
CONCLUSIONS ADDITIONNELLES

POUR : La **RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE**, représentée par son Gouvernement, poursuites et diligence 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 de la Démocratie participative, dont le cabinet est établi à 1210 Bruxelles, boulevard Saint-Lazare, 10 (11° étage) ;

Partie défenderesse ;

ayant pour conseil [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] où il est fait élection de domicile pour les besoins de la présente procédure ;

CONTRE : L'association sans but lucratif **KLIMAATZAAK**, inscrite à la Banque-Carrefour des Entreprises sous le n°0424.496.447, dont le siège social est établi à 1070 Anderlecht, rue de Fiennes, 77 ;

et toutes les personnes mentionnées en annexe de la citation ;

Parties demanderesses ;

ayant pour conseils Eric Gillet, Carole M. Billiet, Luc Depré et Audrey Baeyens, avocats, dont le cabinet est établi à 1050 Ixelles, place Flagey, 18 (5° étage) et Roger H.J. Cox, avocat, dont le cabinet est établi à 6212 AD Maastricht (Pays-Bas), Sint Pieterskade, 26B.

EN PRÉSENCE DE :

1. L'ETAT BELGE, représenté par la Ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement durable, dont le cabinet est établi à 1060 Bruxelles, avenue de la Toison d'Or, 87,

Partie défenderesse ;

ayant pour conseils [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

2. La RÉGION FLAMANDE, représentée par son Gouvernement, poursuites et diligence de [REDACTED]

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] ;

Partie défenderesse ;

ayant pour conseils [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

3. La REGION WALLONNE, représentée par son Gouvernement, poursuites et diligences de [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED] ;

Partie défenderesse ;

ayant pour conseil [REDACTED]
[REDACTED]

AVEC L'INTERVENTION DE :

1. L'Aulne à feuille cordée et 81 autres arbres mentionnés dans la requête en intervention ;

Premières parties intervenantes ;

Ayant pour conseil [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] ;

2. Madame **Inge De Vriendt**, domiciliée à 9300 Alost, Wijngaardstraat, 55, ainsi que l'ensemble des personnes mentionnées en Annexe B de la requête en intervention ;

Secondes parties intervenantes ;

ayant pour conseils [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Tribunal de première instance francophone de Bruxelles
1^{ère} chambre

R.G. n° 15/4585/A

Vu la citation introductive d'instance signifiée le 1^{er} juin 2015 ;

Vu l'audience d'introduction du 11 juin 2015 ;

Vu le jugement du tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 25 septembre 2015 ;

Vu le jugement de l'assemblée réunie du tribunal d'arrondissement francophone et néerlandophone de Bruxelles du 8 février 2016 ;

Vu l'arrêt C.16.0185.F de la Cour de cassation, intervenu le 20 avril 2018 ;

Vu la requête commune de fixation des délais de conclusions et de fixation d'audiences de plaidoiries fondée sur l'article 747 du Code judiciaire du 17 septembre 2018 ;

Vu l'ordonnance fixant le calendrier de mise en état du 11 janvier 2019 ;

Vu les conclusions principales de la Région de Bruxelles-Capitale du 1 février 2019 ;

Vu les conclusions principales de l'Etat belge du 1 février 2019 ;

Vu les conclusions principales de la Région wallonne du 31 janvier 2019 ;

Vu les conclusions principales de la Région flamande du 1 février 2019 ;

Vu les conclusions principales des parties demandereses du 28 juin 2019.

TABLE DES MATIÈRES

1. REMARQUE PRÉLIMINAIRE.....	7
2. CIRCONSTANCES DE LA CAUSE.....	8
3. RECEVABILITÉ	9
3.1 L'INTÉRÊT : JURISPRUDENCE ET DOCTRINE	9
3.2 INTÉRÊT DES DEMANDEURS PERSONNES PHYSIQUES	10
3.3 INTÉRÊT DE L'ASBL KLIMAATZAAK.....	11
3.4 RECEVABILITÉ DES PREMIÈRES PARTIES INTERVENANTES	12
4. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE	13
4.1 DROIT INTERNATIONAL.....	13
4.2 DROIT EUROPÉEN	15
4.3 DROIT BELGE.....	17
A. RÉPARTITION DE COMPÉTENCES	17
B. MÉCANISMES DE COOPÉRATION	19
C. DROIT RÉGIONAL BRUXELLOIS	23
5. EVOLUTION DES ÉMISSIONS DE GES EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE 26	
6. EN DROIT	31
6.1 LES DEMANDES DES PARTIES DEMANDERESSES	31
6.2 COMPÉTENCE DU TRIBUNAL – DÉCLINATOIRE DE JURIDICTION.....	34
A. LES DEMANDES IMPOSENT L'ADOPTION D'UN ACCORD DE COOPÉRATION.....	34
B. LES DEMANDES NE RESPECTENT PAS LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS	36
(i) <i>Injonctions au pouvoir législatif</i>	36
(ii) <i>Dispositions et principes invoqués par les parties demanderesses</i>	38
6.3 MOYENS	40
A. NON FONDEMENT DES DEMANDES	40

(i)	<i>Prétentions des parties demandereses</i>	40
(ii)	<i>Réfutation</i>	41
	LA FAUTE	42
	LE DOMMAGE.....	60
	LE LIEN CAUSAL.....	62
B.	EN TOUT ÉTAT DE CAUSE : LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE A ADOPTÉ LES MESURES APPROPRIÉES	64
(i)	<i>À titre préliminaire : la situation particulière de la Région de Bruxelles-Capitale</i>	66
(ii)	<i>Le PNEC 2021-2030</i>	67
(iii)	<i>Le Plan Air-Climat-Energie</i>	68
(iv)	<i>Sources d'énergie renouvelables</i>	69
(v)	<i>Organisation du marché de l'électricité</i>	70
(vi)	<i>Certificats verts</i>	71
(vii)	<i>Primes énergies</i>	71
(viii)	<i>Prêt vert bruxellois</i>	72
(ix)	<i>SolarClick et NRClick</i>	72
(x)	<i>Carte solaire</i>	72
(xi)	<i>Performance énergétique des bâtiments</i>	73
(xii)	<i>PLAGE</i>	75
(xiii)	<i>Audit énergétique</i>	75
(xiv)	<i>Transports</i>	75
6.4	ASTREINTE	76
	INVENTAIRE DES PIÈCES	79

1. REMARQUE PRÉLIMINAIRE

1. La Région de Bruxelles-Capitale a, depuis de nombreuses années, pris conscience de la réalité et des risques liés aux changements climatiques et a adopté, depuis la fin des années nonante, un grand nombre de mesures destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre (ci-après « **GES** ») dues aux activités exercées sur son territoire.

À ce titre, elle n'entend nullement contester le bien-fondé des arguments soulevés par les parties demanderesse – mais également, dernièrement, par les nombreux manifestants pour le climat – 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.

2. Pour autant, la Région de Bruxelles-Capitale ne souscrit pas à la démarche des parties demanderesse consistant à saisir le tribunal de première instance en vue de la voir condamner en raison d'une prétendue insuffisance de mesures, d'une part et comme il est développé ci-après, compte tenu de l'action effective qu'elle a menée, mène et continuera à mener sur ce terrain et, d'autre part, pour des motifs tenant à l'absence de fondement juridique d'une telle action au regard du droit applicable.
3. Enfin, la complexité du débat climatique au sein de la Belgique fédérale est telle que la Région de Bruxelles-Capitale n'aperçoit pas en quoi les demandes formulées seraient susceptibles de favoriser la conclusion d'accords entre l'Etat belge et les entités fédérées.

2. CIRCONSTANCES DE LA CAUSE

4. Par une citation signifiée le **1^{er} juin 2015**, Klimaatzaak a lancé, devant le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, une procédure à l'encontre de l'Etat belge et des Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale, tendant en substance à obtenir leur condamnation à faire diminuer le volume d'émissions de CO₂ sur leurs territoires.

In limine litis, la Région flamande a sollicité le renvoi de la cause devant le tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles.

5. Par un jugement du **25 septembre 2015**, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles a rejeté la demande de la Région flamande.
6. Par une requête du **23 octobre 2015**, la Région flamande a saisi le tribunal d'arrondissement de Bruxelles, statuant en degré d'appel.
7. Par jugement du **8 février 2016**, le tribunal d'arrondissement francophone et néerlandophone de Bruxelles, siégeant en assemblée réunie, a déclaré l'appel non fondé.
8. Par arrêt du **20 avril 2018**, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi introduit par la Région flamande contre le jugement du tribunal d'arrondissement.
9. Par requête commune du **17 septembre 2018**, les parties ont sollicité la fixation de délais de conclusions et de fixation d'audiences de plaidoiries fondée sur l'article 747 du Code judiciaire. Le calendrier de mise en état est fixé comme suit :
 - conclusions principales pour les parties défenderesses : 1^{er} février 2019 ;
 - conclusions principales pour les parties demanderesses : 1^{er} juillet 2019 ;
 - conclusions additionnelles pour les parties défenderesses : 1^{er} octobre 2019 ;
 - conclusions additionnelles et de synthèse pour les parties demanderesses : 16 décembre 2019 ;
 - ultimes répliques pour les parties défenderesses : 2 mars 2020.
10. Par requête du **3 mai 2019**, les premières parties intervenantes déposent une requête en intervention volontaire.
11. Par requête du **3 juillet 2019**, les premières parties intervenantes déposent une requête en intervention volontaire.

3. RECEVABILITÉ

3.1 L'INTÉRÊT : JURISPRUDENCE ET DOCTRINE

12. L'intérêt exigé pour agir en justice consiste en tout avantage matériel ou moral effectif et non théorique, que le demandeur peut retirer de la demande au moment où il la forme ⁽¹⁾.
13. L'intérêt doit être concret, ce qui veut dire que l'avantage recherché doit être effectif et non théorique. Le droit que le juge dit et applique doit avoir une incidence concrète sur la situation des parties ⁽²⁾.

En outre, la demande formée par une personne physique ou morale ne peut être admise si le demandeur n'a pas un intérêt direct et personnel, c'est-à-dire un intérêt propre ⁽³⁾. Le résultat de l'action doit dès lors profiter au demandeur lui-même et plus particulièrement à son patrimoine, son honneur ou sa réputation ⁽⁴⁾.

En vertu de l'article 18 du Code judiciaire, l'intérêt doit également être né et actuel, c'est-à-dire qu'au jour où il exerce son action, le demandeur doit pouvoir tirer un avantage de la prétention qu'il a émise, dans le cas où elle serait déclarée fondée ⁽⁵⁾. L'intérêt est né et actuel lorsque le droit subjectif a été violé, même si toutes les conséquences dommageables ne sont pas encore réalisées, pour autant que l'existence de ces conséquences soit certaine ⁽⁶⁾.

14. L'alinéa 2 de l'article 18 du Code judiciaire prévoit 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* ». Ce texte prévoit deux exceptions à l'exigence d'actualité de l'intérêt : l'action déclaratoire et l'action *ad futurum*.

L'action préventive ou *ad futurum* est l'action qui tend à conjurer par des mesures immédiates, un péril ou un dommage qui pourrait se réaliser dans l'avenir. Le recours à la justice à titre préventif n'est autorisé qu'à la double condition que ⁽⁷⁾ :

- le demandeur établisse l'existence d'une menace grave et sérieuse au point de créer un trouble précis ; il faut en d'autres termes que le droit ou l'exercice du droit apparaisse sérieusement contesté ou menacé, qu'il y ait une prétention immédiate et actuelle faisant

¹ G. DE LEVAL ET B. BIEMAR, « L'action en justice – la demande et la défense », in *Droit judiciaire, Tome 2, Manuel de procédure civile*, 2015, p. 80.

² G. DE LEVAL ET B. BIEMAR, *op. cit.*, p. 82.

³ Cass., 4 avril 2005, *Pas.*, I, p. 757 ; Cass., 4 février 2008, *Pas.*, I, p. 320, Cass., 23 février 2012, *Pas.*, I, p. 431.

⁴ Cass., 19 septembre 1996, *Pas.*, I, p. 830.

⁵ G. DE LEVAL ET B. BIEMAR, *op. cit.*, p. 91.

⁶ H. REGHIF, « L'intérêt », in *Commentaire pratique de droit judiciaire*, 2018, p. 5.

⁷ G. DE LEVAL ET B. BIEMAR, *op. cit.*, p. 92.

présager ou annonçant d'une manière suffisamment probable et sérieuse la mise en péril d'un droit ou la réalisation d'un dommage ⁽⁸⁾ ; et

- la décision préventive doit avoir une utilité concrète, clarifier la situation, mettre un terme à la menace qui a justifié l'action ⁽⁹⁾.

3.2 INTÉRÊT DES DEMANDEURS PERSONNES PHYSIQUES

15. Selon les parties demanderesses, les requérants personnes physiques disposent de l'intérêt requis pour introduire la présente action étant donné qu'ils disposeraient d'un droit subjectif. Ils seraient exposés à un dommage matériel (comme un dommage résultant de tempêtes ou d'inondations) et à une atteinte à leur santé et à leur bien-être (propagation de nouvelles maladies tropicales, impact sur la santé de la pollution atmosphérique, vagues de chaleur, stress psychique et émotionnel).
16. Chaque requérant personne physique ne démontre toutefois pas *in concreto* son intérêt personnel et direct à la présente action au moment où celle-ci a été introduite. Au contraire, telle que formulée dans la citation, la demande vise la préservation de l'intérêt général. Or, conformément à la jurisprudence *Eikendael* de la Cour de cassation du 19 novembre 1982, « *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 ; que dans ce sens l'intérêt général ne constitue pas un "intérêt propre"* » ⁽¹⁰⁾. Si cette jurisprudence a été modifiée par l'arrêt de la Cour de cassation du 11 juin 2013 en ce qui concerne les personnes morales, compte tenu de la Convention d'Aarhus ⁽¹¹⁾, elle demeure toutefois applicable aux personnes physiques. La jurisprudence exige qu'une action soit de nature à avoir une incidence directe sur la situation d'un demandeur qui doit avoir, de ce fait, un intérêt personnel distinct de celui de la généralité des citoyens ⁽¹²⁾. La jurisprudence en la matière « *repose donc en partie sur le droit qu'aurait chacun de prémunir son environnement immédiat contre des nuisances* » ⁽¹³⁾.
17. En outre, tous les requérants personnes physiques ne sont pas domiciliés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Ces derniers ne peuvent dès lors prétendre à un intérêt direct et personnel spécifique à voir la Région de Bruxelles-Capitale se faire condamner à légiférer contre le réchauffement climatique. La recevabilité de telles actions s'apparenterait à autoriser toute personne, où qu'elle réside, à introduire une action contre toute autorité publique, où que cette dernière exerce sa juridiction.

⁸ Liège, 15 juillet 2004, *J.T.*, 1996, p. 27.

⁹ G. DE LEVAL ET B. BIEMAR, *op. cit.*, p. 92.

¹⁰ Cass., 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338, (nous soulignons).

¹¹ Cass., 11 juin 2013, P.12.1389.N.

¹² Voy. par ex. réf. Nivelles, 24 novembre 1988, n° 10.488, cité par A. LEBRUN, « L'environnement, son défenseur et le juge civil », *Amén.*, 1990, p. 47.

¹³ A. LEBRUN, *op. cit.*

18. L'action préventive constitue une exception à l'actualité de l'intérêt. Cependant, les parties demanderesse doivent établir l'existence d'une menace grave et sérieuse au point de créer un trouble précis et la décision préventive doit mettre un terme à cette menace.

En l'espèce, les demandes introduites par les parties demanderesse ne mettraient pas un terme à cette menace. En effet, le réchauffement climatique est un phénomène mondial qui requiert des réponses globales et les mesures prises par la Belgique – et singulièrement la Région de Bruxelles-Capitale – ne suffiraient pas à mettre un terme aux menaces que les parties demanderesse exposent dans leur citation.

3.3 INTÉRÊT DE L'ASBL KLIMAATZAAK

19. Selon l'article 3 de ses statuts, l'objet statutaire de l'ASBL Klimaatzaak est le suivant :

« L'association a pour objet de protéger les générations actuelles et futures contre le changement climatique et la réduction de la biodiversité causés par l'homme. L'association veut atteindre ce but en obtenant le soutien de la population et des autorités. L'association peut réaliser cet objet entre autres à l'aide des moyens (non limitatifs) suivants :

1° Mener des actions en justice, tant en Belgique que le cas échéant à l'étranger, dans le but de lutter contre le changement climatique et/ou de pallier à ses effets.

2° Encourager la politique ou les actions visant une participation à part entière des citoyens ou des associations environnementales, ainsi que les actions visant un accès adéquat à la justice pour ceux-ci, tant en Belgique qu'à l'étranger ;

3° Mener d'autres actions, judiciaires ou non, en lien avec des dossiers spécifiques ou généraux en matière de climat, d'environnement, de préservation de la nature ou de biodiversité. »

20. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, les associations sans but lucratif ont l'intérêt requis « lorsqu'elles agissent dans le but qu'elles se sont fixé dans leurs statuts et que ce but ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de leurs membres »⁽¹⁴⁾. Pour apprécier le caractère général du but statutaire poursuivi par une association, deux critères doivent être pris en compte : un critère social et un critère géographique⁽¹⁵⁾.

En l'espèce, l'objet social de l'ASBL Klimaatzaak est rédigé dans des termes à ce point larges qu'il se confond avec l'intérêt général (ou « collectif », tel qu'invoqué par les parties demanderesse), à savoir la lutte contre le réchauffement climatique dans le monde. L'objet social de l'ASBL Klimaatzaak n'est pas territorialement délimité. Il est formulé d'une manière

¹⁴ C.E., arrêt n° 234.375 du 13 avril 2016.

¹⁵ *Idem.*

qui lui permet d'introduire des actions contre le réchauffement climatique dans tous les pays du monde.

21. En outre, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'objet social d'une association sans but lucratif doit être réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association ⁽¹⁶⁾ pour éviter la constitution de personnes morales pour les seuls besoins d'un procès et écarter les recours d'associations à l'existence purement formelle ⁽¹⁷⁾. Cet arrêt du Conseil d'Etat tempère cette exigence lorsqu'une association est créée à l'occasion d'un projet spécifique, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Les commentaires de l'arrêt de la Cour de cassation du 11 juin 2013 invoqué par les parties demanderesse (et le libellé même de cet arrêt) confirment cette exigence de spécialisation ⁽¹⁸⁾, laquelle fait manifestement défaut en l'espèce.
22. Enfin, l'ASBL Klimaatzaak a été créée en novembre 2014, soit six mois avant le dépôt de la présente action, et son objet social semble révéler que cette dernière a été spécialement créée pour les besoins de la cause. Son site web est ainsi presque exclusivement consacré à exposer la présente action en justice.

3.4 RECEVABILITÉ DES PREMIÈRES PARTIES INTERVENANTES

23. Les premières parties intervenantes ne possèdent pas la personnalité juridique et ne satisfont dès lors pas au prescrit de l'article 17 du Code judiciaire.

Partant, la requête en intervention des premières parties intervenantes est irrecevable.

¹⁶ C.E., arrêt n° 141.043 du 22 février 2005.

¹⁷ C.E., arrêt n° 203.430 du 29 avril 2010.

¹⁸ Cass. 11 juin 2013, *Pas.*, 2013, n°361 ; C. DE BOE ET R. VAN MELSEN, « Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire ? », *A.P.T.*, 2014, p. 379 et s.

4. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

4.1 DROIT INTERNATIONAL

24. La convention-cadre de Nations-Unies sur les changements climatiques (ci-après « **la CCNUCC** ») signée à New York le 9 mai 1992 ⁽¹⁹⁾ vise à stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.

L'objectif de réduction des émissions de GES, formulé de manière générale et abstraite dans la CCNUCC, fut matérialisé pour la première fois par le protocole de Kyoto, signé le 11 décembre 1997 à l'issue de la troisième conférence des parties à la CCNUCC ⁽²⁰⁾, dont l'article 3.1 prévoyait que les pays dits « développés » et visés à l'annexe I de la CCNUCC (ci-après « **pays de l'annexe I** ») « *font en sorte, individuellement ou conjointement, que leurs émissions anthropiques agrégées, exprimées en équivalent-dioxyde de carbone, des gaz à effets de serre visés 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 au présent article, en vue de réduire le total de leurs émissions d'au moins 5% par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012* ».

25. Le Protocole de Kyoto (déjà avant son entrée en vigueur en 2006) entraîna l'adoption, par l'Union européenne, de nouvelles législations dans diverses matières directement et indirectement liées aux émissions de GES (voir ci-après), couvrait une « période d'engagement » qui s'étalait sur les années 2008 à 2012.

Les négociations relatives à la « deuxième période d'engagement » (2013-2020) échouèrent au terme du sommet de Copenhague, en 2009. À Durban, en 2011, lors de la 17^{ème} Conférence des Parties à la CCNUCC, fut instituée une « plateforme » ⁽²¹⁾ ayant pour mandat la négociation d'un protocole, d'un autre instrument juridique ou d'un texte convenu d'un commun accord

¹⁹ Loi du 11 mai 1995 portant approbation à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, et les annexes I et II, faites à New York le 9 mai 1992; décret de la Région wallonne du 16 février 1995 portant approbation de la convention-cadre des Nations-unies sur les changements climatiques, faite à New York le 9 mai 1992; décret de la Région flamande du 19 avril 1995 portant approbation de la convention-cadre des Nations-unies sur les changements climatiques, et les annexes I et II, signées à New York le 9 mai 1992; ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 portant assentiment à la convention-cadre des Nations-unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et aux annexes I et II, faites à New-York le 9 mai 1992. Approuvée par la Communauté européenne par la décision 94/69/CE du 15 décembre 1993 du Conseil concernant la conclusion de la convention-cadre sur les changements climatiques JO L 33, 7 février 1994, p. 11.

²⁰ 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; 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, et les annexes A et B, faits à Kyoto le 11 décembre 1997; 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; 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 et à ses annexes.

²¹ Décision 1/CP.17, décembre 2011.

ayant valeur juridique élaboré au titre de la CCNUCC et applicable à toutes les Parties, pour 2015, avec entrée en vigueur en 2020. En 2012, à Doha, un amendement au Protocole de Kyoto fut adopté afin de fixer des objectifs de réduction des émissions pour la deuxième période d'engagement, pour 38 pays de l'annexe 1, et faire ainsi le lien avec le début de la période « post-2020 », annoncée à Durban. Cet amendement dit « de Doha » ⁽²²⁾ n'est, à ce jour, pas entré en vigueur, faute d'un nombre suffisant de ratifications. La Belgique a toutefois décidé de le ratifier à l'occasion de la 23^e Conférence des Parties à Bonn, sans attendre l'engagement européen.

26. Lors de la 21^{ème} Conférence des Parties à Paris, en 2015, fut conclu l'« Accord de Paris » visant essentiellement à :

- contenir l'élévation de température largement sous les 2°C (par rapport à l'ère préindustrielle) et viser à limiter cette élévation de température à 1,5°C ;
- augmenter la capacité des pays à s'adapter au réchauffement climatique et renforcer la résilience aux changements climatiques (adaptation) ;
- assurer la transition vers une société bas carbone ;
- parvenir au pic des émissions mondiales de GES dans les meilleurs délais, et ensuite réduire rapidement ces émissions de façon à parvenir à un équilibre entre émissions et absorptions anthropiques de GES (neutralité carbone) lors de la seconde moitié du siècle ;
- rendre les flux financiers compatibles avec la transition bas carbone et le renforcement de la résilience au réchauffement climatique.

27. Cet accord, juridiquement contraignant, s'éloigne de la formule « classique » où les efforts des différents pays devaient être négociés et inscrits dans l'accord lui-même, comme ce fût par exemple le cas avec le Protocole de Kyoto.

Selon l'Accord de Paris, toutes les parties déterminent elles-mêmes leurs contributions au niveau national (« *Nationally Determined Contributions* » - « NDCs »). Ces contributions doivent être révisées à la hausse tous les cinq ans sur la base de l'analyse périodique (au niveau global) de l'écart par rapport à une trajectoire qui limitera le réchauffement à 2°C ou 1,5°C.

En outre, toutes les Parties doivent aussi s'efforcer de formuler et de communiquer, au plus tard d'ici 2020, des stratégies à long terme de développement « bas carbone ».

²² Décision 1/CMP.8 (amendement au Protocole de Kyoto).

4.2 DROIT EUROPÉEN

28. Par décision 93/389/CE du Conseil du 24 juin 1993 relative à un mécanisme de surveillance des émissions des CO₂ et des autres GES dans la Communauté ⁽²³⁾, un premier mécanisme de surveillance des émissions de GES fut créé au sein de la Communauté européenne. Suite à l'évolution des instruments de droit international relatifs aux changements climatiques au cours des années nonante, cette décision fut remplacée par la décision 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 relative à un mécanisme pour surveiller les émissions de GES dans la Communauté et mettre en œuvre le protocole de Kyoto ⁽²⁴⁾.
29. Le protocole de Kyoto pouvait, aux termes de son article 26, être signé, ratifié, accepté ou approuvé par des organisations régionales d'intégration économique dont les membres parties à la CCNUCC remplissent conjointement leurs engagements prévus à l'article 3.

La Communauté européenne et ses Etats membres ont fait usage de cette faculté et se sont engagés à réduire conjointement leurs émissions de GES à hauteur de l'engagement de la Communauté européenne auquel cette dernière avait souscrit au titre de l'article 3.1 du protocole de Kyoto, soit 8% par rapport aux émissions de 1990.

Cet objectif de 8% de réduction des émissions de GES par rapport à leur niveau de 1990 a fait l'objet d'une répartition entre les Etats membres, par la décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la communauté européenne, du Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques ⁽²⁵⁾. Aux termes de cette décision, la Belgique était tenue de réduire ses émissions de 7,5% au cours de la « première période d'engagement » (2008-2012).

30. Par décision 406/2009/CE du Parlement et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de GES afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 ⁽²⁶⁾, l'objectif assigné à la Belgique pour 2020 fut fixé à 15% par rapport à 2005 dans le cadre des émissions des secteurs non couverts par le système communautaire d'échange de droits d'émissions, mis en place par la directive 2003/87/CE et qui encadre la réduction des émissions de GES des secteurs industriels les plus polluants par le biais d'un marché de droit d'émissions (« *Emissions Trading Scheme* » ou « *ETS* ») ⁽²⁷⁾.

²³ JO L 167, 9 juillet 1993, p. 31.

²⁴ JO L 49, 19 février 2004, p. 1.

²⁵ JO L 130, 15 mai 2002, p. 1.

²⁶ JO L 140, 5 juin 2009, p. 136.

²⁷ 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, JO L 257, 25 octobre 2003, p. 32.

31. Parallèlement à l'adoption de ces objectifs de réduction, l'Union européenne a adopté de nombreuses directives, décisions et règlements en lien avec la lutte contre le changement climatique. Sans qu'il ne soit nécessaire d'en dresser ici l'inventaire complet, l'on peut citer :
- la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ⁽²⁸⁾, remplacée par la directive 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 ⁽²⁹⁾ ;
 - la décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les Etats membres pour réduire leurs émissions de GES afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 ⁽³⁰⁾ ;
 - la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie ⁽³¹⁾ ;
 - la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments ⁽³²⁾ ;
 - la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique ⁽³³⁾ ;
 - le règlement 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) 525/2013 ⁽³⁴⁾ ;
 - le règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, qui établit la base légale pour l'élaboration du PNEC ⁽³⁵⁾.

Le Conseil européen, dans ses conclusions des 23 et 24 octobre 2014 et des 17 et 18 mars 2016 sur le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, a approuvé un objectif contraignant de réduction des émissions de GES dans l'Union d'au moins 40% d'ici à 2030 par

²⁸ JO L 140, 5 juin 2009, p. 16.

²⁹ JO L 328, 21 décembre 2018, p. 82.

³⁰ JO L 140, 5 juin 2009, p. 136.

³¹ JO L 285, 31 octobre 2009, p. 10.

³² JO L 153, 18 juin 2010, p. 13, récemment modifiée par la directive 2018/844 du 30 mai 2018, JO L 156 du 19 juin 2018, p. 75.

³³ JO L 315 du 14 novembre 2010, récemment modifiée par la directive 2018/2002 du 11 décembre 2018, JO L 328, 21 décembre 2018, p. 210 et par la directive 2018/844 du 30 mai 2018, JO L 156 du 19 juin 2018, p. 75.

³⁴ JO L 156, 19 juin 2018, p. 26.

³⁵Règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) 663/2009 et (CE) 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, JO L 328, 21 décembre 2018, p. 1.

rapport aux niveaux de 1990, soit 30% par rapport à l'année 2005 pour les secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émissions établi par la directive 2003/87/CE.

4.3 DROIT BELGE

A. RÉPARTITION DE COMPÉTENCES

32. Selon la Cour constitutionnelle, « *le système belge de répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées repose en principe sur un système de répartition exclusive des compétences, ce qui implique que la compétence d'une autorité exclut la compétence de l'autre ou encore, en d'autres termes, que les sphères de compétence de l'autorité fédérale et des communautés et régions sont scindées en matières qu'une autorité peut régler à l'exclusion de l'autre* »⁽³⁶⁾. Ce principe « *implique que toute situation juridique soit en principe réglée par un seul législateur* »⁽³⁷⁾.

L'exclusivité des compétences s'applique tant sur le plan *matériel* (une seule autorité dispose de la compétence de régler une matière déterminée), que sur le plan *territorial* : l'objet de toute norme adoptée par une entité fédérée doit pouvoir être localisé dans l'espace territorial sur lequel elle exerce sa juridiction, de sorte que toute relation ou situation concrète soit réglée par un seul législateur⁽³⁸⁾.

33. La lutte contre le changement climatique concerne essentiellement un ensemble de compétences réparties, en droit belge, entre l'Etat fédéral, les entités fédérées et les autorités provinciales et communales.

S'agissant d'une matière environnementale, elle est *a priori* dévolue à la compétence des Régions en matière de protection de l'environnement et de conservation de la nature (art. 6, § 1^{er}, II et III, de la loi spéciale de réformes institutionnelle du 8 août 1980, ci-après « **LSRI** » et loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 4). La problématique du changement climatique touche toutefois de nombreux aspects de l'organisation de la société et ne se réduit dès lors pas à cette seule compétence. Sont ainsi par exemple également concernés, au titre des compétences régionales, l'urbanisme et l'aménagement du territoire⁽³⁹⁾, l'agriculture⁽⁴⁰⁾, l'économie⁽⁴¹⁾ et, naturellement, la politique de l'énergie⁽⁴²⁾.

³⁶ Avis n° 36.847/AG et 36.848/AG donnés le 20 avril 2004, *Doc. parl.*, S., 2003-04, n° 3-38/2, p. 5.

³⁷ Not. C.C., arrêt n° 76/2000 du 21 juin 2000, B.4.1.

³⁸ Not. C.C., arrêt n° 51/2006 du 19 avril 2006, B.9.1.

³⁹ Art. 6, § 1^{er}, I, 1°, LSRI.

⁴⁰ Art. 6, § 1^{er}, V, LSRI.

⁴¹ Art. 6, § 1^{er}, VI, LSRI.

⁴² Art. 6, § 1^{er}, VII, LSRI.

L'Etat fédéral, au titre notamment de ses compétences en matière de normes de produits ⁽⁴³⁾, mais également, de manière plus large, en matière de politique énergétique ⁽⁴⁴⁾, d'économie ⁽⁴⁵⁾, de trafic ferroviaire ⁽⁴⁶⁾ ou de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National ⁽⁴⁷⁾, a également un rôle à jouer dans la lutte contre le réchauffement climatique.

L'exercice de la compétence constitutionnelle et du législateur spécial relèvent également exclusivement de l'Etat fédéral.

Enfin, les communautés, les provinces et les communes sont également concernées par la lutte contre le réchauffement climatique, au titre notamment de leurs compétences en matière de mobilité, d'installations classées, d'enseignement et de recherche. Le Conseil d'Etat a ainsi rappelé ⁽⁴⁸⁾, à propos de l'Accord de Paris ⁽⁴⁹⁾, que la CCNUCC et ses protocoles contiennent des engagements en matière de recherche scientifique et d'éducation aux changements climatiques ⁽⁵⁰⁾.

34. L'ensemble des pouvoirs publics précités disposent de compétences fiscales et budgétaires susceptibles d'influencer, par voie dissuasive ou d'incitation, les émissions de GES. Si l'Etat fédéral dispose de compétences exclusives en matière d'accises (sur les énergies et les carburants notamment), de TVA, d'impôt des sociétés et (partiellement) d'impôt sur les personnes physiques, les régions disposent de leur côté de compétences propres en matière de taxation des véhicules, de l'eau et des déchets, de précompte immobilier, de droits d'enregistrement, de donation et de certains avantages fiscaux à l'impôt des personnes physiques. En outre, le principe de primauté de la loi fiscale (qui, sous réserve des matières fiscales réservées aux Régions, attribue à l'impôt fédéral dont la « *nécessité* » est démontrée, une primauté sur les régimes fiscaux des entités fédérées ⁽⁵¹⁾) confère au législateur fédéral une compétence *de facto* en matière de protection de l'environnement en général et de protection du climat en particulier, par le biais de l'effet incitatif ou dissuasif, selon les cas, des règles fiscales et comptables qu'il établit (par exemple, en matière de fiscalité automobile).
35. Il en ressort que la réduction des émissions de GES constitue un objectif susceptible d'être poursuivi tant par l'Etat fédéral que par les entités fédérées, ainsi que par les pouvoirs locaux.
36. Les changements climatiques sont définis par la CCNUCC, et en droit belge dans l'accord de coopération du 14 novembre 2002, comme les « *changements de climat qui sont attribués*

⁴³ Art. 6, § 1^{er}, II, al. 2, 1^o, LSRI.

⁴⁴ Art. 6, § 1^{er}, VII, al. 3, LSRI.

⁴⁵ Art. 6, § 1^{er}, VI, al. 4, LSRI.

⁴⁶ Art. 6, § 1^{er}, X, al. 1^{er}, 2^o*bis*, LSRI.

⁴⁷ Art. 6, § 1^{er}, X, al. 1^{er}, 7^o, LSRI.

⁴⁸ Comme souligné par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis n° 59.630, *Doc.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, n° 666/1, p. 11.

⁴⁹ Avis n° 60.129/4 donné le 28 septembre 2016 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de Paris, fait à Paris le 12 décembre 2015, *Doc.*, Ch. Repr., 2016-17, n° 2175/001, p. 21 et 22.

⁵⁰ L'article 127, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution attribue aux communautés la compétence d'enseignement.

⁵¹ Art. 170, § 2, al. 2, de la Constitution.

directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables »⁽⁵²⁾. L'objectif ultime de la CCNUCC et des instruments juridiques qui lui sont connexes est de stabiliser « *les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* »⁽⁵³⁾.

Comme souligné par la doctrine récente, « *La préservation du système climatique renvoie ainsi davantage à un objectif de politique publique qu'à une matière déterminée. Or, la distribution des compétences en Belgique fonctionne selon une logique d'énumération de matières attribuées aux collectivités fédérées ou réservées à l'autorité fédérale, ainsi qu'un principe de compétences résiduelles détenues par cette dernière, et non sur une répartition d'objectifs de politiques publiques* »⁽⁵⁴⁾.

B. MÉCANISMES DE COOPÉRATION

37. La coordination des compétences respectives (*a priori* exclusives) de l'Etat fédéral, des Communautés et des Régions peut être assurée par la conclusion d'« accords de coopération », définis comme « *un traité interne conclu entre deux ou plusieurs entités au sein de l'Etat fédéral, par les autorités concernées, portant notamment sur la création et la gestion conjointe de services et institutions communes, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun* »⁽⁵⁵⁾ et prévus par l'article 92bis de la LSRI. Dans certains cas limitativement énumérés par les §§ 2 à 4 *undecies* de cet article, la conclusion d'un tel accord est imposée par le législateur spécial⁽⁵⁶⁾.

En revanche, selon la Cour constitutionnelle, « *L'absence d'un accord de coopération dans une matière pour laquelle (...) le législateur spécial ne prévoit pas d'obligation à cette fin n'est pas, en règle, constitutive d'une violation des règles de compétence. Il appartient toutefois aux autorités exerçant des compétences complémentaires d'apprécier l'opportunité de faire usage de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (...)* »⁽⁵⁷⁾.

Dans certains cas, la Cour constitutionnelle considère que les compétences en question sont « *à ce point imbriquées* » qu'elles ne peuvent être exercées qu'en coopération⁽⁵⁸⁾, sans toutefois imposer la conclusion d'un tel accord – une telle compétence d'injonction ne relevant au

⁵² Article 1^{er} de la CCNUCC.

⁵³ Art. 2 de la Convention-cadre.

⁵⁴ M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'heure du fédéralisme », *Amén.*, numéro spécial, 2019, p. 61 et références citées : not. C.C., arrêt 1/89 du 31 janvier 1989, 8.B.4, et l'avis n° 59.794/1/V du 9 septembre 2016 sur une proposition de loi relative au service citoyen, *Doc.*, Ch. Repr., 2015-16, n° 1053-002, p. 6.

⁵⁵ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge* (année académique 2016-2017), p. 376.

⁵⁶ L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... agir chacun pour soi dans un contexte européen », *Rev. Dr. ULB*, 2009/1-2, p. 121-169.

⁵⁷ C.C., arrêt 2/2009 du 15 janvier 2009, B.8, nous soulignons.

⁵⁸ C.C., arrêt 134/2004 du 14 juillet 2004, B.6.2 ; arrêt 33/2011 du 2 mars 2011, B.10.2

demeurant pas des prérogatives de la Cour constitutionnelle ⁽⁵⁹⁾. Cette dernière annule alors les dispositions attaquées, ce qui contraint *de facto* la conclusion d'un accord de coopération, au risque de créer un vide juridique ⁽⁶⁰⁾.

Dans les arrêts qui concluent à la nécessité de conclure des accords de coopération, la Cour considère que la *proportionnalité*, qui intervient dans l'examen de mesures susceptibles de porter atteinte aux compétences d'autres entités fédérées ou de l'Etat fédéral ⁽⁶¹⁾, empêche aussi, dans certaines circonstances, les législateurs d'agir unilatéralement, c'est-à-dire sans coopérer avec leurs homologues.

38. Il en ressort que la Cour constitutionnelle fait une distinction entre les compétences *complémentaires* et les compétences *imbriquées* : dans le premier cas, il n'existe en principe pas de risque d'interférence entre les mesures adoptées par les différents législateurs et la conclusion d'accords de coopération constitue une simple *faculté*, appréciée en opportunité par les entités fédérées et l'Etat fédéral. Dans le second cas, le risque de contradictions ou d'empiètement de compétences entre les mesures adoptées par les différents législateurs peut conduire à considérer que la conclusion d'accord de coopération est *nécessaire* ⁽⁶²⁾, sans toutefois pour autant pouvoir être imposée (mais l'annulation de mesures adoptées unilatéralement par un législateur conduit à un résultat similaire).

En l'espèce, la coopération entre les entités fédérées et l'Etat belge en matière de lutte contre les changements climatiques, à quelques exceptions près ⁽⁶³⁾, relève de l'exercice conjoint de compétences *complémentaires*, est donc essentiellement d'ordre facultatif et suppose le consentement de chaque partie prenante.

39. La loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles organise également un mécanisme spécifique de concertation et de coopération entre l'Etat fédéral et les entités fédérées. Parmi les organes institués par cette loi, le *Comité de concertation* (art. 31), composé de représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements des entités fédérées, est chargé de la coordination politique, ainsi que de la prévention et du règlement des conflits d'intérêts. L'article 31bis de cette loi permet à ce Comité de concertation « *en vue de promouvoir la concertation et la coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions* » de « *constituer des comités spécialisés dénommés « conférences interministérielles » composés de membres du Gouvernement et des Exécutifs des Communautés et des Régions* ». Celles-ci sont composées

⁵⁹ H. ORBAN, « Les accords de coopération obligatoires – les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2001/1, p. 18.

⁶⁰ F. VANRYKEL, « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision à l'échelle nationale ? », *Rev. b. dr. Const.*, 2017, liv. 3, p. 232-233.

⁶¹ C.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *R.J.E.*, n° spécial 2013, p. 207-208.

⁶² H. ORBAN, *op. cit.*, note 74.

⁶³ S'agissant par exemple du partage de la charge et, plus généralement, de la répartition des efforts en vue d'atteindre les objectifs fixés par le législateur européen.

de membres du gouvernement fédéral, des gouvernements communautaires et/ou régionaux et n'ont aucun pouvoir de décision contraignant.

40. Parmi ces conférences interministérielles, la *Conférence interministérielle de l'environnement* (ci-après « **CIE** ») se compose des ministres fédéraux et régionaux dont les compétences sont liées à la politique environnementale et est présidée par le ministre fédéral de l'environnement. Lorsque le thème du changement climatique figure à l'ordre du jour, la CIE est élargie au premier ministre, aux ministres-présidents régionaux, au ministre fédéral du budget, aux ministres chargés de l'énergie, des transports, de la fiscalité et de la coopération au développement, ainsi qu'aux ministres régionaux de l'économie ⁽⁶⁴⁾.
41. Dans ce contexte, la mise en œuvre de mesures permettant d'atteindre les objectifs de réduction des émissions découlant du protocole de Kyoto et de la décision 2002/358/CE a mené à la mise en œuvre de procédures de coopération et de concertation entre l'Etat fédéral et les régions, en application de l'article 92*bis*, § 1^{er}, de la LSRI, ainsi que l'adoption d'instruments régionaux de transposition.
42. Relevons à ce titre :
 - l'accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, à l'exécution et au suivi d'un Plan national Climat, ainsi qu'à l'établissement de rapports, dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et du protocole de Kyoto ;
 - l'accord de coopération du 23 septembre 2005 entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'organisation et à la gestion administrative du système de registre normalisé et sécurisé de la Belgique conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n°280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil ;
 - l'accord de coopération du 2 septembre 2013 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la Directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
 - l'accord de coopération du 15 octobre 2015 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant modifiant l'accord de coopération du 2 septembre 2013 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

⁶⁴ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 233.

conformément à la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;

- l'accord de coopération du 20 janvier 2017 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à l'organisation et à la gestion administrative du registre national belge de gaz à effet de serre conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, au règlement (UE) n°525/2013 du Parlement européen et du Conseil, et à certains aspects de la mise aux enchères conformément au règlement (UE) n°1031/2010 de la Commission ;
 - l'accord de coopération du 12 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020.
43. L'accord de coopération du 14 novembre 2002 prévoit la création d'une « Commission Nationale Climat » (ci-après « **CNC** ») composée de 32 membres désignés par les gouvernements de chaque partie à l'accord, en charge de diverses missions, parmi lesquelles l'élaboration du « Plan National Climat » (ci-après « **PNC** »).

Un premier PNC fut élaboré pour la période 2009-2012.

44. Le 24 décembre 2018, le règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'Union de l'énergie ⁽⁶⁵⁾ est entré en vigueur. Il implique notamment l'obligation pour tous les Etats membres de l'UE de notifier à la Commission européenne pour le 31 décembre 2019, un premier **projet de plan national intégré énergie et climat 2021-2030** (ci-après « **PNEC** ») ⁽⁶⁶⁾. La Belgique a transmis son projet de PNEC à la Commission européenne, endéans ce délai. Le PNEC belge comprend un volet bruxellois (voy. le détail de ce plan bruxellois, ci-dessous, point 6.3, (b), **dossier, pièce 3**).
45. Dans ce contexte, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a marqué son accord, par décision du 13 décembre 2018, sur les points suivants (**dossier, pièce 1**) :
- l'adoption de la version provisoire du « Plan national énergie climat 2030 » ;
 - la reconnaissance de la légitimité des recommandations du rapport du GIEC 2018 relatifs à la nécessité de réviser à la hausse les objectifs de réduction de GES aux horizons 2030 et 2050 pour que l'Accord de Paris puisse être réalisé ;
 - l'appui d'un rehaussement des ambitions climatiques européennes en matière de réduction d'émissions de GES via une actualisation de son engagement international de 40% à 55% ;

⁶⁵ Règlement 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, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, JO L 328 du 21 décembre 2018, p. 1.

⁶⁶ <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/plan-national-climat>.

- le mandat à la Ministre de l’Environnement et de l’Energie de défendre cette position dans le cadre des différents organes de concertation belge et européen et l’appel aux autres entités belges à adopter une position similaire ;
- le mandat à la Ministre de l’Environnement, dans le cadre de la présidence bruxelloise de la CNC, de rapidement lancer la procédure de travail relative au « *burden sharing* » (« *effort sharing* », soit la répartition de l’effort national de réduction entre l’Etat belge et les régions) intrabelge 2030 et de lancer une étude comparée en vue d’améliorer la gouvernance climatique en Belgique.

C. DROIT RÉGIONAL BRUXELLOIS

46. En Région de Bruxelles-Capitale, le Code bruxellois de l’Air, du Climat et de l’Énergie (ci-après « **CoBRACE** », **dossier, pièce 7**) rassemble l’ensemble des dispositions, anciennement contenues dans des ordonnances distinctes, liées à l’efficacité énergétique, au développement des sources d’énergie renouvelables, au transport, à la qualité de l’air et au climat ⁽⁶⁷⁾.

Le CoBRACE prévoit également l’élaboration itérative d’un « plan régional Air-Climat-Energie ».

Les mesures visées par ces dispositions sont détaillées ci-après, dans le cadre de la réfutation des moyens (point 6.3, b). Elles permettent d’établir l’absence de faute ou de négligence dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale et démontrent à suffisance que celle-ci a, dans le cadre de ses compétences, adopté toutes les mesures qu’une autorité normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes conditions, aurait adoptées.

47. Pour le surplus et comme le relève la citation introductive d’instance, il n’existe pas de normes de droit positif imposant à la Région de Bruxelles-Capitale d’atteindre des objectifs déterminés en matière climatique, à l’exception des dispositions des accords de coopération précités.

À ce titre, l’objectif assigné à la Région de Bruxelles-Capitale de réduire ses émissions de GES de 8,8% en 2020 par rapport à la moyenne de ses émissions au cours des années 2008, 2009 et 2010, décliné en objectifs intermédiaires annuels pour la période 2012-2020, ont tous été atteints à ce jour par la Région de Bruxelles-Capitale, comme exposé ci-après.

48. Conformément au prescrit du CoBRACE, un plan « Air-Climat-Energie » a été adopté en juin 2016, aux termes duquel la Région bruxelloise s’est engagée à réduire, d’ici 2025, ses émissions de GES de 30% par rapport aux émissions de 1990, soit au-delà des objectifs européens (voy. ci-dessous, point 6.3).

⁶⁷ Ordonnance du 25 mars 1999 concernant l’évaluation et l’amélioration de la qualité de l’air ambiant ; ordonnance du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments ; ordonnance du 31 janvier 2008 établissant un système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre et relatif aux mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto ; ordonnance du 14 mai 2009 relative aux plans de déplacements.

49. En outre, dans le cadre de l'adoption de la version provisoire du PNEC en décembre 2018, la Région de Bruxelles-Capitale a clairement formulé sa volonté de soutenir un rehaussement des engagements de réduction des émissions de l'Union européenne de 40% à 55%.

Plus précisément, la Région de Bruxelles-Capitale mentionne qu'elle souhaite participer pleinement à ce rehaussement des engagements européens à travers la mise en place d'une *task force* qui travaillera sur le renforcement du volet bruxellois du PNEC, à travers cinq secteurs : le bâtiment et l'urbanisme, le transport et la mobilité, la fiscalité, la gestion des ressources, des matières et des déchets et les activités économiques (hors secteurs soumis au quotas d'émission au titre de la directive 2003/87/CE).

50. Enfin, suite aux élections régionales de mai 2019, le nouveau Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a pris des engagements climatiques ambitieux dans sa déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune pour la législature 2019-2024 (**dossier, pièce 5**) :

« Le Gouvernement entend répondre de façon ambitieuse aux objectifs européens et aux engagements pris lors de l'Accord de Paris, en portant une politique climatique juste et proactive. Il développera, à cet effet, une approche systémique, structurelle et structurante. L'ensemble des leviers régionaux seront mobilisés pour établir une nouvelle gouvernance climatique et faire de ces enjeux et ceux liés à la biodiversité un traceur des décisions régionales.

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 ». 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 gaz à effet de serre par rapport à 2005 et contribuer autant que possible à la hausse des objectifs de l'Union européenne à cette échéance.

*Compte tenu des défis et des opportunités que représentent de tels efforts dans une zone aussi dense et urbanisée, le Gouvernement s'engage à **approcher l'objectif européen de neutralité carbone à l'horizon 2050.***

Par ailleurs, afin de réduire notre empreinte carbone réelle, un cadre de réduction des émissions indirectes sera intégré à la politique climatique régionale. Ceci permettra d'assurer une cohérence dans la lutte contre le changement climatique, de même que de se montrer solidaire des autres régions et territoires dont nous dépendons. Le Gouvernement s'inscrira dans un objectif comparable à celui des émissions directes à l'horizon 2050.

*Un tel enjeu ne peut trouver de solution que s'il repose sur une vision partagée par les Bruxellois. A cet effet, le Gouvernement initiera un **débat public, associant les citoyens***

bruxellois, les acteurs économiques, sociaux et institutionnels, les initiatives de transition et les pouvoirs locaux autour d'une vision « bas carbone » pour Bruxelles à l'horizon 2050.

Le Gouvernement appuiera également son action sur l'expertise scientifique. Un comité d'évaluation interdisciplinaire et indépendant, composé d'experts scientifiques, sera institué au sein du Conseil de l'environnement et sera chargé de remettre annuellement un rapport au Parlement sur l'état des politiques publiques en matière de stratégie climatique et de biodiversité régionale » (nous soulignons).

Outre la lutte contre le changement climatique, la déclaration de politique générale introduit un **renforcement de la politique en matière d'adaptation au changement climatique :**

*« [...] la Région se dotera d'une **stratégie d'adaptation urbaine** anticipant les conséquences des dérèglements climatiques et des risques environnementaux, économiques et sociaux qui en découlent. »*

5. EVOLUTION DES ÉMISSIONS DE GES EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

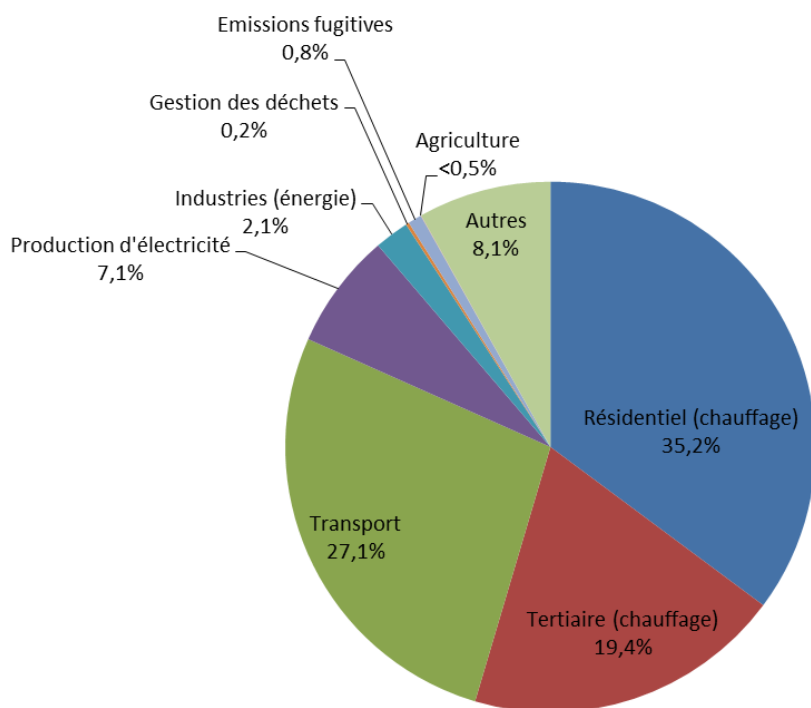
51. En Région de Bruxelles-Capitale, l'utilisation de sources fossiles d'énergie entraîne l'émission des principaux GES suivants : le CO₂ (ou dioxyde de carbone) et, marginalement, les gaz fluorés, le CH₄ (ou méthane) et le N₂O (ou protoxyde d'azote).

Le CO₂ représentait 90% du total des émissions de GES en Région de Bruxelles-Capitale en 2017 ⁽⁶⁸⁾. Parmi ces 90%, le chauffage des bâtiments représente la principale source d'émissions directes de CO₂ (60% des émissions directes de CO₂), suivi du transport (30% des émissions directes de CO₂). La contribution des activités industrielles est très faible et provient principalement du secteur de l'énergie (incinération de déchets ménagers avec production d'électricité).

52. D'un autre côté, les gaz fluorés représentaient 8% du total des émissions de GES en Région de Bruxelles-Capitale en 2016. Ces gaz sont principalement utilisés dans le secteur de la réfrigération, pour la production de mousses synthétiques ou encore dans l'industrie des semi-conducteurs (SF₆). Enfin, le CH₄ et le N₂O représentaient chacun 1% du total des émissions de GES en Région de Bruxelles-Capitale.
53. Les émissions directes de GES en Région de Bruxelles-Capitale sont donc principalement caractérisées par des émissions de CO₂ émanant du chauffage des bâtiments (résidentiel ou tertiaire). Cela résulte de la configuration même de la Région de Bruxelles-Capitale qui constitue une « ville-région » avec une densité importante du bâti. Plus particulièrement encore, le secteur des bâtiments résidentiels concentre la part relative la plus importante des émissions directes de CO₂ en Région de Bruxelles-Capitale, comme illustré dans le graphique suivant :

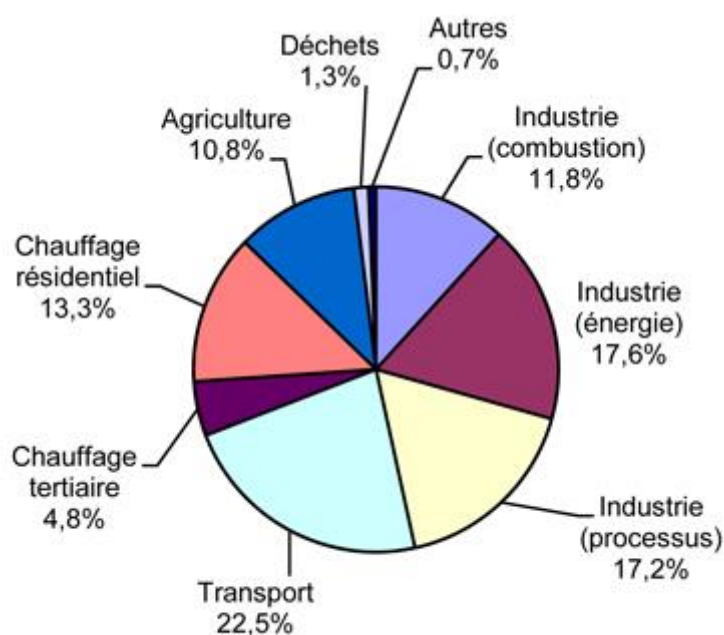
⁶⁸ <https://environnement.brussels/thematiques/air-climat/climat/les-emissions-de-gaz-effet-de-serre-en-region-de-bruxelles-capitale>

Région de Bruxelles-Capitale
Emissions directes de gaz à effet de serre (en équivalent CO2), par secteur d'activités
(2017)
 Source: Inventaire régional d'émission, soumission 2019 (Bruxelles Environnement)



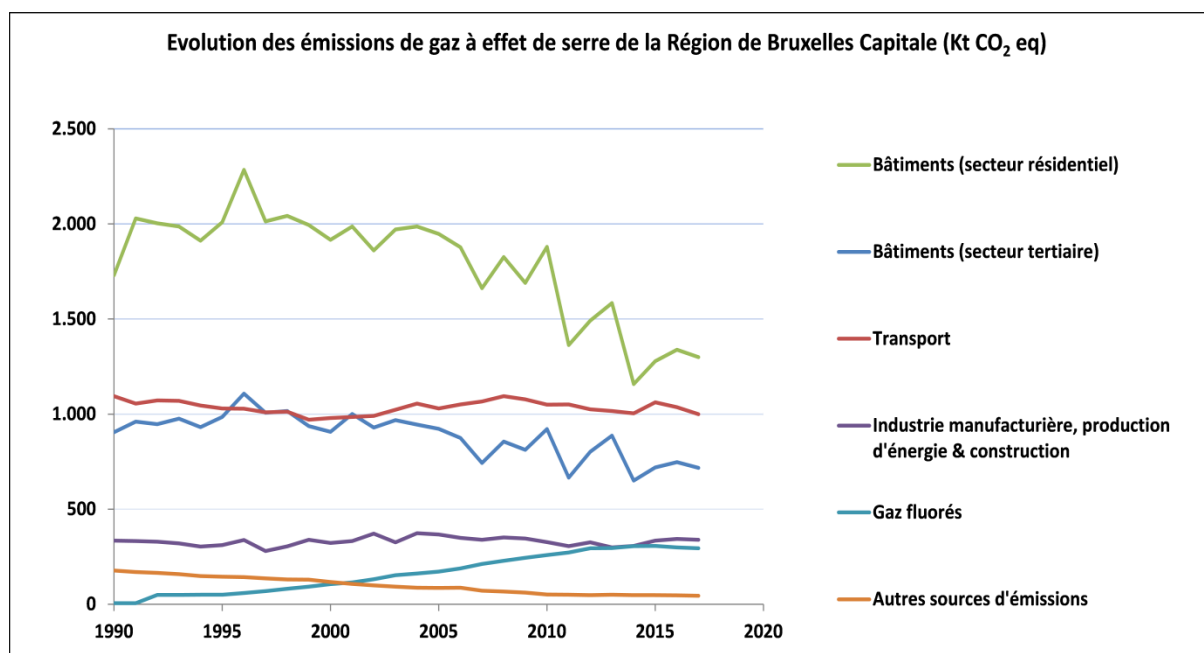
54. Dans ce cadre, la réduction des émissions directes de GES poursuivie au niveau régional bruxellois se concentre notamment sur cette problématique, caractérisée par une multiplicité de sources d'émissions « diffuses » (concernant directement l'ensemble du million d'habitants bruxellois), en l'absence d'importantes sources d'émissions centralisées (industrie lourde).

La comparaison avec les sources d'émissions en Belgique est également illustrée ci-dessous, afin de démontrer les caractéristiques propres de la Région de Bruxelles-Capitale dans ce domaine, le chauffage résidentiel et tertiaire ne représentant pas à la même proportion à l'échelle belge.

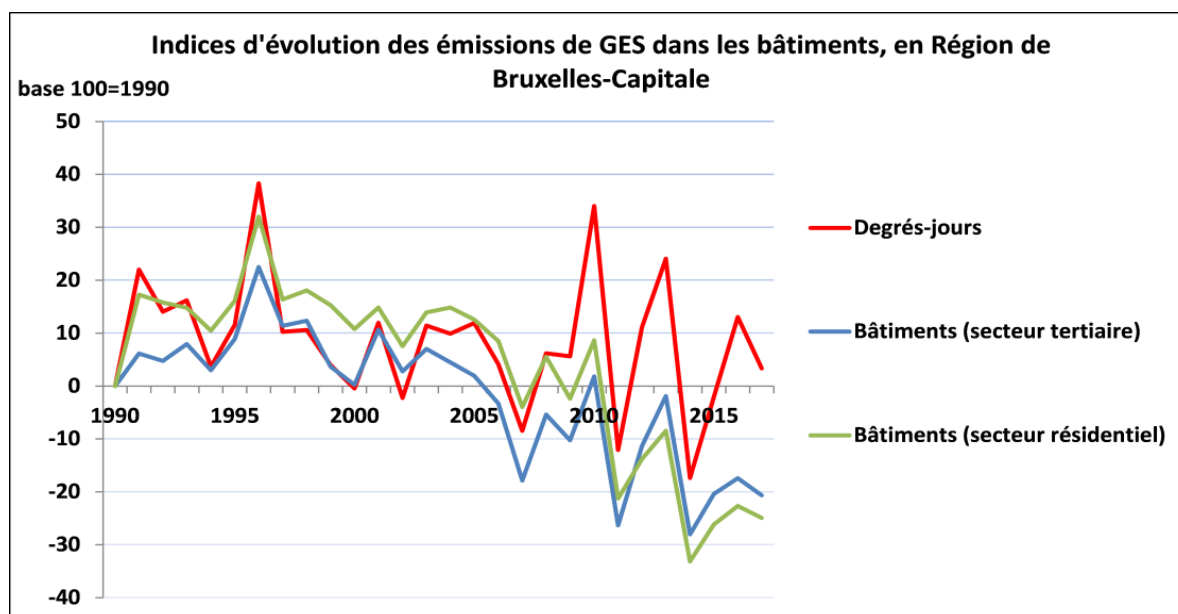


Part des différents secteurs dans les émissions totales belges en 2017 (%). Source : <https://www.climat.be/fr-be/changements-climatiques/en-belgique/emissions-belges/emissions-par-secteur>

55. Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des émissions directes des GES en Région de Bruxelles-Capitale entre 1990 et 2017. Les émissions totales de GES de la Région de Bruxelles-Capitale en 2017 sont inférieures de 13% par rapport à 1990, et de 18% par rapport à 2005.



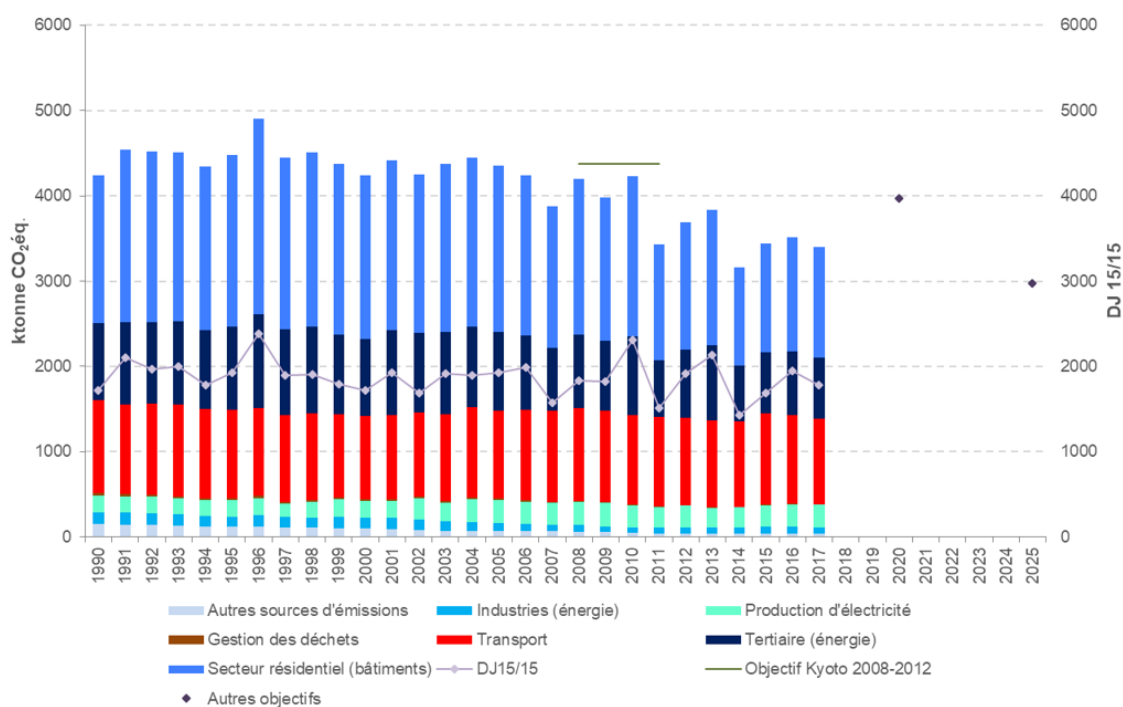
56. Pour autant, en lien direct avec ces émissions de GES du secteur du bâtiment, les politiques menées par la Région de Bruxelles-Capitale contribuent à diminuer substantiellement les émissions liées à ce secteur, comme le démontre le graphique repris ci-après (période 1990-2017).



A cet égard, entre 2004 et 2015, les émissions liées aux bâtiments ont diminué, alors que la population bruxelloise a augmenté, que le parc de bâtiments résidentiels a progressé (d'après la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE)) et que le stock de bureaux a augmenté (selon les données de l'Observatoire des bureaux). Un découplage entre les émissions régionales de GES et la population est ainsi amorcé.

57. D'une manière plus générale encore, l'ensemble des émissions de GES en Région de Bruxelles-Capitale diminue depuis 1990. Sur la base des informations actuellement disponibles, la Région de Bruxelles-Capitale serait en bonne voie pour respecter le plafond régional d'émissions (*burden sharing*) à l'horizon 2020.

Le graphique ci-dessous détaille cette courbe descendante, illustrant également la part des émissions concernées.



58. Par ailleurs, pour le futur, des modèles de projection des émissions de GES ont été développés, pour les différents secteurs d'activité, afin d'évaluer l'évolution attendue des émissions sur la base de plusieurs scénarios, et à différents horizons temporels.

6. EN DROIT

6.1 LES DEMANDES DES PARTIES DEMANDERESSES

59. Dans leur citation du 2 juin 2019, les parties demanderesses demandaient à Votre tribunal :

« A titre principal

1. *Ordonner aux parties citées de (faire) diminuer le volume global des émissions belges annuelles de gaz à effet de serre en manière telle que le volume global de ces émissions doit avoir diminué en 2020 de 40%, ou à tout le moins de 25%, par rapport au niveau de l'année 1990 ;*

A titre subsidiaire : ordonner aux parties citées de (faire) diminuer le volume global des émissions belges annuelles de gaz à effet de serre en manière telle que le volume global de ces émissions doit avoir diminué en 2030 de 55%, ou à tout le moins de 40%, par rapport au niveau de l'année 1990 ;

2. *Ordonner aux parties citées de (faire) diminuer le volume global des émissions belges annuelles de gaz à effet de serre en manière telle que le volume global de ces émissions doit avoir diminué en 2050 de 87,5% ou à tout le moins de 80%, par rapport au niveau de l'année 1990 ;*

3. *Condamner les parties citées in solidum, ou l'une à défaut de l'autre, au paiement d'une astreinte de 100.000 EUR par mois de retard à défaut de se conformer aux condamnations visées aux points 1 et 2, étant donné que les astreintes échues seront intégralement affectées à des mesures visant à réduire l'émission de gaz à effet de serre en Belgique.*

A titre subsidiaire

4. *Dire pour droit que les parties citées agissent de manière illicite envers les requérants et/ou les exposent à des violations des droits de l'homme si, au plus tard d'ici 2020, elles ne réduisent pas le volume global des émissions belges annuelles de gaz à effet de serre ou ne les ont pas fait réduire de 40%, ou à tout le moins de 25%, par rapport au niveau de l'année 1990 ;*

A titre subsidiaire : dire pour droit que les parties citées agissent de manière illicite envers les requérants et/ou les exposent à des violations des droits de l'homme si, au plus tard d'ici 2030, elles ne réduisent pas le volume global des émissions belges annuelles de gaz à effet de serre ou ne les ont pas fait réduire de 55%, ou à tout le moins de 40%, par rapport au niveau de l'année 1990 ;

5. *Dire pour droit que les parties citées agissent de manière illicite envers les requérants et/ou les exposent à des violations des droits de l'homme si, au plus tard d'ici 2050,*

elles ne réduisent pas le volume global des émissions belges annuelles de gaz à effet de serre ou ne les ont pas fait réduire de 87,5%, ou à tout le moins de 80%, par rapport au niveau de l'année 1990 ;

A titre encore plus subsidiaire

6. Dire pour droit que le droit belge ne permet pas d'introduire de recours effectif (article 13 CEDH) pour garantir les droits des requérants contre un violation des articles 2 et 8 CEDH et, par conséquent :

i. de condamner les parties citées conformément aux points 1 à 3

ii. à défaut, d'accorder les déclarations de droit mentionnées dans les points 4 et 5

En tout état de cause

7. Ordonner aux parties citées de finaliser la répartition interne des charges entre elles dans les trois mois, tant en ce qui concerne les objectifs dans le cadre de la législation de l'Union européenne que, le cas échéant, les objectifs qui seraient fixés par le jugement à intervenir, sous peine d'une astreinte de 10.000 EUR par jour de retard ;

8. Ordonner aux parties citées de présenter dans les 9 mois un programme commun coordonné et commenté, contenant des mesures et des budgets (avec des informations concernant les avantages et les économies auxquelles l'on put s'attendre au niveau sociétal) au moyen duquel une réduction du volume global des émissions belges annuelles de gaz à effet de serre sera réalisée, en manière telle que ces émissions auront diminué de 87,5% ou à tout le moins de 80%, en 2050 par rapport au niveau de l'année 1990, sous peine d'une astreinte de 10.000 EUR par jour de retard ;

9. Condamner les parties citées à publier les programmes visés au point 8 tant sur le site internet qu'au Moniteur belge, et ce au plus tard deux semaines après l'établissement de la version définitive du programme, sous peine d'une astreinte de 5.000 EUR par jour de retard ;

10. Condamner les parties citées à publier le jugement à leurs frais dans deux journaux (quotidiens ou magazines) nationaux dans les deux semaines ;

11. Déclarer le jugement à intervenir exécutoire par provision ;

12. Condamner les parties citées aux entiers frais et dépens de l'instance, y compris l'indemnité de procédure liquidée au montant de 1.320 EUR, s'agissant d'une affaire non évaluable en argent. »

60. Dans leurs conclusions principales du 28 juin 2019, les parties demanderesses ont reformulé ces demandes comme suit :

« I. A titre principal

1° Constater que, selon les données le plus récentes à la clôture des débats, la Belgique n'a pas respecté ou n'est plus en mesure de respecter les objectifs qu'elle s'était assignés pour ce qui concerne la réduction des émissions de GES à l'échéance de 2020, selon les données communiquées par elle-même à la Commission européenne ;

2° Ordonner aux parties citées de prendre les mesures nécessaires pour amener la Belgique à diminuer ou faire diminuer le volume global des émissions annuelles de gaz à effet de serre à partir du territoire belge de manière à atteindre les réductions suivantes :

- en 2025, une réduction de 48%, ou à tout le moins de 45%, par rapport au niveau de l'année 1990 ;*
- en 2030, une réduction de 65%, ou à tout le moins de 55%, par rapport au niveau de l'année 1990 ;*
- en 2050, une émission nette nulle.*

3° Condamner les parties citées in solidum, ou l'une à défaut de l'autre, au paiement d'une astreinte de 1.000.000 EUR par mois de retard à défaut de se conformer aux condamnations visées au point précédent.

Dire pour droit que les astreintes échues seront intégralement affectées à des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre en Belgique ;

II. A titre subsidiaire

4° Dire pour droit que les parties citées agissent de manière illicite envers les requérants et/ou les exposent à des violations des droit de l'homme si elles ne réduisent pas ou ne font pas réduire le volume global des émissions annuelles de gaz à effet de serre à partir du territoire belge de manière à atteindre les réductions suivantes :

- En 2025, une réduction de 48%, ou à tout le moins de 45%, par rapport au niveau de l'année 1990 ;*
- En 2030, une réduction de 65%, ou à tout le moins de 55%, par rapport au niveau de l'année 1990 ;*
- En 2050, une émission nette nulle.*

III. En tout état de cause

Condamner les parties citées aux entiers frais et dépens de l'instance, y compris l'indemnité de procédure liquidée au montant de 1.320 EUR, s'agissant d'une affaire non évaluable en argent. »

6.2 COMPÉTENCE DU TRIBUNAL – DÉCLINATOIRE DE JURIDICTION

A. LES DEMANDES IMPOSENT L'ADOPTION D'UN ACCORD DE COOPÉRATION

61. Dans la mesure où elles sollicitent aux parties défenderesses « *de prendre les mesures nécessaires pour amener la Belgique à diminuer ou faire diminuer le volume global des émissions annuelles de gaz à effet de serre à partir du territoire belge* » (nous soulignons) et de les condamner « *in solidum, ou l'une à défaut de l'autre* » au paiement d'une astreinte à défaut de se conformer aux condamnations qui seraient prononcées, les parties demanderesses sollicitent *de facto* que Votre tribunal impose la mise en œuvre des mécanismes de coopération visées au point 4.3, (b).

Dans leur citation, les parties demanderesses sollicitaient également une condamnation à « *finaliser la répartition interne des charges entre elles dans les trois mois* » et de « *présenter dans les 9 mois un programme commun coordonné et commenté, contenant des mesures et des budgets (avec des informations concernant les avantages et les économies auxquelles l'on peut s'attendre au niveau sociétal) au moyen duquel une réduction du volume global des émissions belges annuelles de gaz à effet de serre sera réalisée* ». Cette demande, manifestement excessive, n'est désormais plus formulée par les parties demanderesses.

Pour autant, comme exposé, la réduction des émissions de GES de la Belgique suppose nécessairement que soit conclu, entre les parties demanderesses, un accord de coopération relatif aux objectifs particuliers et aux mesures à mettre en œuvre pour atteindre un objectif global tel que souhaité par les parties demanderesses.

62. Dans leurs conclusions, les parties demanderesses exposent que « *Chacune des parties [défenderesses] doit, dans les limites de ses compétences, honorer ses obligations, le cas échéant par la conclusion d'un tel accord, mais pas nécessairement. La question du "comment" leur revient donc entièrement* ». Cet argument met en évidence la position que les parties demanderesses adoptent dans leur recours : d'une part, elles s'adressent collectivement aux parties défenderesses et s'abstiennent d'identifier, dans le chef de chacune d'elles, les manquements concrets aux dispositions qu'elles invoquent. D'autre part, elles soutiennent qu'il appartient chacune d'elle d'« *honorer ses obligations* » à titre individuel.

Les parties demanderesses font ainsi abstraction des particularités propres à chacune des défenderesses, en fonction desquelles la répartition de tout effort de réduction doit faire l'objet d'un accord. Or, imposer indistinctement aux parties défenderesses de réduire chacune leurs émissions des GES dans la proportion demandée par les parties demanderesses aboutirait à des situations inévitables et disproportionnées. Par exemple, comme exposé ci-dessous, les habitants de la Région de Bruxelles-Capitale se verraient contraints à réduire les émissions de

leur habitation dans une proportion largement supérieure par rapport aux habitants des autres régions.

Un accord entre les parties défenderesses serait donc inévitable s'il fallait faire droit à la seconde demande formulée à titre principal ou à la demande formulée à titre subsidiaire par les parties demanderesses.

63. Les parties demanderesses auraient pu, si elles le souhaitent, introduire des actions distinctes contre chacune des défenderesses, et développer des critiques ciblées sur les particularités de chacune d'elles. Elles ont toutefois fait le choix de les citer collectivement et de solliciter une condamnation commune à Votre tribunal, ce qui suppose qu'elles poursuivent *de facto* la conclusion d'un accord entre les parties défenderesses.
64. En tout état de cause, les parties demanderesses ne sauraient ignorer que les réductions d'émissions de GES de la Belgique supposent nécessairement que les régions et l'Etat fédéral s'accordent sur des questions essentielles comme, par exemple, la base de calcul à partir de laquelle doit être réparti l'effort de réduction qui leur serait imposé par Votre tribunal. Des actions non concertées n'auraient aucune chance de rencontrer les prétentions des parties demanderesses et ne garantiraient en rien l'effectivité de la condamnation qui serait prononcée.
65. Or, comme exposé précédemment, l'article 92*bis* de la LSRI ne vise pas, au titre des matières pour lesquelles la conclusion d'un accord de coopération est imposé, la réduction des émissions de GES ni, plus largement, la lutte contre le changement climatique. En outre, au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle précitée, ces compétences se conçoivent comme *complémentaires* et non comme *imbriquées*, à l'exception du partage de la charge qui fait l'objet d'un accord pour la période entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2020 (accord de coopération du 12 février 2018 précité) et pour lequel un nouvel accord pour la période 2020-2030 est actuellement en cours d'élaboration.

La conclusion d'un accord sur les objectifs de réduction des émissions de GES respectifs de chacune des entités fédérées et de l'Etat fédéral (obligation de résultat) est donc une condition *sine qua non*, un préalable nécessaire sur la base duquel des mesures concrètes peuvent ensuite être prises par les régions et l'Etat fédéral. Ces derniers disposent alors d'une totale autonomie dans le choix des moyens qu'ils décident de mettre en œuvre pour s'y conformer (absence d'obligation de moyen – sauf engagements en termes d'augmentation de la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie, également visée dans l'accord de coopération), chacun dans sa sphère de compétences.

66. La répartition des compétences entre les entités fédérées et l'Etat fédéral est une matière réservée par la Constitution et au législateur spécial et repose sur les principes d'attribution et d'exclusivité. La coopération entre les entités fédérées et l'Etat fédéral constitue donc une exception aux dispositions de la Constitution et de la loi spéciale, que seuls le Constituant ou le législateur spécial sont habilités à imposer.

67. La nature particulière des accords de coopération justifie par ailleurs que la Cour constitutionnelle elle-même n'est pas compétente pour en contrôler le respect, confié à une juridiction *ad hoc* créée par la loi (art. 92bis, § 5, LSRI et art. 30bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle). *A fortiori*, il ne se conçoit pas qu'une juridiction soit habilitée à imposer la conclusion d'un tel accord, ce qui supposerait d'en déterminer à tout le moins une partie du contenu.
68. Cette analyse est confirmée par l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'Etat sur la proposition de loi spéciale « climat »⁽⁶⁹⁾, qui poursuivait comme objectif de confier à l'Etat fédéral la responsabilité de la politique climatique belge et, implicitement, de soustraire cette compétence aux régions et communautés. Ce procédé, contraire aux pouvoirs conférés au législateur spécial par la Constitution, a été dénoncé par la section de législation du Conseil d'Etat, selon laquelle les seules manières d'atteindre l'objectif des auteurs de la proposition de loi spéciale seraient :
- de modifier l'article 7bis de la Constitution pour fixer « *des objectifs climatiques contraignants précis* » :
 - de « *prévoir que l'État, les communautés et les régions sont tenus de respecter les objectifs climatiques contraignants définis dans une loi à majorité spéciale ou dans une loi à majorité simple* », le cas échéant uniquement « *après concertation, participation, avis conforme ou accord des communautés et régions* »⁽⁷⁰⁾.

Il se conçoit dès lors difficilement qu'une coordination pour laquelle le législateur spécial n'est pas compétent, et qui requiert une modification de la Constitution, puisse être imposée par voie judiciaire.

69. En ce que les demandes imposent l'adoption d'un accord de coopération, Votre tribunal est incompétent.

B. LES DEMANDES NE RESPECTENT PAS LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

(i) Injonctions au pouvoir législatif

70. Dans le cadre du présent litige, les parties demanderesse demandent à Votre tribunal d'ordonner aux parties défenderesses de faire diminuer le volume global des émissions belges annuelles de GES. À cette fin, elles se basent sur les articles 1382 et 1383 du Code civil, les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, les articles 2, 7 et 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le principe de prévention et le principe de précaution.

⁶⁹ Doc., Ch. Repr., 2018-19, 54, n° 3517/004.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 13.

71. Cette demande n'est ni clairement dirigée vers le pouvoir législatif bruxellois, ni vers le pouvoir exécutif bruxellois. Toutefois, en droit bruxellois, il n'existe pas, à ce jour, 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. Les parties demanderesses n'invoquent d'ailleurs pas une telle disposition en droit bruxellois.

Ainsi, faire droit aux demandes des parties requérantes reviendrait à obliger le Parlement bruxellois à légiférer en ce sens, à défaut pour le Gouvernement bruxellois de pouvoir agir sans habilitation.

Les parties demanderesses ne peuvent se cacher derrière leurs demandes et soutenir que la manière dont les parties défenderesses s'y conformeraient, en cas de condamnation, ne les regarde pas. Elles savent en effet parfaitement que le « monopole de la contrainte et leur pouvoir d'édicter des normes » qu'elles invoquent par ailleurs ne s'exerce que dans un cadre constitutionnel, législatif et réglementaire strict qui impose, dans ce cas précis, l'intervention du législateur bruxellois.

Par conséquent, les parties demanderesses savent ou devraient savoir qu'elles demandent à Votre tribunal de faire des injonctions au pouvoir législatif de la Région de Bruxelles-Capitale. Or, de telles injonctions violeraient le principe de la séparation des pouvoirs, qui constitue en droit belge un principe général de droit à valeur constitutionnelle ⁽⁷¹⁾.

72. En effet, Votre tribunal est invité à statuer sur l'opportunité d'un acte du pouvoir législatif et, partant, à se substituer à ce dernier pour lui imposer l'adoption d'un tel acte. Or, le principe de la séparation des pouvoirs est un moyen de défense qui est d'ordre public ⁽⁷²⁾. Il ne s'agit pas uniquement d'un principe d'organisation politique mais également d'une norme juridique qui peut être invoquée devant le juge judiciaire ⁽⁷³⁾.
73. La première limite du pouvoir judiciaire concerne l'interdiction de statuer par voie de dispositions générales, telle que prévue par l'article 6 du Code judiciaire. Les règles générales sont réservées au pouvoir législatif. Le juge, lui, ne statue que par voies de dispositions particulières ne s'appliquant qu'aux parties au litige porté devant lui. Cette limitation a une incidence sur la portée des mesures qui peuvent être sollicitées auprès des juridictions ⁽⁷⁴⁾.

Ainsi, une décision judiciaire prise contre les pouvoirs publics ne peut donc pas avoir une portée telle qu'elle devienne générale ou réglementaire, c'est-à-dire qu'elle affecte directement les droits ou obligations des citoyens non parties au litige ⁽⁷⁵⁾.

⁷¹ M. JOASSART, « Le juge civil et la séparation des pouvoirs », *A.P.T.*, 2016, p. 435.

⁷² *Idem*, p. 436.

⁷³ *Idem*, p. 435.

⁷⁴ *Idem*, p. 438.

⁷⁵ *Idem*, p. 441.

En l'espèce, si Votre tribunal faisait droit aux demandes des parties demanderesse, il statuerait par voie de dispositions générales. En effet, comme exposé ci-dessus, ordonner à la Région de Bruxelles-Capitale de diminuer le volume global des émissions belges annuelles de GES constitue une injonction au pouvoir législatif de la Région de Bruxelles-Capitale de légiférer en ce sens. Une telle injonction aurait une portée générale et affecterait directement les droits et les obligations des citoyens non parties au litige.

74. Une autre limite concerne l'interdiction de statuer en opportunité. La question de l'opportunité relève des pouvoirs législatif et exécutif. Le juge ne statue qu'en application de la règle de droit. Lorsqu'aucune norme n'impose un comportement déterminé à l'autorité, celle-ci se voit reconnaître par le juge une liberté politique qui doit lui permettre d'agir de manière discrétionnaire dans l'intérêt général ⁽⁷⁶⁾.

(ii) Dispositions et principes invoqués par les parties demanderesse

75. Dans leur citation, les parties demanderesse soulèvent une violation des articles 7bis, 22 et 23 de la Constitution. Ces fondements ne sont toutefois plus explicitement invoqués en conclusions.

Selon la doctrine, le juge ne peut contrôler lui-même le respect de la Constitution par les normes législatives, cette mission étant réservée à la Cour constitutionnelle. Le pouvoir judiciaire est dès lors incompétent pour constater la violation de la Constitution par le pouvoir législatif. Ainsi, sans l'intervention préalable de la Cour constitutionnelle, le juge ne peut constater une faute « constitutionnelle » dans le comportement du législateur ⁽⁷⁷⁾.

Par conséquent, Votre tribunal est incompétent pour constater une violation des articles 7bis, 22 et 23 de la Constitution par le législateur bruxellois.

76. Les parties demanderesse soulèvent également une violation du principe de prévention.

Dans le cadre de la réparation du dommage, la doctrine établit une distinction entre la notion de réparation et la notion de prévention. Alors que la réparation, pour être ordonnée par un juge, suppose l'existence d'un dommage légitime, personnel et certain, la prévention vise quant à elle un *risque de préjudice* ⁽⁷⁸⁾.

L'idée d'une prévention par le pouvoir judiciaire du dommage que pourrait causer le législateur est critiquée par la doctrine parce qu'elle impliquerait une très forte restriction de la liberté des assemblées démocratiquement élues. Le seul instrument mis à la disposition des justiciables par le droit positif est la demande de suspension de la norme législative devant la Cour

⁷⁶ *Idem*, p. 438; Cass., 4 mars 2004, *Pas.*, I, p. 374.

⁷⁷ F. BOUHON, *op. cit.*, p. 404.

⁷⁸ *Idem*, p. 412.

constitutionnelle. Le juge judiciaire est en revanche incompétent pour suspendre les effets d'une loi en vue de prévenir la réalisation d'un dommage (⁷⁹).

Votre tribunal est dès lors incompétent pour juger une violation du principe de prévention.

77. Les parties demandereses soulèvent également une violation de la norme de prudence dans le cadre de la responsabilité civile des parties défenderesses.

Selon la doctrine, seule la violation d'une norme supérieure est de nature à constituer une faute dans le chef du législateur (⁸⁰). Ainsi, le juge ordinaire ne peut appliquer le principe général de prudence au pouvoir législatif. Le Premier Avocat général Jean-François LECLERCQ écrit, dans ses conclusions précédant l'arrêt de la Cour de cassation du 28 septembre 2006 : « *Quand le législateur s'abstient de légiférer sans qu'aucune règle quelconque l'incite à le faire, il me paraît difficile de retenir la responsabilité du législateur. Les cours et tribunaux risquent dans ce cas de s'immiscer dans l'exécution de la fonction législative* » (⁸¹).

Si l'on admet que le juge peut vérifier le respect du devoir général de prudence par le législateur, son pouvoir de contrôle ne serait plus guidé par le critère objectif que constituent les normes supérieures de référence. Il s'agirait en effet pour le juge de vérifier si le législateur s'est comporté en bon père de famille. Or, on est en droit de se demander si de telles appréciations sont compatibles avec le principe de la séparation des pouvoirs. Ainsi, en vérifiant le respect par le législateur du devoir général de prudence, le juge pourrait-il, par exemple, mettre la responsabilité du législateur en cause parce que celui-ci n'aurait pas – contrairement à ce qu'aurait fait (aux yeux du juge) un bon père de famille – accordé suffisamment de crédits budgétaires pour assurer la mise en œuvre d'une politique donnée (⁸²) ?

Par conséquent, Votre tribunal est incompétent pour juger de la violation du pouvoir général de prudence par le pouvoir législatif de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ J. VAN CAMPERNOLLE ET M. VERDUSSEN, « La responsabilité du législateur dans l'arriéré judiciaire », *J.T.*, 2007, p. 434.

⁸¹ Conclusions du M. le premier avocat général Jean-François LECLERCQ, *J.T.*, 2006, p. 599

⁸² F. BOUHON, *op. cit.*, p. 406.

6.3 MOYENS

78. À titre subsidiaire, les demandes formulées par les parties demanderesses doivent être rejetées en raison de l'absence de fondement juridique.

A. NON FONDEMENT DES DEMANDES

(i) *Prétentions des parties demanderesses*

79. Dans leurs conclusions principales, les parties demanderesses soutiennent que la responsabilité civile des parties défenderesses serait engagée sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil.

- Selon les parties demanderesses, la première **faute** des parties demanderesses serait de ne pas prendre les mesures appropriées pour respecter leurs engagements de diminuer les émissions de GES. Dans ce cas, le comportement est jugé fautif en raison de la **violation du principe général de prudence**.

Les parties demanderesses soutiennent également l'existence d'une deuxième faute dans le chef des parties défenderesses, à savoir la **violation de normes supérieures** que sont celles qui établissent les droits fondamentaux. Dans ce cas, le comportement fautif constitue la violation d'une norme juridique.

En outre, selon les parties demanderesses, la faute consiste également en la **violation des principes de prévention et de précaution**, pris comme guides de l'autorité normalement prudente et diligente, soit comme normes et principes directement applicables, ou les deux. Dans ce cas, le comportement fautif constituerait la violation d'une norme juridique et la violation du principe général de prudence.

- Les parties demanderesses soutiennent que leur **dommage** est établi par une littérature scientifique de plus en plus éclairée et précise, et notamment par le GIEC.
- Le **lien de causalité** a, selon les parties demanderesses, été admis par les Etats, qui ont accepté de prendre des engagements de réduction des émissions de GES parce qu'ils ont constaté que le réchauffement climatique conduit à des conséquences catastrophiques. La faute qui consiste à ne pas assumer ces engagements aurait donc nécessairement un lien de causalité avec le dommage.

80. Contrairement aux prétentions des parties demanderesses dans leur citation du 1 juin 2015, ces dernières n'invoquent ni la violation des articles 2, 8 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ni la violation de l'article 714 du Code civil en tant que fondements indépendants de leur action. Dans leurs conclusions principales, les parties demanderesses rattachent les prétendues violations des articles 2 et 8 de la Convention au concept de la faute au sens de l'article 1382 du Code civil.

(ii) *Réfutation*

81. Le pouvoir législatif est le dernier des trois grands pouvoirs (législatif, exécutif, judiciaire) à avoir vu sa responsabilité susceptible d'être mise en cause par les cours et tribunaux. Ce n'est qu'en 2006 que la Cour de cassation a admis que la responsabilité de l'Etat pouvait être engagée pour une faute du législateur sur pied des articles 1382 et suivants du Code civil.

L'article 1382 du Code civil pose une triple condition : (1) une faute, (2) un dommage, et (3) un lien de causalité entre la faute et le dommage. Contrairement à ce que soutiennent les parties demanderessees (⁸³), il existe cependant, comme nous le verrons ci-dessous, certaines nuances aux principes généraux de la responsabilité civile applicables à la responsabilité du législateur en particulier. En effet, la situation particulière du législateur dans notre droit constitutionnel impose des règles additionnelles spécifiques en cette matière (⁸⁴).

82. D'autre part, d'une manière générale et à titre préalable, il y a lieu de relever que les demanderessees formulent leurs griefs sans distinction entre les différentes parties défenderesses, sans préciser en quoi, *in concreto*, chacune d'entre elles aurait, dans l'exercice de ses compétences, commis une faute au sens des dispositions invoquées. Les parties demanderessees formulent en effet leurs griefs de manière générale et indifférenciée, sans tenir compte des particularités propres à chacune des parties défenderesses, du fait notamment des compétences matérielles qu'elles exercent et des spécificités territoriales, sociales, environnementales et économiques qui caractérisent l'exercice de ces compétences par chacune d'elles.

Les parties demanderessees formulent essentiellement leurs arguments autour de la notion d'« Etat », dont l'obligation serait par exemple « *en lieu principal de faire sa part afin d'éviter le réchauffement* » (⁸⁵). Or, la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas un Etat. Elle n'en a ni la forme juridique, ni les compétences. Elle est, en revanche, un démembrement de l'Etat belge, et exerce à ce titre ses compétences dans un cadre juridique, institutionnel, politique et budgétaire bien déterminé.

Les parties demanderessees n'exposent ainsi en rien en quoi, *in concreto*, les mesures adoptées à ce jour par la Région de Bruxelles-Capitale démontreraient l'existence d'un comportement fautif de cette dernière ni, *a fortiori*, quelles seraient les mesures concrètes que la Région de Bruxelles-Capitale devrait ou aurait dû adopter pour se conformer à leurs demandes. Au lieu de cela, les parties demanderessees se contentent de solliciter que soit reconnue une faute et demandent que la Région de Bruxelles-Capitale soit condamnée à prendre « *les mesures nécessaires pour amener la Belgique à diminuer ou faire diminuer le volume global des*

⁸³ Conclusions principales des parties demanderessees, pp. 207-209. Les parties demanderessees affirment que le régime de responsabilité civile du pouvoir exécutif et judiciaire sont les mêmes que celui applicable au pouvoir législatif. Cette affirmation n'est soutenue par aucune jurisprudence ni doctrine.

⁸⁴ P. VAN OMMESLAGHE, « La responsabilité des pouvoirs publics pour la fonction juridictionnelle et la fonction législative », in : *Actualité en droit de la responsabilité*, 2010, p. 133.

⁸⁵ Conclusions principales des parties demanderessees, p. 213.

émissions annuelles de gaz à effet de serre », comme si aucune mesure de ce type n'avait été adoptée à ce jour, ce que dément sans aucune contestation possible la réalité des faits tels qu'exposés au point 6.3, b des présentes conclusions.

83. Les parties demanderesses ont manifestement fait le choix d'ignorer cette réalité. Par conséquent, les griefs qu'elles soulèvent sont formulés de manière abstraite et leur demande se lit comme l'imposition d'obligation de résultat qu'il ne tiendrait qu'à elles d'atteindre de manière collective, alors qu'il est manifeste que les parties défenderesses ne se présentent ni en droit, ni en fait, comme une seule et même personne et se distinguent au contraire les unes des autres en fonction de leurs compétences, de leur caractéristiques sociales et économiques, de leur territoires, etc.

Ainsi, par exemple, la nature presque exclusivement urbaine, la part réduite des émissions de GES en provenance d'activités industrielles, la forte densité de population, les ressources budgétaires, le niveau de vie de la population, pour citer quelques exemples, distinguent la Région de Bruxelles-Capitale des autres parties défenderesses. La réduction des émissions de GES d'une zone urbaine ne se pose pas dans les mêmes termes que pour un Etat ou, en l'occurrence, pour une région non exclusivement urbaine.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'accord de coopération du 12 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020 impose à la Région de Bruxelles-Capitale un objectif de réduction de ses émissions de GES (hors secteur ETS, c'est-à-dire, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'essentiel de ses émissions) de 8,8% contre respectivement 15,7% et 14,7% pour les régions flamande et wallonne.

84. Comme développé ci-après, la Région de Bruxelles-Capitale a des compétences limitées. Elle ne peut ni modifier la Constitution, ni la loi spéciale. Elle ne peut pas forcer les autres régions ou l'Etat fédéral à souscrire à des engagements de quelque nature que ce soit. Elle n'agit que dans le cadre des compétences que lui attribue la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et ne saurait se voir reprocher de ne pas avoir agi en-dehors de ces compétences

Or, bien que cet argument ait déjà été soulevé en premières conclusions, les parties défenderesses se refusent à exposer en quoi les mesures prises par la Région de Bruxelles-Capitale seraient en rupture avec les mesures applicables dans d'autres villes, similaires à Bruxelles, au regard de la réduction des émissions de GES.

LA FAUTE

Remarque préalable

85. En général, il est admis qu'un comportement est jugé fautif soit parce que son auteur viole une norme juridique particulière, soit parce que celui-ci ne respecte pas le principe général de prudence.

En matière de responsabilité des pouvoirs publics plus spécifiquement, la faute consiste soit en un comportement qui 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, soit, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, en un comportement qui viole une norme de droit qui impose à l'autorité de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée ⁽⁸⁶⁾.

Violation du devoir général de prudence

86. En premier lieu, les parties demanderesses soutiennent que la Belgique ne respecterait pas son obligation de protection des personnes vivant sur son territoire, du fait qu'elle ne prendrait pas les mesures reconnues nécessaires par la Communauté internationale, donc notamment par elle-même et par le GIEC pour éviter un réchauffement climatique dangereux. Selon les parties demanderesses, ce comportement constitue une faute dans le chef des parties défenderesses au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil, en ce qu'il s'agit d'une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente placée dans les mêmes conditions ⁽⁸⁷⁾.

Les parties demanderesses soutiennent que le comportement normalement prudent et diligent des parties défenderesses, dans la lutte contre le réchauffement climatique, consisterait à mettre en œuvre les mesures juridiques et matérielles qui permettraient à la Belgique d'éviter un réchauffement dangereux et/ou de respecter les engagements pris dans l'Accord de Paris, à savoir « *de contenir l'élévation de la température de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels* » et « *de poursuivre les efforts pour limiter la hausse des températures à 1,5°C, ce qui permettrait de réduire largement les risques et les conséquences du changement climatique* ».

Ainsi, dans un premier temps, les parties demanderesses invoquent une violation du devoir général de prudence.

87. *A titre principal*, la Région de Bruxelles-Capitale défend que, en droit belge, la violation du principe général de prudence ne peut constituer 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.

En effet, comme déjà exposé, la demande n'est ni pas clairement dirigée vers le pouvoir législatif bruxellois ni vers le pouvoir exécutif bruxellois. Toutefois, en droit bruxellois, il n'existe pas, à ce jour, de norme législative habilitant le Gouvernement bruxellois ou imposant à celui-ci de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire diminuer le volume global des émissions bruxelloises de GES. Les parties demanderesses n'invoquent d'ailleurs pas une telle disposition en droit bruxellois. Ainsi, faire droit aux demandes des parties requérantes revient

⁸⁶ F. AUVRAY, La violation d'un traité est-elle une faute ? Incidence de l'absence d'effet direct sur la responsabilité extracontractuelle de l'Etat, *J.T.*, 2019, p. 25.

⁸⁷ *Idem.*

à imposer au Parlement bruxellois de légiférer en ce sens – à défaut pour le Gouvernement bruxellois de pouvoir agir sans habilitation.

Or, selon la majorité de la jurisprudence de la Cour de cassation et selon la doctrine, seule la violation d'une norme supérieure est de nature à constituer une faute dans le chef du législateur⁽⁸⁸⁾.

« Saisi d'une demande tendant à la réparation d'un dommage causé par une atteinte fautive à un droit consacré par une norme supérieure imposant une obligation à l'Etat, un tribunal de l'ordre judiciaire a le pouvoir de contrôler si le pouvoir législatif a légiféré de manière adéquate ou suffisante pour permettre à l'Etat de respecter cette obligation, alors même que la norme qui la prescrit laisse au législateur un pouvoir d'appréciation quant aux moyens à mettre en œuvre pour en assurer le respect » (nous soulignons)⁽⁸⁹⁾.

« Sous réserve de l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de la responsabilité, le législateur commet une faute lorsqu'il prend une réglementation qui méconnaît une norme de droit communautaire lui imposant de s'abstenir d'agir de manière déterminée, de sorte qu'il engage sa responsabilité civile si cette faute est cause d'un dommage » (nous soulignons)⁽⁹⁰⁾.

88. En outre, selon la doctrine, la fonction particulière du législateur dans l'équilibre des pouvoirs établis par la Constitution, la manière dont il est composé, sa qualité de représentant souverain de la nation, les choix politiques et budgétaires qui lui incombent, l'application des programmes des gouvernements sinon des partis politiques, le contrôle que le Parlement exerce sur l'exécutif rendent spécialement délicate l'appréciation par le pouvoir judiciaire d'une faute qui serait imputée à l'Etat législateur pour manquement à l'**obligation de diligence**⁽⁹¹⁾.

En effet, et contrairement à ce que soutiennent les parties demanderesses, il ne saurait être reproché aux parties défenderesses, et particulièrement à la Région de Bruxelles-Capitale, de n'avoir pas adopté de mesures en vue de réduire les émissions de GES sur son territoire. Comme exposé ci-après, les premières mesures adoptées en Région de Bruxelles-Capitale dans ce cadre remontent à la fin des années 1990, puis ont progressivement pris de l'ampleur depuis 2004 pour atteindre une réduction significative des émissions, conforme aux objectifs et engagements auxquels la Région a souscrit.

89. Le grief formulé par les parties demanderesses consiste en réalité à dénoncer une *insuffisance* de ces mesures pour atteindre les objectifs visés par le GIEC. Or, s'il n'est pas contesté que des efforts complémentaires doivent être mis en œuvre, comme l'atteste d'ailleurs la nouvelle déclaration de politique générale du Gouvernement, pour autant, ce constat ne suffit pas en lui-

⁸⁸ J. VAN CAMPERNOLLE et M. VERDUSSEN, « La responsabilité du législateur dans l'arriéré judiciaire », *J.T.*, 2007, p. 434.

⁸⁹ Cass., 28 septembre 2006, *J.T.*, 2006 ; pp. 595 ets.

⁹⁰ Cass., 30 avril 2015, R.G. n° C.12.06.37.F.

⁹¹ P. VAN OMMESLAGHE, « La responsabilité des pouvoirs publics pour la fonction juridictionnelle et la fonction législative », in : *Actualité en droit de la responsabilité*, 2010, p. 139.

même pour établir que la Région de Bruxelles-Capitale n'aurait pas agi comme une autorité publique normalement prudente et diligente placée dans les mêmes conditions.

Les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale regroupent en effet des domaines variés, parmi lesquels le transport, l'économie, l'emploi, le logement ou l'urbanisme, pour n'en nommer que quelques-unes parmi les principales. La déclaration de politique générale 2019-2024 indique que dès le début de la législature, le Gouvernement intégrera une contribution aux priorités climatiques dans les notes d'orientation et lettres d'orientation de chaque ministre et de chaque organisme public et ainsi que dans les objectifs assignés aux fonctionnaires dirigeants.

90. Ainsi, par exemple, au niveau du transport, source importante d'émissions de GES en Région de Bruxelles-Capitale, un nouveau plan régional de mobilité a été adopté en avril 2019 : le plan *Good Move*, actuellement soumis à enquête publique. Elaboré à l'aide d'un processus dynamique et participatif, *Good Move* définit les objectifs et actions en matière de mobilité de la Région pour la période 2020-2030. Il s'articule autour de six « focus » (programmes d'actions stratégiques transversaux) et prévoit la mise en œuvre d'une cinquantaine de mesures.

Selon son rapport d'incidences sur l'environnement, le plan *Good Move* pourrait contribuer à une **réduction de 21% des véhicules-kilomètres en Région bruxelloise en 2030 par rapport à 2018**. Les objectifs prioritaires de *Good Move* en lien avec l'énergie et le climat sont de diminuer l'usage et la possession automobile, et de verdir le parc roulant.

91. L'adoption de mesures dans ce secteur, comme dans d'autres, n'est toutefois pas sans présenter des difficultés auxquelles doit faire face la Région de Bruxelles-Capitale.

Il suffit, pour s'en convaincre, d'observer que les ordonnance et arrêté instaurant une zone de basses émissions en Région de Bruxelles-Capitale ont fait l'objet de recours en annulation introduits par des particuliers et fondés sur de prétendues violations de droits fondamentaux, comme le droit de propriété et le principe de libre circulation.

La Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 28 février 2019 ⁽⁹²⁾, a longuement examiné s'il existait bien un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, et a rejeté les moyens invoqués compte tenu de la mise en place « progressive » de la zone de basses émissions, « couplée à des périodes transitoires et de tolérance, afin de permettre aux conducteurs des véhicules touchés par la mesure attaquée de remplacer leur véhicule ou de réaliser la transition vers des possibilités de mobilité alternatives », à des « dérogations » et des « mesures d'accompagnement » ⁽⁹³⁾.

Selon la Cour, « Il ressort de ce qui précède que le législateur ordonnancier permet au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de prendre des mesures visant à alléger

⁹² C.C., arrêt n° 37/2019 du 28 février 2019.

⁹³ Cons. B.24.2 à B.24.5.

l'impact socio-économique de la zone de basses émissions vis-à-vis de personnes qui n'ont pas la capacité financière d'acquiescer immédiatement un nouveau véhicule répondant aux normes d'émission fixées par le Gouvernement ou qui, pour d'autres raisons, sont particulièrement vulnérables sur le plan de la mobilité. Il existe donc un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (94).

92. Cet arrêt illustre la difficulté, pour la Région de Bruxelles-Capitale et, plus largement, pour les défenderesses, d'adopter des mesures contraignantes en vue d'infléchir des comportements induits par plusieurs décennies de développement économique et social sans porter atteinte à des droits fondamentaux comme le droit de propriété, la libre circulation ou les principes d'égalité et de non-discrimination.

L'argument des parties demanderesses selon lequel les parties défenderesses seraient responsables au premier chef de la réduction des émissions de GES ignore les limites des prérogatives de puissance publique. L'exercice d'un monopole de contrainte, ou l'imposition de normes aux citoyens par voie législative et réglementaire, sont strictement encadrés par un corps de droits fondamentaux dont il découle un nécessaire équilibre essentiel à la stabilité de la société.

Il est loin d'être acquis que la condamnation des parties défenderesses aboutisse à renforcer cet équilibre déjà fragile. Il y a même lieu de se demander dans quelle mesure une telle condamnation n'aurait pas pour effet inverse de diviser encore davantage les citoyens et de rendre encore plus sensible l'exercice par les défenderesses de leur monopole de la contrainte et leur pouvoir d'édicter des normes.

93. Un autre exemple peut être tiré de la problématique des émissions de GES par le secteur du bâtiment. Comme exposé ci-avant, compte tenu de la part relative des émissions de GES du secteur du bâtiment en Région de Bruxelles-Capitale, leur réduction constitue une condition *sine qua non* de l'atteinte des objectifs que s'est fixé le gouvernement. Pour autant, compte tenu des coûts qu'une telle stratégie induit pour les particuliers, l'efficacité des mesures mises en place dépend de leur capacité à être effectivement mises en œuvre.

Cette préoccupation est traduite par la **stratégie de réduction de l'impact environnemental du bâti existant aux horizons 2030-2050 qui a été adoptée en avril 2019**. Cette stratégie contient 34 fiches-actions et fixe un objectif de consommation de 100kWh/m²/an en énergie primaire en moyenne pour les bâtiments résidentiels à l'horizon 2050, soit un niveau moyen de performance équivalent à un PEB C+ pour l'ensemble du parc (**dossier, pièce 4**).

De manière pratique, sur la base des recommandations du certificat PEB devenu obligatoire, les propriétaires de logements devront réaliser au maximum tous les cinq ans une des interventions préconisées. Isolation de la toiture, des murs, des sols, remplacement des fenêtres

⁹⁴ Cons. B. 24.6.

ou encore du système de chauffage, équipement du bâtiment de capacités de production d'énergie renouvelables... Autant de mesures qui pourront être réalisées pour permettre à chacun de prendre part à la transition énergétique. A chaque balise temporelle fixée par la législation, les propriétaires devront justifier de la bonne exécution des travaux.

Objectif	Travaux
2025	Réalisation du certificat PEB de l'habitation
2030	Echéance pour une des 5 mesures obligatoires au choix
2035	Echéance pour la deuxième des 5 mesures obligatoires au choix
2040	Echéance pour la troisième des 5 mesures obligatoires au choix
2045	Echéance pour la quatrième des 5 mesures obligatoires au choix
2050	Echéance pour la cinquième des 5 mesures obligatoires

Le niveau de performance minimum à atteindre en 2050 sera fixé en fonction de la typologie du bâtiment, l'objectif étant de réaliser pleinement le potentiel d'économie du bâtiment au plus tard en 2050.

Pour le secteur tertiaire enfin, la stratégie de rénovation bruxelloise prévoit la mise en place d'un système équivalent à celui du secteur résidentiel avec un objectif plus stricte. L'objectif est de faire tendre le secteur tertiaire vers des bâtiments neutres en énergie d'ici 2050.

Des aides financières et un dispositif d'information et d'accompagnement seront renforcés afin de soutenir chaque Bruxellois qui le souhaite dans ses démarches.

94. Les parties demandereses prennent le parti d'ignorer ces aspects de la problématique qu'elles soulèvent devant Votre tribunal.

Partant, à défaut de démontrer *in concreto* quelles mesures devraient ou auraient dû être adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale conformément au critère de l'« autorité publique normalement diligente et compétente », les parties demandereses manquent à établir l'existence d'un faute dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale.

Par conséquent, les demandes des parties demandereses, en ce qu'elles se basent sur la violation à l'obligation de diligence, doivent être déclarées non fondées.

95. *A titre subsidiaire*, la Région de Bruxelles-Capitale défend que la violation du **devoir de prudence** dans le chef du législateur ne peut être invoquée indépendamment de l'existence d'une norme supérieure que le législateur doit respecter.

La Cour d'appel de Bruxelles, par arrêt du 4 juillet 2002, a ainsi rappelé que « *Saisi d'une demande tendant à la réparation d'un dommage causé par une atteinte fautive à un droit consacré par une norme supérieure imposant une obligation à l'Etat, un tribunal de l'ordre judiciaire a le pouvoir de contrôler si le pouvoir législatif a légiféré de manière adéquate ou suffisante pour permettre à l'Etat de respecter cette obligation, alors même que la norme qui la prescrit laisse au législateur un pouvoir d'appréciation quant aux moyens à mettre en œuvre pour en assurer le respect* »⁽⁹⁵⁾.

La Cour d'appel a donc vérifié le respect du devoir général de diligence et de prudence pour apprécier la faute du pouvoir législatif dans la mesure nécessaire à la vérification de l'atteinte à l'objectif de légalité correspondant à la norme supérieure⁽⁹⁶⁾.

96. Par conséquent, l'existence d'une norme supérieure imposant un certain comportement au pouvoir législatif est, dans tous les cas, nécessaire. Le juge ordinaire doit vérifier si l'Etat s'est comporté comme toute personne prudente et diligente replacée dans les mêmes circonstances afin de respecter cette norme supérieure.

Ainsi, et contrairement à ce que les parties demanderesses soutiennent dans leurs conclusions principales, la question de l'effet direct de la norme supérieure est également pertinente dans le cadre de la violation de l'obligation de diligence et de prudence.

Dans la première partie de leurs conclusions principales, les parties demanderesses ne font état d'aucune norme supérieure et se basent uniquement sur un devoir de diligence et de prudence. Par conséquent, les demandes des parties demanderesses, en ce qu'elles se basent sur la violation à l'obligation de diligence, doivent être déclarées non fondées.

97. *A titre infiniment subsidiaire*, si, par impossible, Votre tribunal estime que la « pure » méconnaissance du devoir général de prudence peut entraîner une faute dans le chef du législateur, Votre tribunal ne peut violer le principe de la séparation des pouvoirs.

Il est renvoyé, sur cette question, aux développements réservés au point 4.3, A, des présentes conclusions.

98. Quoiqu'il en soit, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas violé son obligation générale de prudence et de diligence. Comme exposé ci-dessous, elle a pris et continue à prendre toutes les mesures nécessaires afin de réduire les émissions de GES provenant de son territoire (voir *infra*). Elle s'est donc comportée comme toute personne normalement prudente et diligente replacée dans les mêmes circonstances.

⁹⁵ Cour d'appel de Bruxelles, 4 juillet 2002, *J.L.M.B.*, 2002, 11184, nous soulignons.

⁹⁶ P. VAN OMMESLAGHE, « La responsabilité des pouvoirs publics pour la fonction juridictionnelle et la fonction législative », in : *Actualité en droit de la responsabilité*, 2010, p. 141.

Violation d'une norme supérieure

99. Les parties demanderesse soutiennent que la violation des normes supérieures qui établissent des droits fondamentaux constitue une faute dans le chef des parties défenderesses étant donné que le réchauffement climatique a été expressément admis par de nombreuses instances internationales comme constituant une atteinte à ces droits.

En outre, les parties demanderesse soutiennent que l'inertie des parties défenderesses viole en tout cas le principe de précaution, qui fonde toutes les mesures prises par la communauté internationale dans la lutte contre le réchauffement climatique, et de plus en plus le principe de prévention, à mesure que la certitude scientifique de l'origine anthropique du réchauffement climatique s'est affirmée, ce qui constituerait une faute au sens de l'article 1382 du Code civil dans le chef des parties défenderesses ⁽⁹⁷⁾.

De cette manière, dans un deuxième temps, les parties demanderesse invoquent la violation de normes supérieures dans le chef du législateur.

100. Comme précisé ci-dessus, la jurisprudence de la Cour de cassation et la doctrine estiment en effet que la violation d'une norme **supérieure** est de nature à constituer une faute dans le chef du **législateur** ⁽⁹⁸⁾. Toutefois, il existe certaines limites à ce principe. Ces limites rappelées ci-dessous permettent d'apercevoir que toute violation d'une norme de droit n'entraîne pas automatiquement une faute au sens de l'article 1382 du Code civil.
101. Dans un premier temps, il est important de rappeler que le juge ne peut contrôler lui-même le respect de la **Constitution** par les normes législatives, cette mission étant réservée à la Cour constitutionnelle ⁽⁹⁹⁾.

En effet, selon la majorité de la doctrine et de la jurisprudence, l'inconstitutionnalité, comme fait générateur de responsabilité ne peut être directement établie par le juge de la responsabilité. L'incompatibilité d'une loi ou d'un décret avec la Constitution ⁽¹⁰⁰⁾, ou les règles répartitrices de compétences adoptées en vertu de celle-ci ne peut être constatée que par un arrêt de censure de la Cour constitutionnelle ⁽¹⁰¹⁾.

Par conséquent, compte tenu du monopole de contrôle de la constitutionnalité des normes législatives que la Constitution réserve à la Cour constitutionnelle, le juge ordinaire ne peut constater lui-même le fait générateur de la responsabilité en cas de méconnaissance de la Constitution par une norme législative, de sorte que, d'une part, l'inconstitutionnalité doit

⁹⁷ Conclusions principales des parties demanderesse, p. 228.

⁹⁸ J. VAN CAMPERNOLLE ET M. VERDUSSEN, « La responsabilité du législateur dans l'arriéré judiciaire », *J.T.*, 2007, p. 434.

⁹⁹ S. VAN DROOGHENBROECK, « La responsabilité extracontractuelle du fait de légiférer, vue d'ensemble », in : *La responsabilité des pouvoirs publics*, 2016, pp. 348-349.

¹⁰⁰ Sous réserve de l'application de l'article 159 de la Constitution.

¹⁰¹ *Ibidem* ; Cass., 28 février 2005, *Pas.*, 2005, p. 496 ; A. ALEN, « La responsabilité des pouvoirs publics pour les fautes du législateur. Réflexions sur les arrêts de la Cour de cassation du 1^{er} juin 2006 et du 28 septembre 2006 », *J.T.*, 2008.

d'abord être constatée par la Cour constitutionnelle et que, d'autre part, seule la violation des dispositions constitutionnelles pour lesquelles la Cour constitutionnelle est compétente peut donner lieu à réparation. ⁽¹⁰²⁾.

Les parties demanderessees n'invoquent toutefois plus la violation de normes constitutionnelles dans leurs conclusions principales. Nous en déduisons que les parties demanderessees abandonnent leurs arguments relatifs à la violation de ces normes (articles 22 et 23 de la Constitution).

102. En outre, selon la jurisprudence de la Cour de cassation et la doctrine, seules les normes de droit imposant à la personne **de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée** entraînent automatiquement, en cas de violation une faute au sens de l'article 1382 du Code civil ⁽¹⁰³⁾. Selon la doctrine, seule une norme formulant une obligation de résultat entraînerait *ipso facto* une faute extracontractuelle ⁽¹⁰⁴⁾.

Toutefois, respecter la norme de droit en tant que telle n'est pas une obligation de résultat étant donné que toute violation de la loi n'emporte pas une faute civile. L'important est donc d'apprécier si la norme de conduite reprise dans la norme de droit comprend une obligation de résultat qui se distingue du respect de la norme elle-même ⁽¹⁰⁵⁾.

En outre, la jurisprudence de la Cour de cassation indique qu'il importe de tenir compte de l'aléa dans la réalisation du résultat. Plus l'aléa est grand, moins il sera question d'une obligation de résultat ⁽¹⁰⁶⁾. En outre, selon certains auteurs, lorsque la personne dispose d'une marge d'appréciation, la norme ne serait pas suffisamment précise pour entraîner une faute civile extracontractuelle par la preuve de sa seule violation ⁽¹⁰⁷⁾.

103. En ce qui concerne en particulier les traités internationaux, en vertu de la jurisprudence de la Cour de cassation, seule la violation d'une norme d'un traité international avec **effet direct** peut entraîner l'existence d'une faute extracontractuelle dans le chef de l'autorité administrative ⁽¹⁰⁸⁾.

Pour qu'un traité puisse produire des effets dans l'ordre juridique interne belge, il faut en outre l'assentiment, donné conformément à l'article 167 de la Constitution, de l'assemblée législative

¹⁰² A. ALEN, « La responsabilité des pouvoirs publics pour les fautes du législateur. Réflexions sur les arrêts de la Cour de cassation du 1^{er} juin 2006 et du 28 septembre 2006 », *J.T.*, 2008.

¹⁰³ F. AUVRAY, *op. cit.*, p. 26 ; S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.* ; Cass., 9 février 2017, R.G. n° C.13.0528.F.

¹⁰⁴ F. AUVRAY, *op. cit.*, p. 26 ; P. VAN OMMESLAGHE, « La responsabilité des pouvoirs publics pour la fonction juridictionnelle et la fonction législative », in : *Actualité en droit de la responsabilité*, 2010, p. 120.

¹⁰⁵ F. AUVRAY, *op. cit.*, p. 26.

¹⁰⁶ Cass., 28 janvier 2005, R.G. n° C.02.0272.N ; Cass., 3 février 2005, R.G. n° C.03.0574.F ; Cass., 14 novembre 2012, R.G. n° P.11.1611.F.

¹⁰⁷ F. AUVRAY, *op. cit.*

¹⁰⁸ F. AUVRAY, *op. cit.*, p. 27 ; Cass., 9 février 2017, R.G. n° C.13.0528.F.

compétente. Cet assentiment suffit sans qu'il ne soit requis d'internaliser le traité en le transformant en un acte interne distinct ⁽¹⁰⁹⁾.

Un traité reçu dans l'ordre interne est ensuite susceptible de sortir ses effets. Ces effets peuvent varier. Ainsi, par exemple, un traité peut sortir ses effets par le biais de l'interprétation conforme du droit interne au droit international, par le biais de la responsabilité civile des Etats, par le biais de la primauté du droit international sur le droit belge ou encore par la possibilité pour un particulier de puiser directement dans le traité un droit vis-à-vis de l'Etat ou vis-à-vis d'un autre particulier. Pour tous ces cas de figures, hormis l'interprétation conforme, la Cour de cassation exige que le traité ait un effet direct en droit interne ⁽¹¹⁰⁾.

Pour identifier les critères permettant de constater l'effet direct d'une norme internationale, il peut être fait référence à l'arrêt de la Cour de cassation du 21 avril 1983 (arrêt *Thonon*) : « *La notion d'applicabilité directe d'un traité envers les nationaux de l'Etat qui l'a conclu implique que l'obligation assumée par cet Etat soit exprimée d'une manière complète et précise et que les parties aient eu l'intention de donner au traité l'objet de conférer des droits subjectifs ou d'imposer des obligations aux individus* » ⁽¹¹¹⁾. De ces motifs, la doctrine a déterminé deux critères, l'un objectif (la norme est-elle claire et précise ?) et l'autre subjectif (les parties au traité avaient-elles l'intention d'octroyer des droits subjectifs ou d'imposer des obligations aux particuliers ?) ⁽¹¹²⁾.

En ce qui concerne le premier critère, il faut démontrer que la norme est suffisamment concrète pour octroyer, en soi, un droit subjectif au particulier sans qu'une mesure interne d'exécution, par exemple du législateur, ne soit requise. Il faut que la norme puisse être appliquée par le juge sans risque pour lui de faire « œuvre législative ».

La question est dès lors étroitement liée à la question de la séparation des pouvoirs. Selon la doctrine, « *le critère déterminant pour apprécier la précision de la norme (...) c'est le principe de la séparation des pouvoirs (...) si le juge estime qu'en fondant son dispositif sur le droit [émanant de la norme] en question, il empiète sur les plates-bandes du législateur, il sera conduit à lui dénier tout effet direct* » ⁽¹¹³⁾. Par conséquent, plus la marge d'appréciation laissée à l'Etat signataire pour satisfaire la norme est grande, moins la reconnaissance de l'effet direct sera évidente ⁽¹¹⁴⁾.

104. Par conséquent, contrairement à ce que soutiennent les parties demanderessees dans leurs conclusions principales, il est dès lors pertinent de vérifier si les articles 2 et 8 de la Convention

¹⁰⁹ F. AUVRAY, *op. cit.*, p. 23.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Cass., 21 avril 1983, *R.C.J.B.*, 1985, p. 22.

¹¹² F. AUVRAY, *op. cit.*, p. 23.

¹¹³ I. HACHEZ, « Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge : focus sur la notion polysémique d'effet direct », *T.R.D.H.*, 2015, p. 3.

¹¹⁴ F. AUVRAY, *op. cit.*, p. 24.

européenne des droits de l'homme ainsi que les articles 2, 7 et 24 de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne produisent des effets directs dans l'ordre juridique interne belge (voir *infra*).

105. De plus, selon la doctrine, une faute ne peut être reprochée au pouvoir législatif qu'à la condition **d'être dûment avérée et suffisamment caractérisée**. Une faute caractérisée est une faute qui, sans être nécessairement manifeste et grave, est une faute dont le caractère répréhensible apparaît clairement sans ambiguïté ⁽¹¹⁵⁾.

Selon la Cour de Justice de l'Union européenne, « [...] *l'existence d'une violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union implique une méconnaissance manifeste et grave par l'Etat membre des limites qui imposent à son pouvoir d'appréciation, les éléments à prendre en considération à cet égard étant, notamment, le degré de clarté et de précision de la règle violée ainsi que l'étendue de la marge d'appréciation que la règle enfreinte laisse aux autorités nationales* » ⁽¹¹⁶⁾.

Dans un autre arrêt, la Cour de Justice de l'Union européenne a indiqué les éléments d'appréciation pertinents suivants : « [...] *le caractère intentionnel ou involontaire du manquement commis ou du préjudice causé, le caractère excusable ou inexcusable d'une éventuelle erreur de droit, la circonstance que les attitudes prises par une institution de l'Union ont pu contribuer à l'omission, l'adoption ou au maintien de mesures ou de pratiques nationales contraires au droit de l'Union* » ⁽¹¹⁷⁾.

Article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme et article 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

106. Les parties demanderesses soutiennent que la Région de Bruxelles-Capitale n'aurait pas pris les mesures nécessaires et suffisantes pour empêcher que le danger pour la vie que constitue le réchauffement climatique ne se réalise. Elles soulignent en particulier que (1) la dangerosité du seuil de réchauffement de 1,5°C est une situation connue et reconnue de longue date par les parties défenderesses ; (2) il existerait une menace clairement identifiable pour la vie, la santé et les conditions de vie des individus ; et (3) tous les constats disponibles aujourd'hui indiqueraient que la Belgique n'atteindra ni ses objectifs en 2020, ni en 2030.
107. L'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme est de nature essentiellement négative car elle vise initialement à abolir la peine de mort. Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme a développé dans sa jurisprudence la doctrine des obligations positives tirées de cette disposition. Selon celle-ci, l'article 2 de la Convention peut, dans certaines situations,

¹¹⁵ J. VAN CAMPERNOLLE ET M. VERDUSSEN, « La responsabilité du législateur dans l'arriéré judiciaire », *J.T.*, 2007, p. 434.

¹¹⁶ CJUE, C-429/09, arrêt du 25 novembre 2010, *Fuß*.

¹¹⁷ CJUE, C-318/13, arrêt du 3 septembre 2014, *X*.

imposer aux pouvoirs publics de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction (¹¹⁸).

108. Comme mentionné ci-dessus, selon la jurisprudence, pour pouvoir être considérée comme étant directement applicable et dès lors source de droits subjectifs, la norme d'un traité international doit être suffisamment précise et complète (¹¹⁹).

A cet égard, la doctrine et la jurisprudence établissent une distinction entre les obligations positives et les obligations négatives. Ainsi, il est en général admis que l'obligation négative est dotée d'effet direct (l'idée étant que l'abstention postulée par le droit considéré ne laisse aucune marge d'appréciation à l'Etat) tandis que l'obligation positive est dépourvue d'effet direct (les possibilités de faire respecter une disposition positive étant généralement multiples et laissées à la discrétion des Etats) (¹²⁰).

En l'espèce, les parties demandereses invoquent des obligations positives dans le chef des parties défenderesses en vertu de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme. De telles obligations ne produisant pas d'effets directs, elles ne peuvent dès lors pas être invoquées par les parties demandereses dans le présent litige comme sources de droits subjectifs dont la violation constituerait une faute dans le chef des parties défenderesses.

109. Le même raisonnement doit être tenu pour l'article 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après, la « **Charte** »).

En effet, comme soutenu par les parties demandereses, les explications de l'article 2 de la Charte exposent que les dispositions de l'article 2 de la Charte correspondent à celles des articles de la Convention européenne des droits de l'homme.

110. En outre, l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 2 de la Charte n'imposent pas à la Région de Bruxelles-Capitale de s'abstenir ou d'agir *de manière déterminée* pour protéger la vie des personnes relevant de leur juridiction. Ils n'imposent pas spécifiquement à la Région de Bruxelles-Capitale les mesures à prendre pour réduire les GES provenant de son territoire. Au contraire, ces articles laissent une large marge d'appréciation aux pouvoirs publics afin de prendre, d'une manière générale, toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction.

111. Comme précisé ci-dessus, une faute ne peut être reprochée au pouvoir législatif qu'à la condition d'être dûment avérée et suffisamment caractérisée. Les parties demandereses ne démontrent pas une telle faute en l'espèce. Elles ne démontrent pas une méconnaissance manifeste et grave par la Région de Bruxelles-Capitale des limites de son pouvoir

¹¹⁸ *Manuel sur les droit de l'homme et l'environnement*, Conseil de l'Europe, 2012, p. 34 ; CEDH, arrêt L.C.B. c. Royaume-Uni du 9 juin 1998.

¹¹⁹ I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 3.

¹²⁰ *Idem.*, p. 3 ; Cass., 6 mars 1986, *Pas.*, I, p. 853.

d'appréciation de prendre les mesures nécessaires pour protéger la vie des personnes relevant de sa juridiction.

112. *A titre subsidiaire*, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas violé les obligations positives dans son chef en vertu de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 2 de la Charte.

Dans le cadre des obligations positives imposées, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé : « *Si 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, 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* » ⁽¹²¹⁾.

Ainsi, la Cour doit juger si, dans les circonstances de l'affaire, l'Etat a pris toutes les mesures requises pour empêcher que la vie de la requérante ne soit inutilement mise en danger. Il existe dès lors une violation de l'article 2, §1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme lorsque l'Etat n'a pas pris les mesures que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour prévenir la matérialisation des risques pour la vie des requérants dont il connaissait ou aurait dû connaître l'existence. A cette fin, la Cour européenne des droits de l'homme examine l'existence d'un lien causal entre le dommage allégué et la faute ou la négligence de l'Etat ⁽¹²²⁾.

113. En effet, l'approche par les droits fondamentaux dans le contentieux climatique est étroitement liée à l'individualisation du dommage et à l'établissement d'un lien causal individualisé, ce qui constitue une limite importante. Selon la doctrine, il est malaisé de démontrer un lien entre une action ou une abstention d'un Etat en matière climatique et des conséquences déterminées sur les droits d'un requérant déterminé ⁽¹²³⁾.
114. Les parties demanderesses n'établissent pas dans leur citation que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas pris et ne prend pas toutes les mesures que l'on peut raisonnablement attendre d'elle pour protéger leur vie. Elles n'établissent pas non plus de lien causal, au sens retenu par la Cour de cassation (voir ci-après), entre les actes de la Région de Bruxelles-Capitale et les dommages futurs allégués tels que les phénomènes météorologiques extrêmes, mais uniquement entre le réchauffement climatique et certains phénomènes qui affectent l'environnement et, donc indirectement, les citoyens (par exemple, vagues de chaleur, vagues de froid, qualité de l'air...).

¹²¹ CEDH, arrêt *Öneryıldız c. Turquie* du 18 juin 2002, nous soulignons.

¹²² CEDH, arrêt *L.C.B. c. Royaume-Uni* du 9 juin 1998.

¹²³ D. MISONNE, L. TRIAILLE ET C. NENNEN, *Responsabilité (civile) de l'Etat et climat*, Rapport du séminaire académique #2, 28 mai 2018, p. 15.

Comme démontré ci-dessous au point 6.3, (b), la Région de Bruxelles-Capitale prend depuis de nombreuses années d'importantes mesures afin de lutter contre le réchauffement climatique et afin de diminuer les GES. Elle a pris toutes les mesures que l'on peut raisonnablement attendre d'elle, eu égard à ses compétences, afin de protéger ses citoyens de potentiels dommages futurs en lien avec le réchauffement climatique. Ces mesures ont, par ailleurs, démontré leur efficacité dans la réduction des émissions de GES sur le territoire régional, avec une baisse sensible des émissions depuis plusieurs années, même compte tenu du contexte entièrement bâti la Région de Bruxelles-Capitale.

115. En conclusion, l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 2 de la Charte, en ce qu'ils imposent des obligations positives aux Etats membres, ne produisent pas d'effet direct et ne peuvent dès lors être invoqués devant une juridiction nationale, Votre tribunal, comme source de droit subjectif par les parties demanderesse qui constituerait une faute dans le chef du législateur. A titre subsidiaire, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas violé l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 2 de la Charte.

Article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

116. Comme rappelé ci-dessus, les droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme imposent essentiellement des obligations négatives à l'Etat, qui doit en principe s'abstenir d'y porter atteinte. Le droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme signifie d'abord que l'Etat ne peut s'immiscer dans l'exercice de ce droit, sauf sous les strictes conditions énoncées au paragraphe 2.

Sous cet angle, il semble en effet que les droits civils et politiques garantis confèrent à leurs bénéficiaires des droits subjectifs dont ils peuvent directement se prévaloir devant le juge judiciaire, sans devoir attendre l'adoption de mesures internes d'exécution ⁽¹²⁴⁾.

117. A cet engagement négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes au respect effectif de la vie familiale. En l'espèce, les parties demanderesse invoquent des obligations positives dans le chef des parties défenderesse ⁽¹²⁵⁾.

Se pose alors la question de savoir si un particulier pourrait revendiquer, devant les cours et tribunaux, le bénéfice d'une obligation positive imposée par la Convention européenne des droits de l'homme. Comme précisé ci-dessus, la majorité de la jurisprudence et de la doctrine

¹²⁴ 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*, 2008, p. 83 à 143.

¹²⁵ I. HACHEZ, « Morceaux choisis sur 'applicabilité directe de la Convention européenne des droits de l'homme », in *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, 2014, p. 210.

affirme l'absence de caractère directement applicable aux obligations positives découlant de la Convention européenne des droits de l'homme ⁽¹²⁶⁾.

118. Dans son arrêt du 6 mars 1986 ⁽¹²⁷⁾, la Cour de cassation a rappelé que, pour pouvoir être considérée comme étant directement applicable, la norme d'un traité international doit être suffisamment précise et complète.

En ce qui concerne en particulier l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour de cassation a jugé :

« Attendu que cette disposition, en tant qu'elle interdit en principe à l'Etat de s'immiscer dans la vie privée et familiale des individus, énonce une norme qui, en règle, est suffisamment précise et complète pour produire des effets directs ;

Attendu que, toutefois, en tant qu'elle oblige l'Etat dans la fixation du régime des liens de famille, tels ceux des droits successoraux des enfants naturels sur les biens de leur mère décédée, à agir de manière à permettre aux intéressés de mener une vie de famille normale, cette disposition n'est pas suffisamment précise et complète pour avoir des effets directs ; qu'en effet, en cette matière, diverses possibilités s'offrent au choix de l'Etat pour réaliser cet impératif, que dans cette mesure ledit article 8, § 1^{er}, n'impose à l'Etat qu'une obligation de faire dont le législateur assume la responsabilité mais qui ne saurait être invoquée comme source de droits subjectifs et d'obligations pour des particuliers » ⁽¹²⁸⁾.

119. Ainsi, selon cet arrêt de la Cour de cassation, les obligations positives imposées à l'Etat en vertu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne peuvent être invoquées comme source de droits subjectifs et d'obligations pour des particuliers devant le juge national. Par conséquent, en ce que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit des obligations positives, il ne produit pas d'effets directs.

Les parties demanderesses invoquent des obligations positives dans le chef des parties défenderesses en vertu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. De telles obligations ne produisent pas d'effets directs et ne peuvent dès lors pas être invoquées par les parties demanderesses dans le présent litige comme sources de droits subjectifs.

120. Le même raisonnement doit être tenu pour l'article 7 de la Charte. En effet, comme soutenu par les parties demanderesses, les explications de l'article 2 de la Charte exposent que les droits garantis à l'article 7 de la Charte correspondent à ceux qui sont garantis par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹²⁶ *Idem*, p. 210.

¹²⁷ Cass., 6 mars 1986, *Pas.*, I, p. 853.

¹²⁸ *Idem*.

121. A titre subsidiaire, l'intérêt des parties demanderessees n'est pas suffisamment individualisé en ce qu'il vise en général le droit à un environnement sain, qui n'est pas, comme tel, prévu par la Convention européenne des droits de l'homme.
122. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que « *l'élément crucial qui permet de déterminer si, dans les circonstances d'une affaire, des atteintes à l'environnement ont emporté violation de l'un des droits sauvegardés par le paragraphe 1 de l'article 8 est l'existence d'un effet néfaste sur la sphère privée ou familiale d'une personne, et non simplement la dégradation générale de l'environnement. Ni l'article 8 ni aucune disposition de la Convention ne garantit spécifiquement une protection générale de l'environnement en tant que tel ; d'autres instruments internationaux et législations internes sont plus adaptés lorsqu'il s'agit de traiter cet aspect particulier* » ⁽¹²⁹⁾.

Par conséquent, l'objectif de la Convention européenne des droits de l'homme est de protéger les droits de l'homme de chaque individu, et non les aspirations ou les besoins généraux de la communauté prise dans son ensemble ⁽¹³⁰⁾. A cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme considère deux questions : s'il existe un lien causal entre l'activité et l'impact négatif sur l'individu et si les effets néfastes ont atteint un certain seuil de préjudice ⁽¹³¹⁾. La Cour demande dès lors un lien direct entre l'atteinte à l'environnement et l'effet néfaste sur la sphère privée ou familiale de chaque partie requérante ⁽¹³²⁾.

En l'espèce, les parties demanderessees ne démontrent pas concrètement l'effet néfaste du réchauffement climatique sur leur sphère privée et familiale. Elles invoquent simplement la dégradation générale de l'environnement. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, un tel grief n'est pas suffisant pour conclure à une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme étant donné que cette dernière ne garantit pas une protection générale de l'environnement en tant que tel.

123. En conclusion, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 7 de la Charte, en ce qu'ils imposent des obligations positives aux Etats membres, ne produisent pas d'effet direct et ne peuvent dès lors être invoqués devant une juridiction nationale, Votre tribunal, comme source de droit subjectif par les parties demanderessees.
124. A titre subsidiaire, l'intérêt des parties demanderessees n'est pas suffisamment individualisé en ce qu'il vise en général le droit à un environnement sain, qui n'est pas, comme tel, prévu par la Convention européenne des droits de l'homme.

¹²⁹ CEDH, arrêt *Kyrtatos c. Grèce* du 22 mai 2003.

¹³⁰ *Manuel sur les droit de l'homme et l'environnement*, Conseil de l'Europe, 2012, p. 46.

¹³¹ *Idem*.

¹³² M. PÂQUES, *op. cit.*, p. 42.

Article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

125. Les parties demanderesses soutiennent que le manque d'action climatique dans le chef des parties défenderesses porte atteinte à la santé des enfants, ces derniers étant particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique. Ce manque d'action de la part des autorités constitue, selon les parties demanderesses, une violation du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et de leur droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être, consacré par l'article 24 de la Charte.
126. Les parties demanderesses invoquent des obligations positives dans le chef des parties défenderesses en vertu de l'article 24 de la Charte. Comme exposé ci-dessus, de telles obligations ne produisent pas d'effets directs et ne peuvent dès lors pas être invoquées par les parties demanderesses dans le présent litige comme sources de droits subjectifs.
127. A titre subsidiaire, l'intérêt des parties demanderesses n'est pas suffisamment individualisé en ce qu'il vise en général le droit des enfants à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être en général.

Principes de précaution et de prévention

128. Les parties demanderesses soutiennent que l'inertie des parties défenderesses viole en tout cas le principe de précaution, qui fonde toutes les mesures prises par la communauté internationale dans la lutte contre le réchauffement climatique, et de plus en plus le principe de prévention, à mesure que la certitude scientifique de l'origine anthropique du réchauffement climatique s'est affirmée, ce qui constitue une faute au sens de l'article 1382 du Code civil dans le chef des parties défenderesses ⁽¹³³⁾.

Ainsi, les parties demanderesses invoquent également une violation des principes généraux de précaution et de prévention en tant que normes supérieures.

129. Les principes de prévention et de précaution se distinguent en fonction de la matérialité du risque envisagé. La ligne de partage entre ces deux principes se situe entre un risque vérifiable à l'aide des enseignements de la science et de l'expérience quand le principe de prévention s'applique et un risque scientifiquement plausible quand la démarche de précaution est admise ⁽¹³⁴⁾.

Partant, les parties demanderesses se contredisent en invoquant le principe de prévention et le principe de précaution. En effet, les deux principes ne peuvent s'appliquer à la même situation puisque leur application dépend de la matérialité du risque. Si le risque est vérifiable, le principe de prévention s'applique, tandis que si le risque est seulement scientifiquement plausible, c'est au contraire le principe de précaution qui trouve à s'appliquer.

¹³³ Conclusions principales des parties demanderesses, p. 228.

¹³⁴ ██████████ *op. cit.*, pp.773-774.

L'application simultanée du principe de précaution et du principe de prévention pour un même risque n'est donc pas possible. En l'espèce, les demandeurs n'exposent pas dans quelle mesure ils considèrent que l'un ou l'autre de ces principes trouve à s'appliquer.

130. En outre, l'article 191, § 2, alinéa 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « **TFUE** ») dispose que : « *La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur* ».

La Cour de justice de l'Union européenne a rappelé que cette disposition se limite à définir les objectifs généraux de l'Union en matière d'environnement, à charge pour les organes législatifs de l'Union de prendre les mesures permettant leur mise en œuvre effective ⁽¹³⁵⁾. Ainsi, ni l'article 191, § 2, alinéa 1^{er}, du TFUE, ni les quatre principes que vise cette disposition, y compris les principes de prévention et de précaution, ne sauraient être invoqués en tant que tels par des particuliers dans un domaine relevant de la politique de l'environnement en l'absence de normes de droit dérivé adoptées sur le fondement de l'article 192 TFUE et couvrant spécifiquement la situation concernée ⁽¹³⁶⁾.

Le Conseil d'Etat considère également que le principe de précaution ne constitue pas une norme juridique dont la violation serait en elle-même une cause d'illégalité ⁽¹³⁷⁾.

Par conséquent, les parties demanderesses ne peuvent invoquer directement le principe de prévention et le principe de précaution devant Votre tribunal en l'absence de normes de droit dérivé adoptées sur le fondement de ces principes. Les parties demanderesses n'invoquent pas de telles normes de droit dérivé adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale sur la base des principes de prévention et de précaution qui seraient applicables en l'espèce.

131. En ce qui concerne le principe de précaution, « *il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative compétente en ce qui concerne l'application du principe de précaution, son contrôle devant se limiter à la sanction d'une éventuelle erreur manifeste d'appréciation* » ⁽¹³⁸⁾.

Ainsi, Votre tribunal ne saurait sanctionner la Région de Bruxelles-Capitale sur la base du principe de précaution qu'après avoir constaté une erreur manifeste d'appréciation dans l'exercice de ses compétences au regard de la problématique du réchauffement climatique.

¹³⁵ CJUE, arrêt C-2015/14 du 4 mars 2015.

¹³⁶ [redacted] Bruxelles, 2017, p. 773.

¹³⁷ C.E., arrêt n° 242.760 du 23 octobre 2018.

¹³⁸ C.E., arrêt n° 210.676 du 25 janvier 2011.

Or, les parties demanderesses ne font état d'aucune erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale, et il est démontré ci-avant (point 4.3) et ci-après (point 6.3, (b)) que cette dernière a, de longue date, pris la mesure de la question du réchauffement climatique et a adopté, adopte et projette d'adopter toutes les mesures qu'il peut être raisonnablement attendu d'une autorité placée dans les mêmes conditions.

132. De plus, selon la doctrine, le principe de précaution n'est pas fondé, en l'état actuel du droit belge, à justifier à lui seul une condamnation sur la base de l'article 1382 du Code civil et il ne conviendrait pas de lui accorder une telle portée dans le futur ⁽¹³⁹⁾.

En effet, le mécanisme de la responsabilité civile basée sur la faute repose sur une appréciation du comportement de la personne responsable. Il convient dès lors que l'existence d'une faute, d'un dommage et d'un lien causal soit établie **de façon certaine**, afin que l'indemnisation soit ressentie comme légitimement mise à charge de la personne condamnée ⁽¹⁴⁰⁾.

Le principe de précaution se concilie en particulier difficilement avec l'exigence de l'existence d'un préjudice. La responsabilité civile fondée sur la faute suppose que le dommage soit certain. Celui-ci ne doit pas nécessairement être actuel, mais son existence doit être établie. Le juge est tenu de l'évaluer au moment où il statue. Un préjudice hypothétique ne donne pas lieu à indemnisation. Selon la doctrine, cette condition ne serait dès lors pas remplie si le principe de précaution devait fonder la reconnaissance d'une responsabilité civile basée sur la faute. En effet, celui-ci a trait à des risques incertains qui ne sont encore qu'au stade de la potentialité ⁽¹⁴¹⁾.

Dans leurs conclusions principales, les parties demanderesses ne font état d'aucune jurisprudence selon laquelle une responsabilité civile aurait déjà été reconnue sur la base du principe de précaution ou du principe de prévention.

133. Quoiqu'il en soit, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas violé les principes de précaution et de prévention. Comme exposé ci-dessous, elle a pris et continue à prendre toutes les mesures nécessaires et effectives afin de réduire les émissions de GES provenant de son territoire et ainsi de réduire et gérer les risques liés au réchauffement climatique (voir *infra*). Elle s'est donc comportée comme toute personne normalement prudente et diligente replacée dans les mêmes circonstances.

LE DOMMAGE

134. La Région de Bruxelles-Capitale n'entend pas contester les dommages qui découlent des changements climatiques. En revanche, elle conteste l'existence de fondements juridiques, en

¹³⁹ G. SCHAMPS, « Le principe de précaution, dans un contexte de droit communautaire et de droit administratif : vers un nouveau fondement de la responsabilité civile ? », in : *Mélanges offerts à Marcel Fontaine*, 2003, p. 231.

¹⁴⁰ *Ibidem.*, p. 237.

¹⁴¹ *Ibidem.*

droit belge, pour justifier sa *condamnation* à réparer, le cas échéant préventivement, ces dommages.

135. En vertu de la jurisprudence et de la doctrine, le dommage réparable doit être certain ⁽¹⁴²⁾. Celui-ci ne doit pas nécessairement être actuel, mais son existence doit être établie. Le juge est tenu de l'évaluer au moment où il statue. Un préjudice hypothétique ne donne pas lieu à indemnisation ⁽¹⁴³⁾.

Les parties demanderesses admettent que le dommage réparable doit être certain mais soutiennent toutefois qu'en l'espèce cette discussion est dérisoire puisque lorsque le dommage sera réalisé, le monde sera entré dans une ère de chaos où aucune action en responsabilité n'aura le moindre sens. Ainsi, selon les parties demanderesses, la conception du dommage dans le cadre de la responsabilité civile qui a toujours été retenue par la jurisprudence et la doctrine en droit belge devrait être écartée eu égard aux circonstances de l'espèce.

Les parties demanderesses soutiennent que le dommage consiste en des atteintes à leur vie, à leur santé, à leur domicile, à leurs biens et à leurs conditions de vie qui constituent des atteintes à leurs droits fondamentaux. Selon les parties demanderesses, les rapports du GIEC établissent à suffisance de droit le dommage de chacun des demandeurs dans la présente cause. Selon elles, les dommages décrits par le GIEC concerneraient tous les habitants de la planète et les concerneraient dès lors chacun individuellement, à des degrés divers en fonction des caractéristiques individuelles de chacun.

136. Les risques de dommages avancés par les parties demanderesses reposent sur plusieurs rapports scientifiques que la Région de Bruxelles-Capitale n'entend pas contester. Ils n'en demeurent pas moins des *risques* de dommages futurs, dont les effets concrets *dans le chef des demandeurs* ne sauraient être définis avec certitude et précision pour donner lieu à une condamnation sur pied des articles 1382 et 1383 du Code civil.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, il est constant 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* » ⁽¹⁴⁴⁾ et que le dommage susceptible d'engager la responsabilité d'un Etat doit consister en une « menace réelle et immédiate » que des mesures « raisonnables » auraient pu prévenir.

137. En outre, les parties demanderesses invoquent que les dommages annoncés seraient suffisamment certains et déterminables au sens de la jurisprudence classique. Elles défendent que l'inaction des pouvoirs publics serait une des causes majeures de la concrétisation des dommages futurs du réchauffement climatique.

¹⁴² Cass. (2^e ch.), 15 novembre 2006, *Pas.*, 2006, p. 2336.

¹⁴³ G. SCHAMPS, *op. cit.*, pp. 236-237.

¹⁴⁴ CEDH, arrêt *Mastromatteo c. Italie* du 24 octobre 2002.

En vertu de la jurisprudence de la Cour de cassation, c'est à celui qui se prétend lésé qu'il revient de rapporter la preuve, par toutes voies de droit, de la faute, du dommage ⁽¹⁴⁵⁾.

Or, les parties demanderesses n'apportent aucune preuve que chacune d'elles subirait un dommage certain ou, à tout le moins, déterminable. Elles se basent simplement sur les rapports du GIEC qui décrit les effets du changement climatique sur la planète entière. En outre, les parties demanderesses invoquent des dommages futurs et non certains en leur chef, tels qu'en autres des vagues de chaleur, l'augmentation des maladies vectorielles, les troubles allergiques.

138. Enfin, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, un dommage ne peut se déduire de la seule existence d'une faute ⁽¹⁴⁶⁾.

Or, les parties demanderesses soutiennent que leur dommage est constitué des conséquences de la faute des parties défenderesses de ne pas respecter ses engagements de prendre les mesures nécessaires pour réduire les émissions de GES ⁽¹⁴⁷⁾. Elles déduisent dès lors leur dommage de la simple existence d'une faute dans le chef des parties défenderesses.

139. A titre subsidiaire, les parties demanderesses soutiennent que les atteintes à leurs droits fondamentaux reconnus par les traités et les conventions internationales ratifiés par la Belgique et la Constitution belge constituent un dommage. Elles se réfèrent en particulier aux articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est renvoyé, pour la réfutation de cet argument, aux développements consacrés ci-avant à l'absence de faute dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale au regard de ces droits fondamentaux.

LE LIEN CAUSAL

140. Le rapport de cause à effet est un élément constitutif essentiel de la responsabilité civile. Même s'il y a faute et dommage, il n'y a pas d'obligation de réparer si, entre les deux, il n'y a pas de relation causale ⁽¹⁴⁸⁾.

La faute doit avoir été la condition *sine qua non* de la réalisation du dommage ⁽¹⁴⁹⁾. Le juge doit constater que sans la faute, le dommage ne se serait pas produit tel qu'il s'est produit. En effet, la jurisprudence belge reste attachée à la théorie de l'équivalence des conditions, en vertu de laquelle le lien de causalité entre une faute et un dommage est établi dès l'instant où le juge constate que, sans cette faute, le dommage tel qu'il s'est présenté *in concreto* ne se serait pas

¹⁴⁵ Cass., 16 décembre 2004, *J.L.M.B.*, 2006, p. 1168.

¹⁴⁶ Cass. (1^{er} ch.), 10 mai 2001, *Pas.*, 2001, I, p. 807 ; Cass., 4 février 1994, *Pas.*, 1994, I, p. 149.

¹⁴⁷ Conclusions principales des parties demanderesses, p. 229.

¹⁴⁸ J.-L. FAGNART, « La causalité », in : *Responsabilités – Traité théorique et pratique. Titre I – Livre 11*, Kluwer, 2008, p. 13.

¹⁴⁹ Cass. (1^{er} ch.), 5 juin 2008, *J.T.*, 2009, p. 28 ; Cass., 12 janvier 2007, *Entr. et dr.*, 2007, liv. 2, p. 172.

produit ⁽¹⁵⁰⁾. Le lien de causalité existe lorsqu'il est établi que le dommage, tel qu'il s'est produit, ne se serait pas réalisé si la faute n'avait pas été commise ⁽¹⁵¹⁾.

141. Les parties demandresses admettent dans leurs conclusions principales que la Belgique n'est pas le principal émetteur de GES au monde et que la Belgique n'est donc pas le seul, ni même le principal, responsable de la situation. Elles soutiennent, toutefois, que puisque chaque pays peut avoir un impact sur sa quote-part d'émissions et ainsi réduire ou ralentir le réchauffement climatique, chaque Etat a donc une part de responsabilité dans la causalité du réchauffement global et dans ses conséquences.

Ce raisonnement tient de l'absurde puisqu'il conduirait à ce que tout citoyen, peu importe son domicile, puisse attaquer chaque Etat, mais également toute personne responsable de l'émission de GES, pour sa part de responsabilité dans les émissions de GES.

142. Il est en effet malaisé 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 ⁽¹⁵²⁾. En effet, les questions de responsabilité liées au réchauffement climatique se caractérisent par un lien causal particulièrement distendu entre la faute et le dommage. Pour que la responsabilité puisse être activée, il faut un lien causal entre une faute déterminée et un dommage déterminé ⁽¹⁵³⁾.

En matière climatique, il faudrait démontrer :

- que la négligence de la Région de Bruxelles-Capitale a contribué à l'aggravation du dérèglement climatique ;
- que l'événement climatique qui a provoqué le dommage est une conséquence de cette aggravation ;
- que le dommage a été effectivement causé par cet événement ⁽¹⁵⁴⁾.

Or, les parties requérantes ne démontrent pas de lien de causalité entre une quelconque faute de la Région de Bruxelles-Capitale et leurs potentiels dommages futurs.

143. En vertu de la jurisprudence de la Cour de cassation, c'est à celui qui se prétend lésé qu'il revient de rapporter la preuve, par toutes voies de droit du lien de causalité reliant la faute et le dommage ⁽¹⁵⁵⁾. En l'espèce, les parties demandresses ne rapporte aucune preuve concrète qu'il existe un lien de causalité entre leur dommage allégué – inondation, maladies infectieuses, vague de chaleur – et la faute alléguée dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale –

¹⁵⁰ Voir notamment : Cass., 18 juin 1973, *Pas.*, 1973, I, p. 968 ; Cass., 24 mars 2005, *Pas.*, 2005, I, p. 703 ; Cass., 29 octobre 2008, *Pas.*, 2008, I, p. 2389.

¹⁵¹ Voir notamment Cass., 15 mai 1990, *Pas.*, 1990, I, p. 1054.

¹⁵² D. MISONNE, L. TRIAILLE ET C. NENNEN, *Responsabilité (civile) de l'Etat et climat*, Rapport du séminaire académique #2, 28 mai 2018, p. 15.

¹⁵³ *Idem*, p. 8.

¹⁵⁴ *Idem*, p. 16.

¹⁵⁵ Cass., 16 décembre 2004, *J.L.M.B.*, 2006, p. 1168.

l'omission de prendre des mesures adéquates pour réduire les émissions de GES depuis son territoire.

En outre, les parties demanderesses ne démontrent pas que la faute qu'ils soutiennent est la condition *sine qua non* de la réalisation de leur dommage. Elles ne démontrent pas non plus que sans cette faute qu'elles allèguent, leur dommage se serait produit tel qu'il s'est produit, ou va se produire. Ainsi, les parties demanderesses ne démontrent pas que si la Région de Bruxelles-Capitale avaient 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 allégués.

Selon la doctrine, la condition d'individualisation du dommage demeure un obstacle important à la mise en cause de la responsabilité civile des Etats pour leur inaction face au dérèglement climatique ⁽¹⁵⁶⁾. En l'espèce, les parties demanderesses ne démontrent pas leur dommage individuel qui serait lié à une prétendue inaction ou insuffisance d'action de la Région de Bruxelles-Capitale face au réchauffement climatique.

144. Par conséquent, sauf à ne pas faire application de la théorie de l'équivalence des conditions telle que consacrée par la Cour de cassation, il apparaît que la responsabilité civile fondée sur les articles 1382 et 1383 ne constitue pas, en droit belge, un fondement juridique adéquat pour faire droit aux demandes des parties demanderesses ⁽¹⁵⁷⁾.

B. EN TOUT ÉTAT DE CAUSE : LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE A ADOPTÉ LES MESURES APPROPRIÉES

145. À supposer que puisse être mise en cause la responsabilité de la Région de Bruxelles-Capitale sur la base des dispositions invoquées, *quod non*, encore faudrait-il qu'il soit démontré *concrètement* par les parties demanderesses en quoi la Région de Bruxelles-Capitale aurait transgressé la norme du comportement d'une autorité publique normalement prudente et diligente placée dans la même situation.
146. Il est démontré ci-après que la Région de Bruxelles-Capitale a, cette dernière décennie, mis en œuvre un nombre important de mesures en vue de réduire les émissions régionales de GES en adoptant de nombreux textes législatifs et réglementaires dans les domaines de la qualité de l'air, des émissions de GES, de l'efficacité énergétique et du marché de l'énergie, notamment

¹⁵⁶ *Idem*, p. 15.

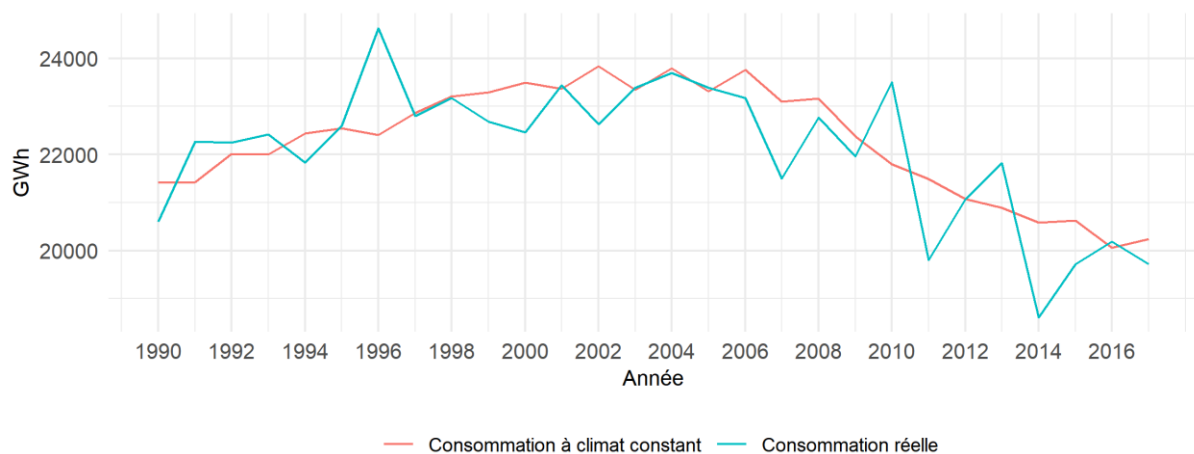
¹⁵⁷ En ce sens, voir la décision du tribunal administratif d'Essen (Allemagne) dans l'arrêt *Peruvian mountain guide Saul Luciano Lliuya c. RWE* du 15 décembre 2016 dans laquelle le tribunal a considéré que les émissions historiques de l'entreprise RWE, considéré comme le plus grand émetteur historique de GES d'Europe, ne présentaient pas un lien de causalité suffisant avec le dommage du plaignant (les risques d'effondrement d'un lac glaciaire), dont le lien avec le réchauffement climatique n'était toutefois pas remis en question.

pour transposer les directives européennes dans ces thématiques. Ces mesures ne sont d'ailleurs pas critiquées dans la citation ni dans les conclusions des parties demanderesse.

147. Ces réglementations s'accompagnent de nombreuses initiatives non réglementaires qui ont contribué et contribuent encore aux objectifs fixés au niveau mondial, européen et belge en matière d'énergie, de qualité de l'air et d'émissions de GES (¹⁵⁸).

Ainsi, dès 2002, le Gouvernement bruxellois a adopté un « Plan d'amélioration structurelle de la qualité de l'air et de lutte contre le réchauffement climatique 2002-2010 », en exécution de l'ordonnance-cadre du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant. Ce Plan intégrait le « Plan Climat » bruxellois (partie bruxelloise du Plan National Climat), décrivait 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 (**dossier, pièce 6**).

148. Ces nombreuses initiatives ont permis l'obtention de résultats significatifs en termes de réduction des émissions de GES. En outre, les mentalités ont fortement évolué : les citoyens, les entreprises et le secteur public sont à présent sensibilisés aux enjeux environnementaux et énergétiques. En termes chiffrés, ces avancées se sont traduites par une réduction de 28,9% de la consommation énergétique (par habitant et à climat constant) entre 2004 (pic de consommation) et 2017 (¹⁵⁹).



Évolution de la consommation finale totale (source : Bruxelles Environnement, Bilan énergétique régional, 2019.)

¹⁵⁸ Doc., Parl. Brux., sess. 2012-2013, 353/1.

¹⁵⁹ Plan régional air-climat-énergie, Bruxelles Environnement, juin 2016, p. 11.

(i) *À titre préliminaire : la situation particulière de la Région de Bruxelles-Capitale*

149. La Région de Bruxelles-Capitale constitue une particularité institutionnelle du fait de son rôle de capitale de la Belgique. 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.
150. Plus précisément, les éléments mis en évidence ci-dessous permettent de justifier 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.
- 1) **Démographie** : la croissance démographique est deux à trois fois plus importante en Région de Bruxelles-Capitale que dans les autres régions (¹⁶⁰), avec, pour conséquence, une augmentation conséquente du parc de logements et des services (en termes de transport notamment). Ces bâtiments et services augmenteront inévitablement les émissions de GES régionales ;
 - 2) **Social** : le revenu par habitant bruxellois est le plus bas des trois régions (¹⁶¹). La capacité d'investissement est donc sensiblement moindre ;
 - 3) **Parc de bâtiments bruxellois** : il est plus compliqué et plus coûteux d'améliorer la performance énergétique du bâti bruxellois :
 - a. le taux de propriétaire-occupant est plus bas en Région de Bruxelles-Capitale (41%) (¹⁶²) que dans les autres régions (environ 60%) ;
 - b. le taux de copropriété (configuration dans laquelle les décisions de rénovation sont plus complexes à mettre en œuvre) est plus élevé ;
 - c. le bâti est très compact, avec une proportion importante d'immeubles à appartements (53%) et de maisons deux façades (35%) (¹⁶³), ce qui limite *de facto* les déperditions énergétiques vers l'extérieur, mais aussi la marge de manœuvre pour l'amélioration de la performance énergétique ;
 - d. le bâti est ancien (94% du parc de bâtiments en Région de Bruxelles-Capitale date d'avant 1981) (¹⁶⁴), avec, par conséquent, des contraintes de sauvegarde du patrimoine plus importantes – et des possibilités d'isolation extérieure (plus performante) limitées ;

¹⁶⁰ Source : DGSIE.

¹⁶¹ Concernant le revenu moyen par habitant (revenu fiscal) : le revenu en Région de Bruxelles-Capitale représente 84% du revenu moyen en RW et 75% du revenu moyen en Région flamande (source : DGSIE).

¹⁶² Source : Ministère du Logement.

¹⁶³ SEE 2011-2012 & IBSA

¹⁶⁴ http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/construction_industrie/parc/

- e. le taux de pénétration du gaz naturel pour le chauffage est déjà très élevé, alors que les autres régions ont un potentiel de réduction par le remplacement du mazout de chauffage par le gaz (ex. : pour le logement, le gaz naturel représente 66% en Région de Bruxelles-Capitale, contre 43% en Région flamande et 30% en Région wallonne) ⁽¹⁶⁵⁾ ;
 - f. le taux de logement équipé en une installation de chauffage central est plus élevé que dans les autres régions.
- 4) **Aléa climatique** : le principal secteur émetteur de GES en Région de Bruxelles-Capitale est le secteur du bâtiment (approximativement 60% des émissions non-ETS en 2017, pour approximativement 18% en Région wallonne, par exemple). Les émissions bruxelloises sont très largement dépendantes des besoins en chauffage et donc des conditions climatiques.
- 5) **Coûts marginaux de réduction** : la Région de Bruxelles-Capitale dispose d'une marge de manœuvre plus réduite que les autres Régions pour agir sur les émissions de GES ; comme déjà mentionné, les deux secteurs clés sont le bâtiment et le transport, secteurs dans lesquels les coûts marginaux de réduction sont considérés comme très élevés.
- 6) **Potentiel technique limité en matière de production d'énergie renouvelable** : la Région de Bruxelles-Capitale ne dispose d'aucun véritable potentiel de production d'énergie renouvelable autre que la filière solaire. L'importation de biomasse, susceptible de contribuer de manière substantielle à la capacité de production d'énergie renouvelable de la région voit son potentiel drastiquement réduit du fait de son impact sur la qualité de l'air. Presque entièrement recouverte par la « zone d'exclusion CTR » de Belgocontrol (lié à la proximité de l'aéroport de Zaventem), la Région ne dispose que de rares sites où il serait théoriquement possible d'implanter des éoliennes.
- 7) **Transport** : de nombreux emplois en Région de Bruxelles-capitale sont occupés par des personnes extérieures à la Région ; une série de mesures qui permettraient de diminuer l'impact de ces navettes sur les émissions de la Région ne relève pas de ses compétences (mise en place du RER, création de parkings de dissuasion dans les autres régions, etc.). La fiscalité des voitures de société échappe également à ses compétences.

(ii) Le PNEC 2021-2030

151. La contribution bruxelloise au PNEC, adoptée en juillet 2018 (**dossier, pièce 3**), contient 52 mesures propres à la Région de Bruxelles-Capitale, dont 20 mesures relatives aux bâtiments, 17 mesures relatives au transport et 14 mesures relatives aux énergies renouvelables. Parmi ces mesures, au moins 9 mesures relèvent directement de l'exemplarité des pouvoirs publics. Ces mesures seront mises en œuvre essentiellement de 2021 à 2030, mais certaines mesures sont le

¹⁶⁵ Bilans énergétiques régionaux 2012.

prolongement de mesures déjà mises en œuvre en 2018 (voire avant), ou seront lancées dès 2019.

152. En ce qui concerne le secteur du bâtiment, le PNEC est principalement constitué de la **stratégie de réduction des impacts environnementaux du bâti existant (dossier, pièce 4)**. Celle-ci a pour but de mener le parc immobilier vers un niveau élevé de performance énergétique en 2050 :
- pour le résidentiel l’objectif est d’arriver en moyenne à **100kWh/m²/an en énergie primaire**.
 - pour le secteur tertiaire, l’objectif est de tendre vers des **bâtiments neutres en énergie**.
153. La **décarbonation des solutions de chauffage et de production d’eau chaude sanitaire** est également abordée : la décennie à venir sera marquée la fin de l’installation de dispositif de chauffage alimenté au charbon (2021) et au mazout (2025). Le plan bruxellois prévoit aussi de se pencher sur l’avenir des installations au gaz naturel après 2030.
154. En matière **d’énergies renouvelables**, l’accent est mis sur le renforcement du soutien aux énergies renouvelables pertinentes dans le contexte urbain. En poursuivant et en amplifiant les efforts entrepris pour stimuler le solaire photovoltaïque et thermique, et les pompes à chaleur, le Gouvernement espère atteindre **470 GWh de production d’énergie renouvelable** d’ici 2030.

Cet effort bruxellois est significatif compte tenu du fait que le potentiel en milieu urbain est limité.

Pour aller plus loin, le développement d’une stratégie d’investissement *extra muros* est aussi à l’ordre du jour. La Région prévoit ainsi d’investir dans des unités de production d’électricité renouvelable en dehors de son territoire de manière à disposer de **600 GWh de production renouvelable supplémentaire** à la fin décennie 2021-2030.

155. En matière de **transport**, le PNEC renvoie vers le futur plan régional de mobilité *Good Move* qui pourrait contribuer à une réduction de 21% des véhicules-kilomètres d’ici 2030. Le Gouvernement s’est accordé dans le PNEC sur la fin des moteurs thermiques : fin des moteurs diesel pour les véhicules légers sur le territoire régional dès 2030, et dès 2035 pour l’essence et le LPG. Les moteurs à essence devraient suivre dans le courant de la décennie suivante.

Cette version provisoire du PNEC est en cours d’adaptation aux objectifs, plus ambitieux du nouveau gouvernement. Elle sera introduite auprès de la Commission européenne fin 2019.

(iii) Le Plan Air-Climat-Energie

156. Conformément à l’article 1.4.1 du CoBRACE, le Gouvernement bruxellois a adopté, en juin 2016, un plan régional « Air-Climat-Énergie » (ci-après « **le PACE** », **dossier, pièce 2**) « *afin d’atteindre au moins les objectifs fixés par le présent Code, conformément à la politique de l’Union européenne et au droit international en matière d’air, de climat et d’énergie* ».

Ce plan se décline en 64 mesures et 144 actions qui ont pour but de permettre à la Région de Bruxelles-Capitale de réduire ses émissions et d'atteindre ses objectifs en matière d'air et d'énergies. Ces mesures et actions sont concentrées autour de 10 axes :

- bâtiments ;
- transports ;
- sources d'énergie renouvelables ;
- économie ;
- planification urbaine ;
- modes de consommation et usage de produits ;
- adaptation aux changements climatiques ;
- surveillance de la qualité de l'air ;
- mécanismes de participation aux objectifs climatiques ;
- dimension sociale.

Au final, le PACE cible les secteurs les plus émetteurs de GES et de polluants atmosphériques (bâtiments, transport, consommation, etc.), encourage la production d'énergie renouvelable et vise à l'intégration des thématiques de l'air, du climat et de l'énergie dans toutes les politiques bruxelloises.

Le PACE se justifie d'autant plus qu'il paraît nécessaire de faire face aux défis qui se posent à la Région de Bruxelles-Capitale dans les domaines de l'air, du climat et de l'énergie, avec une approche politique intégrée, compte tenu des liens étroits qui existent entre les thématiques de l'air, du climat et de l'énergie.

En outre, pour faire directement échos aux critiques des parties demanderesse, le PACE énonce lui-même qu'il fait une application des principes du pollueur-payeur, de précaution, de prévention, de *standstill* ou encore de réparation. Le PACE s'appuie également sur le principe de participation, d'intégration et de solidarité.

157. Parmi les mesures du PACE, l'on peut citer : la révision de la réglementation existante en matière d'efficacité énergétique et d'exigences de performance énergétique lors de la réalisation de travaux, le renforcement des incitants financiers à la rénovation, le développement d'un accompagnement pour la rénovation dans les pouvoirs publics, l'instauration d'un programme régional d'économie circulaire ou encore la promotion des produits durables.

(iv) Sources d'énergie renouvelables

158. Malgré son potentiel technique limité en matière d'énergies renouvelables, depuis 2005, la Région de Bruxelles-Capitale soutient celles-ci de diverses manières, notamment via le système des certificats verts, le prêt vert bruxellois, les primes « énergie », par la mise à disposition d'un réseau d'experts, le service du facilitateur bâtiment durable pour les professionnels de la Région

et par les programmes *SolarClick* et *NRClick* pour les autorités publiques (voy. également ci-dessous) ⁽¹⁶⁶⁾.

Ces mesures commencent à porter leurs fruits puisqu'en 2017 les sources d'énergie renouvelables couvraient un peu plus de 2,56% de la consommation finale brute d'énergie régionale. En quelques années seulement, les panneaux photovoltaïques ont connu un essor significatif et assuraient déjà en 2017 près de 10,2% de la production d'électricité sur le territoire régional ⁽¹⁶⁷⁾.

(v) Organisation du marché de l'électricité

159. L'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité, entrée en vigueur le 27 novembre 2001, transpose la directive 96/92/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et organise le secteur de la distribution d'électricité à une tension égale ou inférieure à 70 kV en Région de Bruxelles-Capitale.
160. Elle contribue au développement durable et à la réalisation des objectifs de Kyoto en matière de réduction des émissions à effet de serre, en promouvant l'électricité verte et la cogénération de qualité. En effet, l'ordonnance vise à promouvoir le développement de cette technique de production en Région de Bruxelles-Capitale, et à permettre la contribution de la Région de Bruxelles-Capitale à l'établissement d'un marché européen de l'énergie verte, permettant de rencontrer les objectifs quantitatifs globaux et nationaux ⁽¹⁶⁸⁾.

A cette fin, cette ordonnance prévoit :

- l'éligibilité immédiate des auto producteurs utilisant l'énergie verte et la cogénération de qualité indépendamment de leur taille ;
- la labellisation des installations de production d'énergie renouvelable par Brugel ;
- l'obligation pour les gestionnaires de réseau de transport régional et de distribution d'écouler, auprès des fournisseurs d'électricité, toute l'électricité produite par de tels auto producteurs et non utilisée sur place ou revendue sur le marché ;
- la certification de l'énergie verte produite en Région de Bruxelles-Capitale, en vue de permettre son écoulement sur le marché unique de l'électricité dans l'Union européenne ;

¹⁶⁶ Bruxelles Environnement, Bilan énergétique régional, 2019.

¹⁶⁷ *Idem*, p. 89.

¹⁶⁸ *Doc.*, Parl. Brux., sess. 2000-2001, 192/1.

- la possibilité pour le gouvernement de fixer une quotité d'énergie verte à acheter par tout fournisseur en proportion de ses ventes en Région de Bruxelles-Capitale (¹⁶⁹).

(vi) Certificats verts

161. Dès 2004 (¹⁷⁰), un mécanisme d'aide à la production d'électricité verte a été mis en place pour compenser le surcoût lié à ces technologies. Le producteur d'électricité verte reçoit un titre du régulateur du marché de l'énergie, Brugel, qu'il peut ensuite revendre au fournisseur le plus offrant. Ce fournisseur est ensuite tenu de rendre un certain nombre de certificats verts à Brugel pour respecter son obligation de quota.
162. Le quota d'électricité verte est fixé dans l'arrêté du 29 novembre 2012 fixant les quotas de certificats verts pour les années 2013 et suivantes. Cet arrêté permet d'équilibrer le marché des certificats verts et définit une tendance croissante de fourniture d'électricité verte jusqu'à atteindre au minimum 12% en 2025. Il s'agit d'un minimum car cet arrêté prévoit un mécanisme automatique d'adaptation de l'objectif à la hausse en cas de surplus de production d'électricité verte constaté à Bruxelles (¹⁷¹).
163. Brugel annonce l'octroi de 476 084 certificats verts en 2018. Le prix moyen observé par le régulateur cette année-là est de 95 EUR/CV, représentant une aide financière de 45.227.980 EUR au déploiement de l'électricité verte en Région de Bruxelles-Capitale pour l'année 2017.

(vii) Primes énergies

164. L'arrêté du 20 mars 2008 prévoyait l'octroi de primes aux personnes physiques pour l'achat d'appareils électro-ménagers énergétiquement performants, l'octroi de primes au secteur tertiaire et industriel et aux indépendants et l'octroi de primes dans les bâtiments résidentiels.
165. L'arrêté du 9 février 2012 relatif à l'octroi d'aides financières en matière d'énergie abroge l'arrêté du 20 mars 2008 et prévoit que sur la base du programme d'exécution approuvé par le Gouvernement, une prime peut être octroyée à différentes catégories de personnes. La prime couvre toute action en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie telle qu'une étude, une prestation de service, l'achat d'un équipement ou la réalisation d'un investissement relatif à un immeuble, un groupement d'immeubles ou une partie d'immeuble, situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale sur lequel le demandeur a un droit réel ou en est locataire.

Pour aider à la rénovation énergétique des bâtiments, la Région de Bruxelles Capitale a débloqué en 2019 un budget « Primes énergie » de 18 millions d'euros avec une priorité donnée à l'audit énergétique, l'isolation et le chauffage.

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 2004 relatif à la promotion de l'électricité verte et de la cogénération de qualité et arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2015 relatif à la promotion de l'électricité verte.

¹⁷¹ Plan régional air-climat-énergie, Bruxelles Environnement, juin 2016, p. 30.

(viii) Prêt vert bruxellois

166. Le prêt vert bruxellois permet d'accéder à un financement de 0% à 2% pour réaliser des travaux d'amélioration énergétique dans une habitation. Cela permet dès lors aux propriétaires et locataires (en accord avec leur propriétaire) de financer avantageusement l'installation de panneaux photovoltaïques, d'une pompe à chaleur ou d'un chauffe-eau solaire, sans oublier les travaux d'isolation, de ventilation et de chauffage performant.

Il est le fruit d'un partenariat entre Homegrade, Bruxelles-Environnement, la coopérative financière Crédal et le Fonds du Logement.

(ix) SolarClick et NRClick

167. Les programmes *SolarClick* et *NRClick*, qui ont été lancés en 2017, ont été mis en place par le Gouvernement bruxellois pour exploiter l'important potentiel de production renouvelable et d'économies d'énergie que représentent les bâtiments publics, qu'il s'agisse de bâtiments administratifs, d'infrastructures sportives, ou techniques. Il s'agit d'accompagner techniquement et financièrement les acteurs publics pour produire davantage d'énergie renouvelable et diminuer les émissions de GES. Les deux programmes sont financés par le Fonds Climat instauré par le CoBRACE.

168. Le programme *SolarClick* consiste à équiper de panneaux photovoltaïques les toitures des bâtiments publics bruxellois. Ce sont près de 85 000 m² de toitures qui seront équipés d'ici à 2020 de panneaux photovoltaïques, augmentant ainsi d'environ 22,5% la puissance photovoltaïque actuellement installée à Bruxelles. À terme, ils permettront de réduire d'environ 4 500 tonnes les émissions de CO₂.

Placer des panneaux photovoltaïques n'a de sens que si les toitures ont d'abord été isolées et que la consommation énergétique des bâtiments est suivie de près. C'est l'objet de *NRClick*, qui comprend un outil de comptabilité énergétique, une centrale de marchés et divers services d'analyse et d'intervention technique. *NRClick* veut diminuer rapidement les consommations totales de gaz et d'électricité des bâtiments publics, respectivement de 15% et de 5%.

(x) Carte solaire

169. La carte solaire bruxelloise est un outil pour évaluer le potentiel « énergie verte » de chaque toiture. En entrant son adresse sur www.cartesolaire.brussels, chaque Bruxellois reçoit gratuitement une estimation du potentiel solaire photovoltaïque et thermique de son toit ainsi qu'une estimation des gains que celle-ci peut engendrer, grâce à la vente des certificats verts pendant 10 ans d'une part et aux économies d'énergie d'autre part. L'application commanditée par Bruxelles Environnement a pour vocation d'être un outil pédagogique d'information et d'aide à la prise de décision.

(xi) Performance énergétique des bâtiments

170. La performance énergétique des bâtiments (« PEB ») se décline en trois volets :

- les travaux PEB (rénovation et construction neuve) ;
- la certification PEB (location, vente et bâtiment public) ;
- les installations techniques PEB (chauffage et climatisation).

Chaque volet contribue à la réduction de la consommation d'énergie des bâtiments, que ce soit via des exigences pour les constructions neuves, via le choix d'un logement plus performant grâce au certificat ou via l'entretien d'un système de chauffage.

Le volet « chauffage PEB » est celui qui aura probablement le plus d'impact. On évalue la réduction des émissions en CO₂ à 166.000 tonnes à l'horizon 2020. Depuis 2008, le volet « travaux » a imposé des niveaux d'efficacité énergétique de plus en plus ambitieux pour atteindre les exigences PEB pour toutes nouvelles constructions de logements, de bureaux et d'écoles (400.000 m²/an) ⁽¹⁷²⁾.

Travaux PEB

171. Pour améliorer la performance énergétique d'un bien, de nombreuses mesures peuvent être mises en œuvre. Le volet « travaux PEB » tente de garantir par les exigences PEB que l'essentiel de ces mesures soient mises en œuvre lors de la réalisation de travaux. Les exigences PEB concernent des aspects liés à la conception, à l'isolation thermique, aux caractéristiques techniques des installations, à la production d'énergie, à la ventilation, etc.
172. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 déterminant des exigences en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments est entré en vigueur le 2 juillet 2008. Il prévoit une série d'exigences PEB à respecter lors d'une construction ou d'une rénovation. Ces exigences visent une haute performance énergétique et un climat intérieur sain.

Les exigences PEB d'application dépendent de la nature des travaux et de l'affectation du bien. La date de dépôt du permis d'urbanisme influence également les exigences PEB auxquelles le projet sera soumis. Ces dernières ont en effet évolué depuis l'entrée en vigueur de la réglementation, en parallèle avec l'évolution des techniques de constructions et les enjeux environnementaux.

173. Cet arrêté a récemment été modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2018 relatif aux exigences PEB applicables aux systèmes de chauffage et aux systèmes de climatisation pour le bâtiment lors de leur installation et pendant leur exploitation.

¹⁷² *Idem*

Ainsi, à partir du 1^{er} janvier 2019, les bâtiments bruxellois sont soumis à des exigences techniques et écologiques plus strictes.

174. Le CoBRACE met en place des procédures visant le respect des exigences PEB prévues par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 déterminant des exigences en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments. Deux procédures existent : d'une part, la procédure normale pour les nouvelles constructions et les rénovations lourdes, d'autre part la procédure simplifiée pour les rénovations simples.

Certification PEB

175. Le CoBRACE met en place des obligations PEB principales applicables à certaines opérations immobilières. Ainsi, toute personne qui, pour son compte ou à titre d'intermédiaire, veut procéder sur une unité PEB à une vente, en ce compris la vente partielle, la mise en location, la cession de bail, la conclusion d'un leasing immobilier, la cession d'un droit réel ou l'établissement d'un droit réel entre vifs, à l'exception des servitudes, de l'établissement d'hypothèque et des contrats de mariage et de leurs modifications doit indiquer, dans la publicité y relative, la performance énergétique du bien, doit fournir gratuitement, sur demande, une copie du certificat PEB doit s'assurer que les informations relatives au certificat PEB soient présentes dans l'acte de transaction immobilière.

Installations techniques PEB

176. Afin de contribuer à la diminution des émissions de GES de la Région, la réglementation chauffage PEB impose depuis le 1^{er} janvier 2011 que les installations de chauffage central comprenant une ou plusieurs chaudières de plus de 20 kW fonctionnant au gaz ou au mazout soient contrôlées et répondent à certaines exigences. Ces exigences visent un fonctionnement sûr et performant du système de chauffage (¹⁷³).

Comme les systèmes de chauffage, les systèmes de climatisation mal installés ou mal entretenus peuvent devenir très énergivores. C'est pourquoi le gouvernement de la région de Bruxelles Capitale a mis en place la réglementation climatisation PEB qui prévoit pour tous les systèmes de climatisation de plus de 12 kW (frigorifiques): une série d'exigences PEB, un entretien minimal et un contrôle périodique. Ces dispositions sont entrées en vigueur dès le 1^{er} septembre 2012 (¹⁷⁴).

177. Ces arrêtés ont été récemment abrogés par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2018 relatif au contrôle et à l'entretien des systèmes de chauffage et de climatisation et à l'agrément des personnes et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2018 relatif aux exigences PEB applicables aux systèmes de

¹⁷³ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 2010 relatif aux exigences PEB applicables aux systèmes de chauffage pour le bâtiment lors de leur installation et pendant leur exploitation.

¹⁷⁴ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 relatif à l'entretien et au contrôle des systèmes de climatisation et aux exigences PEB qui leur sont applicables lors de l'installation et pendant leur exploitation.

chauffage et aux systèmes de climatisation pour le bâtiment lors de leur installation et pendant leur exploitation. Ces arrêtés sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2019, les bâtiments bruxellois sont soumis à des modalités de contrôle et d'entretien plus sévères pour leurs systèmes de chauffage et de climatisation. Les boilers à gaz et les petites chaudières sont également concernés.

(xii) PLAGÉ

178. Le CoBRACE prévoit que toute société ou ASBL, association internationale sans but lucratif ou fondation qui est propriétaire et/ou occupe des bâtiments représentant ensemble une superficie de plus de 100.000 m² (50.000 m² pour les pouvoirs publics) sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale a l'obligation de réaliser et de mettre en œuvre un programme d'action pour la gestion énergétique (« PLAGÉ »). Le PLAGÉ a pour objectif de mettre en place un ensemble cohérent d'actions qui vise à maîtriser les consommations énergétiques d'un ensemble de bâtiments et à atteindre un objectif chiffré de réduction de consommations d'énergie dans ces bâtiments.

(xiii) Audit énergétique

179. En vertu de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 décembre 2016 relatif à l'audit énergétique des grandes entreprises et à l'audit énergétique du permis d'environnement, les entreprises qui ont une unité d'établissement située sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale avec soit au moins 250 équivalents temps plein, soit un chiffre d'affaire qui excède 50 millions d'euros et un bilan annuel dont le total excède 43 millions d'euros doivent réaliser un audit énergétique de leurs unités d'établissement qui sont situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et qui sont couvertes par un permis tous les quatre ans au minimum. De plus, tout établissement considéré comme un gros consommateur doit faire l'objet d'un audit énergétique du permis d'environnement dans certaines situations spécifiques. Cet arrêté est entré en vigueur le 27 décembre 2016.

(xiv) Transports

180. Le nouveau plan régional de mobilité a été adopté en avril 2019: le plan *Good Move*. Il est actuellement soumis à enquête publique. Elaboré à l'aide d'un processus dynamique et participatif, *Good Move* définit les objectifs et actions en matière de mobilité de la Région pour la période 2020-2030. Il s'articule autour de six focus (programmes d'actions stratégiques transversaux) et prévoit la mise en œuvre d'une cinquantaine de mesures. Selon son rapport d'incidences sur l'environnement, le plan *Good Move* pourrait contribuer à une **réduction de 21% des véhicules-kilomètres en Région bruxelloise en 2030 par rapport à 2018**. Les objectifs prioritaires de *Good Move* en lien avec l'énergie et le climat sont de diminuer l'usage et la possession automobile, et de verdir le parc roulant.
181. L'adoption de l'arrêté du 7 septembre 2006 relatif aux conditions d'octroi de la prime *Bruxell'Air* en échange de la radiation de la plaque d'immatriculation et la destruction des véhicules polluants par la Région de Bruxelles-Capitale a renforcé la lutte contre la pollution

de l'air générée par la circulation automobile. L'objectif de cette prime est d'encourager les automobilistes bruxellois à renoncer à leur voiture au profit de moyens de déplacements plus respectueux de l'environnement, tels que les transports publics, le vélo, la marche et le *carsharing* « Cambio ».

Ainsi, il est possible de bénéficier d'une prime vélo (à assistance électrique ou non) à condition de se passer d'une voiture. La prime se chiffre à 505 euros pour ceux qui renoncent à leur plaque d'immatriculation et à leur voiture. En cas de destruction de la voiture, cette prime est doublée.

182. Le volet stationnement hors voirie du CoBRACE est entré en application en février 2014. Il a pour objectif de diminuer le nombre d'emplacements de parking sur le domaine privé en réduisant, sur la base de la proximité aux transports en commun, la capacité de stationnement des parkings des immeubles de bureau (ou en imposant une charge environnementale sur les emplacements excédentaires). L'objectif est de diminuer les déplacements automobiles domicile-travail, la congestion routière et par conséquent les émissions de GES.
183. Le nouveau Gouvernement prévoit de renforcer cette mesure en revoyant à la hausse, en fonction de la situation dans les quartiers, la charge environnementale perçue pour les emplacements de stationnement excédentaires non transformés, non supprimés ou non mutualisés au bénéfice des riverains. La notion d'emplacements de stationnement sera étendue à ceux pris en location par des entreprises dans des parkings publics.
184. Par ailleurs, depuis 2004, pour aider les Bruxellois à adopter des modes de déplacements durables, la Région de Bruxelles-Capitale a mis en place des plans de déplacements pour les écoles, les entreprises et les événements. Ces plans de déplacement intègrent toujours un diagnostic et des actions pour encourager les travailleurs/visiteurs/familles à adopter des modes de déplacements durables.

6.4 ASTREINTE

185. Les parties demanderesses sollicitent, aux termes de leur dispositif, que certaines mesures soient assorties d'une astreinte.
186. Selon la doctrine et la jurisprudence, pour qu'il soit possible au juge de l'exécution de déterminer s'il y a eu infraction à une condamnation principale, celle-ci doit être formulée de manière suffisamment complète et précise ⁽¹⁷⁵⁾. Or, comme il n'appartient pas à Votre juridiction de se substituer aux autorités compétentes pour la mise en place de mesures de lutte contre le changement climatique, la condamnation n'a pas lieu d'être et ne saurait, en toute hypothèse, pas être formulée de manière suffisamment complète et précise, notamment dans la mesure où

¹⁷⁵ O. MIGNOLET, « L'astreinte - chronique de jurisprudence (2007-2011) », *J.T.*, 2012/42, n° 6502, p. 859 et références citées.

la mise en place de mesures complètes et précises de lutte contre le changement climatique est, par hypothèse, impossible à vérifier.

187. Les parties demanderesses soutiennent néanmoins que leur demande, formulée sur des objectifs de réductions globaux à atteindre collectivement à des échéances déterminées, aurait un caractère précis et complet.

Pour autant, cette simple affirmation ne permet pas de réfuter l'impossibilité pour un tribunal de vérifier l'effectivité et la pertinence des mesures qui seraient prises par la Région de Bruxelles-Capitale pour se conformer à l'injonction qui lui serait faite conformément au 2° de la demande formulée à titre principal ou de la demande formulée à titre subsidiaire.

En outre, le délai d'un mois laissé à la Région de Bruxelles-Capitale pour prendre ces mesures est manifestement déraisonnable et impraticable : sur quelle base serait-il possible de considérer, en 2020, que l'action de la Région de Bruxelles-Capitale serait ou non suffisante au regard d'objectifs de réduction à atteindre en 2025, 2030 et 2050 ?

Partant, à supposer qu'il y ait lieu d'imposer à la Région de Bruxelles-Capitale de prendre les mesures sollicitées par les parties demanderesses, *quod non*, une telle condamnation ne saurait être formulée dans des termes suffisamment précis pour que leur violation puisse être constatée et donner lieu au paiement d'une astreinte.

PAR CES MOTIFS, SOUS TOUTES RÉSERVES À FAIRE VALOIR EN PROSÉCUTION DE CAUSE,

PLAISE AU TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE FRANCOPHONE DE BRUXELLES DE :

- de décliner sa compétence ;
- à défaut :
 - de déclarer les demandes des parties demanderessees et des secondes parties intervenantes irrecevables ou, à tout le moins, non fondées ;
 - de déclarer la requête en intervention des premières parties intervenantes irrecevable ;
- à titre subsidiaire, de rejeter à tout le moins la demande d’astreinte ;
- de condamner les parties demanderessees aux dépens, en ce compris l’indemnité de procédure, liquidées à 1.440 euros.

Bruxelles, le 1^{er} octobre 2019,

Pour la partie défenderesse,

Son conseil,

████████████████████

INVENTAIRE DES PIÈCES
Région de Bruxelles-Capitale
Tribunal de Première Instance francophone de Bruxelles - 1^{ère} chambre
R.G. nr 15/4585/A

1. Décision du Gouvernement bruxellois du 13 décembre 2018
2. Plan Air-Climat-Energie bruxellois
3. Plan national intégré énergie et climat 2021-2030 (partie bruxelloise)
4. Stratégie de réduction de l'impact environnemental du bâti existant en RBC aux horizons 2030-2050
5. Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune pour la législature 2019-2024
6. Plan d'amélioration structurelle de la qualité de l'air et de lutte contre le réchauffement climatique 2002-2010
7. Code bruxellois de l'Air, du Climat et de l'Énergie