de la séparation des pouvoirs* » (Cass., 1^{er} avril 2022, RG n° C.21.0338.F, www.juportal.be).

En d'autres termes, les mesures ordonnées par la cour peuvent être assorties d'une astreinte tant qu'elles ne privent pas l'autorité publique du choix des mesures à mettre en œuvre pour parvenir au résultat ordonné.

294. C'est dès lors en vain que l'Etat belge affirme en conclusions que le principe de la séparation des pouvoirs empêcherait en l'espèce la cour de faire droit, le cas échéant, à l'astreinte demandée en faveur de Klimaatzaak en vue d'assortir l'injonction qui lui est faite, ainsi qu'à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Région flamande, de prendre les mesures appropriées pour que la Belgique atteigne en 2030 l'objectif de réduction des émissions de GES de 55 % par rapport à 1990.
295. Comme décidé ci-avant (points 282-286), dans le chef de l'Etat belge, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région flamande, l'injonction se fonde tant sur la violation des articles 2 et 8 de la CEDH qu'à titre de réparation d'un dommage actuel ou à titre de prévention d'un dommage futur sur le fondement des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil. A cet effet, comme déjà relevé par la cour, imposer, pour prévenir le réchauffement climatique, une telle réduction des émissions de GES ne revient pas à priver l'autorité publique de son pouvoir d'appréciation en la matière dès lors que le droit impose, *a minima*, la poursuite de cet objectif, en deçà duquel il n'existe aucune marge d'appréciation, celle-ci demeurant par contre entière tant en ce qui concerne la poursuite d'un objectif éventuellement plus ambitieux qu'en ce qui concerne la détermination des mesures de nature à permettre sa mise en œuvre. *Mutatis mutandis*, assortir l'injonction précitée, le cas échéant, d'une astreinte ne prive pas davantage ces autorités publiques du choix, le cas échéant, d'un objectif plus ambitieux ou des mesures à mettre en œuvre pour parvenir au résultat ordonné.
296. Par ailleurs, et contrairement à ce que soutiennent les parties intimées, la condamnation de l'Etat belge, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région flamande à faire leur part pour atteindre l'objectif précité de – 55 % d'émissions de GES en 2030 est suffisamment précise pour pouvoir être



assortie, le cas échéant, d'une astreinte. Il en ira particulièrement ainsi lorsque les parties intimées auront convenu de la part qui doit être supportée par chacune d'entre elles.

Le partage des compétences environnementales entre l'Etat belge et les entités fédérées précitées n'affecte pas davantage, au contraire de ce que soutient la Région flamande, la précision de la condamnation principale à laquelle serait éventuellement adjointe une astreinte, dès lors que la cour n'impose pas aux parties intimées d'exercer d'autres compétences que celles qui sont les leurs.

Enfin, c'est en vain qu'on cherche en quoi la demande, faite par les parties appelantes au principal, d'assortir l'injonction précitée d'une astreinte, consisterait en une demande de dommages et intérêts déguisée, comme le soutient la Région flamande.

En effet, la demande d'astreinte formulée par les parties appelantes au principal répond à la nature de l'astreinte, qui est celle, si elle était accordée, de constituer un moyen de pression sur le débiteur de manière à ce qu'il exécute la condamnation mise à sa charge. La Région flamande confond ainsi l'injonction qui lui est faite par la cour et l'astreinte sollicitée, laquelle revêt bien un caractère coercitif et ne tend pas à réparer un quelconque préjudice dans le chef des parties appelantes au principal.

Il faut donc conclure de ce qui précède qu'il n'y a aucun empêchement légal à assortir, le cas échéant, d'une astreinte, l'injonction mieux décrite ci-avant, faite par la cour à l'Etat belge, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande. Dès lors que la cour n'adresse aucune injonction à la Région wallonne, il n'y a pas lieu d'interroger la Cour constitutionnelle dans le sens suggéré par la Région wallonne, quant à la constitutionnalité de l'article 1385*bis* du Code judiciaire. En tout état de cause, la cour ne retient pas l'interprétation sur la constitutionnalité de laquelle s'interroge la Région wallonne.

Pour autant, la cour estime ne pas disposer, à ce stade, d'éléments suffisants pour conclure, avec toute la certitude requise, que l'efficacité de la condamnation requiert de prononcer immédiatement une astreinte ni qu'il y aurait *ipso facto* lieu de présumer que les parties intimées n'exécuteraient pas volontairement l'injonction qui leur est faite par la cour.

Partant, la cour estime qu'il convient de réserver à statuer sur la question des astreintes ayant vocation à assortir la condamnation principale, dans l'attente de la communication, par la partie la plus diligente :

- des chiffres officiels d'émissions de GES de la Belgique, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région Flamande, pour les années 2022 à 2024, chiffres officiels qui seront contenus notamment dans les inventaires annuels des émissions de GES qu'il appartiendra à la Belgique de transmettre à l'Union européenne en application de l'article 26 du Règlement UE 2018/1999 du 11 décembre 2018 et
- du dernier PNEC mis à jour à ce moment, permettant d'individualiser les efforts à fournir par chaque entité.



L'actualisation des données à l'échéance de 2024 devrait ainsi permettre à la cour de vérifier la nécessité de prononcer une astreinte à l'égard de l'une ou l'autre des parties pour assurer l'efficacité de la condamnation.

La cause sera refixée devant la cour à l'initiative de la partie la plus diligente.

2. Quant à la demande de production de document sous peine d'une astreinte

297. Il résulte du dispositif des conclusions des parties appelantes au principal que ce n'est qu'aux fins de vérifier le respect de l'injonction principale et la détermination de l'astreinte de 1.000.000 € par mois de retard dont elles souhaitent l'assortir qu'elles sollicitent, également, la condamnation des parties intimées à communiquer à Klimaatzaak, sous peine d'une astreinte de 10.000 € par jour de retard, le rapport d'émissions de GES relatif à 2030.
298. Les parties intimées s'y opposent. A cet égard, l'Etat belge fait plus spécifiquement valoir que le rapport demandé par Klimaatzaak « *est, en tout état de cause, public et publié* » et que la nécessité d'assortir la condamnation éventuelle d'une astreinte n'est pas démontrée (p. 246) tandis que la Région de Bruxelles-Capitale renvoie « *aux dispositions de droit régional relatives à la publicité des informations environnementales, qui prévoit des voies de recours ad hoc* » (p. 135).
299. Dans la mesure où la cour réserve à statuer, jusqu'à ce que les données relatives aux années 2022 à 2024 lui soient communiquées, sur les astreintes liées à l'injonction principale, il sera également réservé à statuer sur la demande de Klimaatzaak de production, sous peine d'une astreinte, du rapport d'émissions de GES relatif à 2030, en ce que cette demande est intrinsèquement liée à la première demande d'astreinte, dont le sort est réservé.

F. Les dépens

300. L'appel principal de la Région wallonne conserve un objet à l'égard des parties intervenantes en degré d'appel, qu'elle a intimées, dès lors que leur intervention est irrecevable. Il est sans objet, en tant que dirigé contre les parties figurant à l'annexe A au jugement dont appel qui n'auraient pas interjeté appel. Son appel incident est fondé en ce que le jugement entrepris est réformé en tant qu'il avait retenu une faute dans son chef ainsi qu'une violation des articles 2 et 8 de la CEDH de sorte qu'elle peut être considérée comme étant la partie qui obtient gain de cause au sens de l'article 1022 du Code judiciaire.

La Région wallonne demande la condamnation aux dépens des parties appelantes au principal ainsi que de Mme De Vriendt et des autres personnes dont la liste figure à l'annexe B jointe à la requête en intervention datée du 10 janvier 2022.

En principe, cependant, l'intervention conservatoire ne donne pas lieu à condamnation aux dépens, dès lors que l'intervenant ne succombe pas ni n'obtient gain de cause au sens des articles 1017 et



1022 du Code judiciaire (H. BOULARBAH, «Les frais et les dépens, spécialement l'indemnité de procédure », in *Actualités en droit judiciaire*, H. Boularbah et F. Georges (dir.), Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 369-370 ; P. KNAEPEN, « Pas d'indemnité de procédure pour l'intervenant conservatoire », *J.T.*, 2015/8, n° 6594, p. 205-206 et les réf. citées). La seule circonstance que les parties intervenantes ont été intimées par la Région wallonne ne suffit pas à en faire des parties qui succombent vis-à-vis de la Région wallonne.

Il en résulte que les parties appelantes au principal par l'appel 2022/AR/891 peuvent être considérées comme étant les parties qui succombent à l'égard de la Région wallonne et être condamnées à supporter ses dépens. Ceux-ci seront cependant réservés, à défaut de relevé.

Le droit de mise au rôle de la requête dû lors de l'inscription de la cause RG n°2022/AR/891 sera supporté à concurrence de 10 % par la Région wallonne et à concurrence de 90 % par les parties appelantes au principal.

301. En ce qui concerne le lien d'instance entre les parties appelantes au principal et les autres parties intimées, il est vrai que la cour réserve partiellement à statuer dès lors qu'elle ne tranche pas, à ce stade, la question des astreintes.

Cette seule question ne suffit cependant pas à empêcher la cour de régler les dépens dès lors qu'il résulte clairement des développements qui précèdent que, quoi qu'il soit décidé en ce qui concerne les astreintes, ces autres parties intimées succombent, même si partiellement, à l'égard des parties appelantes au principal.

Malgré les enjeux considérables du présent litige, il s'agit d'une affaire non évaluable en argent.

Les parties appelantes au principal demandent à la cour de condamner « *les Parties intimées aux entiers frais et dépens des deux instances, y compris l'indemnité de procédure liquidée au montant de 1.320 € + 1.680 €, soit 3.000 €, si nécessaire indexé* ».

Pour la première instance, le montant de base pour les affaires non évaluables en argent à la date du prononcé du jugement entrepris était de 1.560 €.

En degré d'appel, le montant de base est de 1.800 €.

Le droit de mise au rôle dû lors de l'inscription de la cause RG n°2022/AR/737 sera supporté par l'Etat belge, son appel principal étant privé d'objet (sauf en tant que dirigé contre les parties intervenantes mais sans que cela crée un lien d'instance avec ces parties) ou non fondé.

Le droit de mise au rôle dû lors de l'inscription de la cause RG n°2021/AR/1589 sera supporté par l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale dès lors qu'elles succombent.



PAR CES MOTIFS,

LA COUR, statuant contradictoirement,

Vu l'article 24 de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire,

Donne acte aux parties de leur accord procédural mieux décrit ci-avant en ce qui concerne l'identification des parties à la cause en degré d'appel ;

Donne acte aux parties demanderesses originaires du décès de M. Julius Clauwaert (Annexe A, n° 1030), Mme Jeanne Okonsky (annexe B, n° 427), M. Patrick Wechuyzen (annexe B n° 50138) M. Leo Van Riel (annexe A, n° 7115), et M. Piet Hardeman (annexe A n° 3297) ;

Dans la mesure où leur décès aurait été régulièrement notifié à la cour, constate que l'instance est éteinte en ce qui les concerne à défaut de reprise d'instance avant la clôture des débats ;

Donne acte à l'Etat belge qu'il renonce à sa demande en garantie ;

Dit la requête en intervention déposée le 10 janvier 2022 irrecevable ;

Dit les appels recevables ;

Déclare les appels de l'Etat belge et de la Région wallonne sans objet, en tant qu'ils sont dirigés contre les parties visées à l'annexe A, telle que jointe au jugement dont appel du 17 juin 2021 et qui ne seraient pas reprises dans l'annexe A jointe à la requête d'appel ;

Déclare l'appel principal de l'Etat belge, et les appels incidents de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale non fondés, sauf en ce que le jugement entrepris a conclu à la violation des articles 2 et 8 de la CEDH au préjudice de l'ASBL Klimaatzaak ;

Déclare l'appel principal de la Région wallonne fondé dans la mesure qui suit ;

Déclare l'appel principal formé par Klimaatzaak et les parties visées à l'annexe A telle que jointe à la requête d'appel et mise à jour le 8 septembre 2023 recevable et fondé dans la mesure qui suit ;

Confirme le jugement dont appel en ce qu'il a :

- déclaré recevables l'action originaire et l'intervention volontaire des parties visées à l'annexe B du jugement ;
- jugé que le litige relevait du pouvoir de juridiction des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ;
- dit pour droit que, dans la poursuite de leur politique climatique, l'Etat belge, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande ne se comportent pas comme des autorités normalement prudentes et diligentes, ce qui constitue une faute au sens de l'article 1382 (étendu par la cour à l'article 1383) de l'ancien Code civil et



portent atteinte aux droits fondamentaux des parties demanderesse personnes physiques, et plus précisément aux articles 2 et 8 de la CEDH, en s'abstenant de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les effets du changement climatique attentatoire à leur vie et à leur vie privée ;

Réformant et statuant à nouveau pour le surplus ;

Statuant également sur la demande nouvelle formée, en degré d'appel, par les parties appelantes au principal ;

La déclare recevable et fondée dans la mesure qui suit :

Déclare la demande originaire et la demande nouvelle non fondées en tant que dirigées contre la Région wallonne et partiellement fondée en tant que dirigée contre les autres parties intimées au principal ;

Constate que, en ce qui concerne la politique climatique qu'ils ont poursuivie et mise en œuvre depuis le prononcé du jugement dont appel et jusqu'à aujourd'hui, à l'horizon 2020, puis à l'horizon 2030, l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ont violé les articles 2 et 8 de la CEDH et ont commis des fautes, au sens des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil ;

A titre de réparation des conséquences dommageables des manquements constatés, pour prévenir la survenance d'un dommage futur et certain, dont une partie est déjà réalisée, et pour assurer l'effectivité de la protection des articles 2 et 8 de la CEDH, donne injonction à l'Etat belge, à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale de prendre, après concertation avec la Région Wallonne, les mesures appropriées pour faire leur part dans la diminution du volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge d'au moins -55 % en 2030 par rapport à 1990 ;

Dit pour droit qu'il appartient aux parties intimées condamnées par le présent arrêt de déterminer, en concertation avec la Région wallonne, quelle est la part qui doit être supportée par chacune d'entre elles ;

Déclare non fondée la demande, en ce qu'elle a pour objet le constat qu'il existe des indications graves et sans équivoque que, dans la poursuite de leur politique climatique sur 2030, les parties intimées continueront à violer les articles 2 et 8 de la CEDH et à commettre des fautes, au sens des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil ;

Sursoit à statuer sur la demande d'astreintes destinée à garantir l'exécution de l'injonction ci-avant donnée à l'Etat belge, à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale et ce, dans l'attente de la communication, par la partie la plus diligente, des chiffres officiels d'émissions de GES de la Belgique pour les années 2022 à 2024, chiffres officiels qui seront contenus notamment dans les inventaires annuels des émissions de GES qu'il appartiendra à



la Belgique de transmettre à l'Union européenne en application de l'article 26 du Règlement UE 2018/1999 du 11 décembre 2018 et du dernier PNEC mis à jour à ce moment pour les années 2021-2030 ;

Sursoit également à statuer sur la demande de Klimaatzaak de production, sous peine d'une astreinte, du rapport d'émissions de GES relatif à l'année 2030 ;

Invite la partie la plus diligente à faire refixer la cause devant la présente cour, dès l'obtention des chiffres des émissions de GES des années 2022 à 2024 et du dernier PNEC mis à jour disponible à ce moment, en vue qu'il soit statué sur la demande d'astreintes et sur la demande de production, sous peine d'une astreinte, du rapport des émissions de GES de l'année 2030 ;

Condamne les parties appelantes au principal aux dépens de la Région wallonne, réservés à défaut de relevé ;

Condamne l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale aux dépens des parties appelantes au principal, liquidés dans leur chef à 395,36 € (frais de citation) + 1.560 € (IP 1ère inst.) + 1.800 € (IP appel) ;

Condamne la Région wallonne à payer la somme de 40 € au SPF Finances (RG n°2022/AR/891), à titre de droit de mise au rôle de la requête d'appel, conformément à l'article 269, §1^{er} du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe,

Condamne les parties appelantes au principal à payer la somme de 360 € au SPF Finances (RG n°2022/AR/891), à titre de droit de mise au rôle de la requête d'appel, conformément à l'article 269², §1^{er} du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe

Condamne l'Etat belge à payer la somme de 400 € au SPF Finances (RG n°2022/AR/737), à titre de droit de mise au rôle de la requête d'appel, conformément à l'article 269², §1^{er} du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe,

Condamne l'Etat belge, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale à payer la somme de 400 € au SPF Finances (RG n° 2021/AR/1589), à titre de droit de mise au rôle de la requête d'appel, conformément à l'article 269², §1^{er} du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe,

Ainsi jugé et prononcé à l'audience civile publique de la 2^{ème} chambre F de la cour d'appel de Bruxelles, le 30 novembre 2023.



Où siégeaient et étaient présents :

R. Coirbay, président,
L. Coenjaerts, conseiller,
J. Van Meerbeeck, conseiller,

C. Willaumez, greffier.



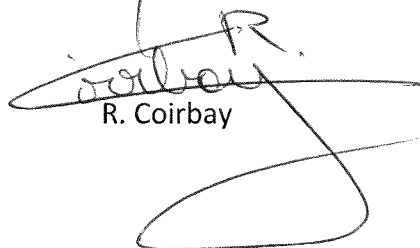
C. Willaumez



L. Coenjaerts



J. Van Meerbeeck



R. Coirbay

