

EN PRÉSENCE DE :

1. L'ETAT BELGE, représenté par son Gouvernement, poursuites et diligences de sa Ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement durable, dont le cabinet est établi à [REDACTED]

Partie intimée et appelante sur incident ;

ayant pour conseils [REDACTED] avocats, dont le cabinet est établi à [REDACTED] [REDACTED]

2. La RÉGION FLAMANDE, représentée par son Gouvernement, poursuites et diligences de Madame Zuhail Demir, Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Nature et de l'Agriculture, dont le cabinet est établi à [REDACTED] ;

Partie intimée ;

ayant pour conseils [REDACTED] e, avocat, dont le cabinet est établi à [REDACTED] e [REDACTED] avocat, dont le cabinet est établi à [REDACTED]

3. La REGION WALLONNE, représentée par son Gouvernement, poursuites et diligences de Monsieur [REDACTED] Ministre du Climat, de l'Energie et de la Mobilité, dont les bureaux sont établis à [REDACTED] ;

Partie intimée ;

ayant pour conseil [REDACTED] avocat, dont le cabinet est établi à [REDACTED]

AVEC L'INTERVENTION DE :

Madame [REDACTED] domiciliée à [REDACTED] ainsi que l'ensemble des personnes mentionnées en Annexe B de la requête en intervention ;

parties appelantes en intervention volontaire ;

ayant pour conseils Carole M. Billiet, Audrey Baeyens, avocats, dont le cabinet est établi à 1780 Wemmel, Fr. Robbrechtstraat, 32, et Roger H.J. Cox, avocat, dont le cabinet est établi à 6212 AD Maastricht (Pays-Bas), Sint Pieterskade, 26B.

Vu la requête d'appel du 17 novembre 2021 ;

Compte tenu de l'audience d'introduction du 23 décembre 2021 ;

Vu les observations des parties appelantes du 10 janvier 2022 ;

Vu la requête en intervention volontaire du 10 janvier 2022 ;

Vu les conclusions principales de l'Etat belge contenant un appel incident du 30 mai 2022 ;

Vu les conclusions principales contenant un appel incident et la requête d'appel de la Région wallonne du 30 juin 2022.

Vu les conclusions principales de la Région wallonne contenant un appel incident du 30 juin 2022 ;

Vu les conclusions principales de la Région de Bruxelles-Capitale contenant un appel incident du 30 juin 2022 ;

Vu la requête d'appel de l'Etat belge du 25 août 2022 ;

Vu les conclusions principales de l'ASBL Klimaatzaak et consorts du 30 septembre 2022 ;

Vu les conclusions additionnelles de l'Etat belge du 26 décembre 2022 ;

Vu les conclusions additionnelles et de synthèse d'appel de la Région wallonne du 27 janvier 2023 ;

Vu les conclusions additionnelles de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 janvier 2023 ;

Vu les conclusions additionnelles de la Région flamande du 30 janvier 2023 ;

Vu les conclusions de synthèse de l'ASBL Klimaatzaak de l'Etat belge du 31 mars 2023 ;

Vu les conclusions de synthèse de l'Etat belge du 30 mai 2023.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. REMARQUE PRÉLIMINAIRE | 7 |
| 2. CIRCONSTANCES DE LA CAUSE..... | 8 |
| 2.1 PROCÉDURE D’INSTANCE | 8 |
| 2.2 JUGEMENT ENTREPRIS | 10 |
| 3. APPELS..... | 11 |
| 3.1 APPEL PRINCIPAL ET REQUÊTE EN INTERVENTION | 11 |
| 3.2 APPEL INCIDENT ET APPEL PRINCIPAL DE L’ÉTAT BELGE..... | 14 |
| 3.3 APPEL INCIDENT ET APPEL PRINCIPAL DE LA RÉGION WALLONNE | 15 |
| 3.4 APPEL INCIDENT DE LA RÉGION FLAMANDE | 15 |
| 3.5 APPEL INCIDENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE..... | 15 |
| 4. RECEVABILITÉ DE L’APPEL INTERJETÉ PAR MADAME [REDACTÉ] CONSORTS | 16 |
| 5. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE..... | 17 |
| 5.1 DROIT INTERNATIONAL | 17 |
| 5.2 DROIT EUROPÉEN | 19 |
| 5.3 DROIT BELGE..... | 22 |
| A. RÉPARTITION DE COMPÉTENCES | 22 |
| B. MÉCANISMES DE COOPÉRATION | 24 |
| C. DROIT RÉGIONAL BRUXELLOIS | 29 |
| 6. EVOLUTION DES ÉMISSIONS DE GES EN RÉGION DE BRUXELLES- CAPITALE | 33 |
| 6.1 EMISSIONS TOTALES – APERÇU..... | 33 |
| 6.2 RÉPARTITION PAR TYPE DE GES ET PAR SECTEURS EN RÉGION DE BRUXELLES- CAPITALE | 34 |
| 6.3 ÉVOLUTION DES ÉMISSIONS DE GES EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE | 36 |
| 6.4 ANALYSE | 38 |
| 6.5 ANALYSE COMPARATIVE..... | 38 |
| A. Dans le secteur énergétique..... | 40 |
| B. Évolution récente dans les émissions de GES..... | 44 |
| 7. PREMIER GRIEF DES PARTIES APPELANTES ET MOYENS DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE – RESPONSABILITÉ FONDÉE SUR L’ARTICLE 1382 DU CODE CIVIL ET DES ARTICLES 2 ET 8 CEDH..... | 47 |
| 7.1 ASBL KLIMAATZAAK ET CONSORTS..... | 47 |
| 7.2 RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE | 49 |

| | | |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| A. | Remarques préalables | 49 |
| | (i) <i>Faute du législateur bruxellois</i> | 50 |
| | (ii) <i>Lien de causalité</i> | 52 |
| | (iii) <i>Condamnation collective</i> | 54 |
| B. | La responsabilité du législateur ne peut être engagée en l’absence de violation d’une norme de droit positif – premier moyen de la Région de Bruxelles-Capitale..... | 59 |
| | (i) <i>Introduction</i> | 59 |
| | (ii) <i>La responsabilité du législateur : principes</i> | 61 |
| | (iii) <i>Application</i> | 65 |
| C. | Les articles 2 et 8 de la CEDH – deuxième moyen de la Région de Bruxelles-Capitale..... | 66 |
| | (i) <i>Dispositions invoquées</i> | 67 |
| | (ii) <i>Obligations positives et effet direct</i> | 68 |
| | (iii) <i>Jurisprudence de la Cour de cassation</i> | 71 |
| | (iv) <i>Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme</i> | 73 |
| | (v) <i>Affaire Urgenda et arrêt du Hoge Raad néerlandais du 20 décembre 2019</i> | |
| | (vi) <i>Portée de l’article 2 et 8 de la CEDH pour la Région de Bruxelles-Capitale</i> | 82 |
| | (vii) <i>Conclusion</i> | 85 |
| D. | Les rapports de GIEC ne permettent pas de définir une norme de comportement dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale – troisième moyen de la Région de Bruxelles-Capitale..... | 86 |
| E. | La Région de Bruxelles-Capitale a agi comme une autorité publique normalement prudente et diligente – quatrième moyen de la Région de Bruxelles-Capitale | 87 |
| | (i) <i>Introduction</i> | 87 |
| | (ii) <i>La situation particulière de la Région de Bruxelles-Capitale</i> | 92 |
| | (iii) <i>Les mesures adoptées</i> | 94 |
| | L’ordonnance « climat » | 94 |
| | Le PNEC 2021-2030..... | 97 |
| | Le Plan Air-Climat-Energie | 98 |
| | Sources d’énergie renouvelables..... | 101 |
| | Organisation du marché de l’électricité | 102 |
| | Certificats verts | 102 |
| | Primes énergies (appelées désormais primes « Renolution »)..... | 103 |
| | Prêt vert bruxellois | 104 |
| | SolarClick et NRClick | 104 |
| | Carte solaire | 104 |
| | Performance énergétique des bâtiments..... | 105 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| PLAGE..... | 106 |
| Audit énergétique..... | 107 |
| Transports..... | 107 |
| (iv) <i>Conclusion</i> | 108 |
| 8. DEUXIÈME GRIEF DES PARTIES APPELANTES – SÉPARATION DES POUVOIRS..... | 112 |
| 8.1 ASBL KLIMAATZAAK..... | 112 |
| 8.2 RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE | 113 |
| A. Séparation des pouvoirs - principes..... | 113 |
| B. Injonctions..... | 122 |
| (i) <i>Observations générales</i> | 122 |
| (ii) <i>Base juridique de l'action</i> | 123 |
| (iii) <i>Recours effectif</i> | 127 |
| 9. TROISIÈME GRIEF DES PARTIES REQUÉRANTES - DIVERS | 133 |
| 9.1 ASBL KLIMAATZAAK..... | 133 |
| 9.2 RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE | 134 |
| A. Modification de la CCNUCC par le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris..... | 134 |
| B. Contrôle marginal du juge..... | 134 |
| C. Mesures d'adaptation | 134 |
| 10. ASTREINTE..... | 135 |
| INVENTAIRE DES PIÈCES | 138 |

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.
2. À ce titre, elle n'entend nullement contester le bien-fondé des arguments soulevés par les parties appelantes quant à la démonstration de l'urgence que créent les risques liés aux changements climatiques, comme en témoignent les importants moyens déployés pour porter les réductions d'émissions de GES à leur niveau maximal en Région de Bruxelles-Capitale.
3. Pour autant, la Région de Bruxelles-Capitale ne souscrit pas à la démarche des parties appelantes consistant à saisir les cours et tribunaux 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.

Dans ce cadre juridique, comme développé dans les présentes conclusions, la Région de Bruxelles-Capitale soutient que l'instance introduite par les parties appelantes au principal sur la base du droit de la responsabilité civile (articles 1382 et suivants du Code civil) et, isolément, d'une violation des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne saurait conduire Votre Cour à faire droit à leur dispositif.

Comme le souligne B. DUBUISSON, « *il ne saurait être question de contester ici l'urgence de la lutte contre le changement climatique en vue de limiter les émissions de gaz à effet de serre mais plutôt de vérifier si le droit de la responsabilité est l'outil le plus approprié pour atteindre un tel objectif* » ⁽¹⁾.

4. 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.

¹ B. DUBUISSON, « Responsabilité et changement climatique. Libres propos sur le jugement rendu dans l'affaire "Klimaatzaak" », in *Penser, écrire et interpréter le droit – Liber amicorum Xavier Thunis*, p. 261.

2. CIRCONSTANCES DE LA CAUSE

2.1 PROCÉDURE D'INSTANCE

5. 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.

6. Par un jugement du **25 septembre 2015**, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles a rejeté la demande de la Région flamande.
7. Par une requête du **23 octobre 2015**, la Région flamande a saisi le tribunal d'arrondissement de Bruxelles, statuant en degré d'appel.
8. 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.
9. 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.
10. 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.
11. Par requête du **3 mai 2019**, les premières parties intervenantes déposent une requête en intervention volontaire.
12. Par requête du **3 juillet 2019**, les premières parties intervenantes déposent une requête en intervention volontaire.
13. Dans leurs conclusions de synthèse du **16 décembre 2019**, les parties appelantes ont reformulé leurs demandes comme suit :

« Dire l'action recevable et fondée et ainsi :

1° Constater que les parties intimées n'ont pas, au plus tard en 2020, réduit le volume global des émissions annuelles de gaz à effet de serre à partir du territoire belge de 40%, ou à tout le moins de 25%, par rapport au niveau de l'année 1990 ;

2° **Dire pour droit** que les parties intimées violent les articles 1382 et 1383 du Code civil en ce qu'elles ne se comportent pas comme de bons pères de famille dans la poursuite de leur politique climatique et lèsent ainsi les intérêts des parties appelantes;

3° **Dire pour droit** que dans la poursuite de leur politique climatique les parties intimées violent les droits fondamentaux des parties appelantes, et plus précisément les articles 2 et 8 de la CEDH et les articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant ;

4° En conséquence, **ordonner** aux parties intimées 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

- en 2025, une réduction de 48%, ou à tout le moins de 42%, 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 ;

5° Mettre l'affaire **en continuation** afin de vérifier si les parties intimées ont atteint les objectifs imposés pour les échéances de 2025 et 2030 ;

A cette fin :

- ordonner aux parties intimées de communiquer à Votre Tribunal et aux parties appelantes les rapports d'émission de gaz à effet de serre relatifs à 2025 et 2030 communiqués au Secrétariat de la CCNUCC, et ceci le jour même où ils sont communiqués à cet organe en 2026 respectivement 2031;
- fixer d'ores et déjà l'affaire trois mois après chacune de ces communications, avec instruction aux parties de déposer leurs conclusions relativement aux conclusions du rapport d'émission de gaz à effet de serre de l'année concernée
 - pour les parties appelantes : 1 mois à partir de la réception du rapport d'émission de gaz à effet de serre relatif à 2025 et à 2030 communiqués au Secrétariat de la CCNUCC ;
 - pour les parties intimées : 1 mois à partir de la réception des conclusions des parties appelantes.
- condamner les parties intimées, in solidum ou l'une à défaut de l'autre, au paiement d'une astreinte de 10.000 € par jour de retard à la première demanderesse, l'asbl Klimaatzaak à défaut de communiquer le rapport d'émission de gaz à effet de serre à Votre Tribunal et aux parties appelantes dans les dix jours suivants le 15 avril de l'année de dépôt de rapport concernée;

6° **Condamner** les parties intimées in solidum, ou l'une à défaut de l'autre, au paiement à la première demanderesse, l'asbl Klimaatzaak, d'une astreinte de 1.000.000 EUR par mois de retard à atteindre l'objectif imposé pour 2025 et l'objectif imposé pour 2030 et ceci à compter du 1er janvier de l'année suivant les échéances;

7° **Acter** que l'asbl Klimaatzaak s'engage à affecter intégralement les astreintes échues en conformité avec son objet social ;

En tout état de cause

1° **Déclarer** le jugement à intervenir exécutoire par provision ;

2° **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 ».

2.2 JUGEMENT ENTREPRIS

14. Dans son jugement du 17 juin 2021, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles a jugé recevables la demande principale et les interventions volontaires, à l'exception de la demande d'intervention volontaire au nom et pour compte des arbres.

15. Sur le fond, le tribunal :

« Dit pour droit que, dans la poursuite de leur politique climatique, les parties intimées ne se comportent pas comme des autorités normalement prudentes et diligentes, ce qui constitue une faute au sens de l'article 1382 du Code civil.

Dit pour droit que, dans la poursuite de leur politique climatique, les parties intimées portent atteinte aux droits fondamentaux des parties demanderesses, et plus précisément aux articles 2 et 8 de la CEDH, en s'abstenant de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les effets du changement climatique attentatoire à la vie et à la vie privée des parties demanderesses.

Débouté les parties demanderesses du surplus de leur demande ».

3. APPELS

3.1 APPEL PRINCIPAL ET REQUÊTE EN INTERVENTION

16. Par requête du 17 novembre 2021, l'ASBL Klimaatzaak et consorts ont interjeté appel contre le jugement de la 4^{ème} chambre du tribunal francophone de Bruxelles du 17 juin 2021.

Le 10 janvier 2022, Madame [REDACTED] et consorts ont introduit une requête en intervention volontaire conservatoire à l'appui de l'appel introduit par l'ASBL Klimaatzaak et consorts.

17. Selon les parties appelantes, c'est à juste titre que le tribunal a :

- décidé que la demande principale était recevable tout aussi bien dans le chef de l'ASBL Klimaatzaak que dans le chef des codemandeurs mentionnés en annexe (Annexe A) à la citation introductive d'instance du 2 juin 2015 ;
- décidé que le jugement entrepris a décidé que l'intervention volontaire de Madame [REDACTED] et des personnes mentionnées en annexe à la requête en intervention volontaire du 12 juin 2019 (Annexe B) était recevable ;
- dit pour droit que, dans la poursuite de leur politique climatique, les parties intimées ne se comportent pas comme des autorités normalement prudentes et diligentes, ce qui constitue une faute au sens de l'article 1382 du Code civil ;
- dit pour droit que, dans la poursuite de leur politique climatique, les parties intimées portent atteinte aux droits fondamentaux des parties demanderesse, et plus précisément aux articles 2 et 8 de la CEDH, en s'abstenant de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les effets du changement climatique attentatoire à la vie et la vie privée des parties appelantes.

18. Les parties appelantes formulent en revanche deux principaux griefs à l'encontre de ce jugement :

- en ce qu'il a exclusivement apprécié l'obligation de comportement imposée par les articles 2 et 8 de la CEDH et par l'article 1382 du Code civil au regard des obligations contraignantes de droit climatique international, européen et nationales intra-belges des parties intimées, et non au regard de « *la limite universellement reconnue d'un réchauffement dangereux* », à savoir l'augmentation de la température moyenne de plus de 1,5°C (premier grief) ;
- en ce qu'il déboute parties demanderesse pour le surplus de leur demande, en ce compris en tout premier lieu le refus d'imposer aux parties intimées les réductions de

gaz à effet de serre (GES) demandées, au motif que la séparation des pouvoirs s'y opposerait (deuxième grief).

19. Les parties appelantes formulent également des griefs « accessoires », en reprochant au jugement entrepris d'avoir considéré (troisièmes griefs) :

- que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) (1992) a été amendé par le Protocole de Kyoto (2007) et l'Accord de Paris (2015) ;
- que le tribunal exerce un contrôle marginal sur le respect par les autorités publiques des articles 2 et 8 de la CEDH et de la norme de comportement imposée par l'article 1382 du Code civil ; et
- que la mitigation et l'adaptation sont deux réponses adéquates au réchauffement climatique et d'une concentration de 450ppm de GES ne peut être dépassée avant 2100.

20. Dans leurs conclusions de synthèse, les parties appelantes au principal sollicitent de Votre Cour qu'elle déclare recevable et fondé leur appel et ainsi :

- *« Dire irrecevable, à tout le moins non fondé, l'appel incident introduit par l'Etat belge au travers de ses Conclusions principales contenant un appel incident du 30 mai 2022, pour autant qu'il vise l'irrecevabilité d'"un appel principal introduit par les parties visées à l'annexe A de la requête d'appel, qui n'auraient pas été mentionnées dans l'annexe A, déposée en première instance" ;*
- *Dire, pour le surplus, recevable mais non fondé l'appel incident introduit par l'Etat belge au travers de ses Conclusions principales contenant un appel incident du 30 mai 2022 ;*
- *Dire recevable mais non fondé l'appel incident introduit par la Région de Bruxelles-Capitale au travers de ses Conclusions d'appel et appel incident du 30 juin 2022 ;*
- *Dire recevable mais non fondé l'appel incident introduit par la Région flamande au travers de ses Conclusions principales contenant un appel incident du 30 juin 2022 ;*
- *Dire irrecevable, à tout le moins non fondé, l'appel incident introduit par la Région wallonne au travers de ses Conclusion d'appel contenant un appel incident pour autant qu'il vise « les parties visées à l'Annexe A jointe à la requête d'appel et qui, selon le cas : ne figureraient pas à l'annexe A jointe au jugement a quo du 17 juin 2021 ; figureraient à l'annexe D jointe au jugement a quo ; figureraient à l'annexe C jointe au jugement a quo" ;*
- *Dire, pour le surplus, recevable mais non fondé l'appel incident introduit par la Région wallonne au travers de ses Conclusion d'appel contenant un appel incident ;*

Déclarer le présent appel recevable et fondé et, par conséquent,

Réformer partiellement le jugement entrepris :

B. Confirmer le jugement entrepris en ce qu'il a jugé que :

- l'action est recevable dans le chef de l'asbl Klimaatzaak et des personnes physiques demanderessees principales, reprises en annexe A ;*
- l'intervention volontaire des personnes physiques reprises en annexe B est également recevable ;*
- "dans la poursuite de leur politique climatique, les parties intimées ne se comportent pas comme des autorités normalement prudentes et diligentes, ce qui constitue une faute au sens de l'article 1382 du Code civil" ;*
- "dans la poursuite de leur politique climatique, les parties intimées portent atteinte aux droits fondamentaux des parties appelantes, et plus précisément aux articles 2 et 8 de la CEDH, en s'abstenant de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les effets du changement climatique attentatoire à la vie et la vie privée des parties appelantes" ;*

B. Réformer le jugement entrepris et :

1° Confirmer que, dans la poursuite de leur politique climatique sur 2020, les parties intimées ont violé les articles 2 et 8 de la CEDH et ont commis une faute au sens des articles 1382 et 1383 (Ancien) Code civil ;

2° Constaté que, dans la poursuite de leur politique climatique sur 2030, les parties intimées continuent à violer les articles 2 et 8 de la CEDH et à commettre une faute au sens des articles 1382 et 1383 (Ancien) Code civil ;

3° Constaté qu'il existe des indications graves et sans équivoque que, dans la poursuite de leur politique climatique sur 2030, les parties intimées continueront à violer les articles 2 et 8 de la CEDH et à commettre une faute au sens des articles 1382 et 1383 (Ancien) Code civil ;

4° Ordonner aux parties intimées de prendre les mesures suffisantes pour diminuer d'ici 2030 le volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge de manière à mettre fin à l'atteinte portée aux droits des parties appelantes en vertu des articles 2 et 8 de la CEDH et à la faute à leur égard dans le sens des articles 1382 et 1382 (Ancien) Code Civil ;

5° Dès lors, ordonner aux parties intimées de prendre à tout le moins les mesures suffisantes pour diminuer le volume global des émissions annuelles de GES à partir du

territoire belge de manière à atteindre une réduction de ces émissions de pour le moins - 61% d'ici 2030 par rapport à 1990 ;

6° Condamner l'État belge, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale à payer à l'asbl Klimaatzaak une astreinte de 1.000.000 EUR par mois de retard à atteindre l'objectif imposé pour 2030 et ceci, à compter du 1er août de l'année 2031;

7° A cette fin :

- Ordonner aux parties intimées de communiquer à la première partie appelante, l'asbl Klimaatzaak, le rapport d'émissions de GES relatif à 2030 le jour même où il est communiqué à la Commission européenne en 2031 ;*
- Condamner l'État belge, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale à payer à l'asbl Klimaatzaak une astreinte de 10.000 EUR par jour de retard dans la communication du rapport d'émissions de GES relatif à 2030 ;*

8° Acter que l'asbl Klimaatzaak s'engage à affecter intégralement les astreintes échues en conformité avec son objet social ;

9° Acter le décès de Monsieur Julius Clauwaert (Annexe A, n° 1030) ;

En tout état de cause

1° Déclarer l'arrêt à intervenir exécutoire par provision ;

2° Condamner les Parties intimées aux entiers frais et dépens des deux instances, y compris l'indemnité de procédure liquidée au montant de 1320 + 1.680 EUR, soit 3.000 EUR, si nécessaire indexé ».

3.2 APPEL INCIDENT ET APPEL PRINCIPAL DE L'ÉTAT BELGE

21. Dans ses conclusions principales du 30 mai 2022, l'Etat belge formule un appel incident contre le jugement prononcé par le tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 17 juin 2021 en ce qu'il a dit pour droit que :
 - « dans la poursuite de leur politique climatique, les parties intimées [en l'espèce, la Région de Bruxelles-Capitale] ne se comportent pas comme des autorités normalement prudentes et diligentes, ce qui constitue une faute au sens de l'article 1382 du Code civil » ;

- « dans la poursuite de leur politique climatique, les parties intimées [en l’espèce, la Région de Bruxelles-Capitale] portent atteinte aux droits fondamentaux des parties demanderesse, et plus particulièrement aux articles 2 et 8 de la CEDH, en s’abstenant de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les effets du changement climatique attentatoire à la vie et la vie privée des parties demanderesse ».

22. Par requête du 30 mai 2022, l’Etat belge a interjeté un appel principal contre le jugement *a quo*.

3.3 APPEL INCIDENT ET APPEL PRINCIPAL DE LA RÉGION WALLONNE

23. Dans ses conclusions du 30 juin 2022, la Région wallonne a formulé un appel incident contre le jugement *a quo*. Par une requête déposée le même jour, la Région wallonne a interjeté un appel principal contre ce même jugement.

3.4 APPEL INCIDENT DE LA RÉGION FLAMANDE

24. Dans ses conclusions du 30 juin 2022, la Région wallonne a formulé un appel incident contre le jugement *a quo*.

3.5 APPEL INCIDENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

25. Le présent appel incident est dirigé à l’encontre de l’ASBL Klimaatzaak et toutes les personnes mentionnées à l’annexe A visée par le jugement rendu par le tribunal de première instance francophone de Bruxelles le 17 juin 2021. Si la requête en intervention volontaire introduite le 10 janvier 2022 par Madame [REDACTED] et toutes les personnes mentionnées à l’annexe B devait être considérée comme recevable, voire requalifiée en appel principal (*quod non*), le présent appel incident est également dirigé, de manière conservatoire, à l’encontre de ces parties.

26. La Région de Bruxelles-Capitale sollicite la réformation du jugement prononcé par le tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 17 juin 2021 en ce qu’il a dit pour droit que :

- « dans la poursuite de leur politique climatique, les parties intimées [en l’espèce, la Région de Bruxelles-Capitale] ne se comportent pas comme des autorités normalement prudentes et diligentes, ce qui constitue une faute au sens de l’article 1382 du Code civil » ;
- « dans la poursuite de leur politique climatique, les parties intimées [en l’espèce, la Région de Bruxelles-Capitale] portent atteinte aux droits fondamentaux des

parties demanderesses, et plus particulièrement aux articles 2 et 8 de la CEDH, en s'abstenant de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les effets du changement climatique attentatoire à la vie et la vie privée des parties demanderesses ».

27. Les développements relatifs à cet appel sont exposés dans la réfutation du premier grief des parties appelantes (ci-dessous, **point 8.2**).

4. RECEVABILITÉ DE L'APPEL INTERJETÉ PAR MADAME [REDACTED] ET CONSORTS

28. Par requête du 10 janvier 2022, Madame [REDACTED] et les personnes visées à l'Annexe B de leur requête ont fait intervention volontaire dans la présente procédure. Ces mêmes personnes avaient, en instance, fait intervention volontaire conservatoire par requête du 3 juillet 2019.
29. Il est toutefois de jurisprudence constante qu'une partie présente ou représentée devant le juge d'instance est irrecevable à former une intervention devant le juge d'appel. ⁽²⁾
30. Partant, dans la mesure où les personnes figurant à l'Annexe 2 de la requête en intervention volontaire du 10 janvier 2022 sont les mêmes que celles figurant dans la requête en intervention volontaire du 3 juillet 2019, la requête en intervention déposée par ces personnes en degré d'appel est irrecevable.

² Cass. (1re ch.), 9 octobre 2015, R.G. n°C.15.0048.F. ; Cass. (1re ch.), 23 octobre 2015, R.G n°C.14.0322.F. ; Liège (20e ch.), 22 mai 2014, *J.T.*, 2014, p. 696 ; Bruxelles (2e ch.), 11 février 2016, 2015/AR/1067, inédit ; Liège, 10 juin 2010, *J.T.*, 2010, p. 561.

5. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

31. Il est renvoyé, de manière générale, à l'exposé du contexte scientifique et juridique formulé par l'Etat belge dans ses conclusions additionnelles et de synthèse du 30 mai 2023 (p. 35 à 130).

5.1 DROIT INTERNATIONAL

32. La convention-cadre de Nations-Unies sur les changements climatiques (ci-après « **la CCNUCC** ») signée à New York le 9 mai 1992 ⁽³⁾ 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 ⁽⁴⁾, 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* ».

33. Le Protocole de Kyoto (déjà avant son entrée en vigueur en 2006) qui entraîna l'adoption, par l'Union européenne (ci-après « **UE** »), 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.
34. 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

³ 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.

⁴ 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.

Parties à la CCNUCC, fut instituée une « plateforme » ⁽⁵⁾ ayant pour mandat la négociation d'un protocole, d'un autre instrument juridique ou d'un texte convenu d'un commun accord 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 » ⁽⁶⁾ est entré en vigueur le 30 décembre 2020. La Belgique avait toutefois décidé de le ratifier à l'occasion de la 23^e Conférence des Parties à Bonn, sans attendre l'engagement européen.

35. 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.
36. 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.
37. 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.
38. 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 ».

⁵ Décision 1/CP.17, décembre 2011.

⁶ Décision 1/CMP.8 (amendement au Protocole de Kyoto).

5.2 DROIT EUROPÉEN

39. 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 ⁽⁷⁾, 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 ⁽⁸⁾.
40. 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.
41. 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.
42. 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 ⁽⁹⁾. 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).
43. 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 (à savoir une réduction de 20% des émissions européennes) ⁽¹⁰⁾, 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* ») ⁽¹¹⁾.

⁷ JO L 167, 9 juillet 1993, p. 31.

⁸ JO L 49, 19 février 2004, p. 1.

⁹ JO L 130, 15 mai 2002, p. 1.

¹⁰ JO L 140, 5 juin 2009, p. 136.

¹¹ 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.

44. 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 ⁽¹²⁾, remplacée par la directive 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 ⁽¹³⁾ ;
- la décision précitée 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 ⁽¹⁴⁾ ;
- 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 ⁽¹⁵⁾ ;
- la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments ⁽¹⁶⁾ ;
- la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique ⁽¹⁷⁾ ;
- 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 ⁽¹⁸⁾ ;
- 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 ⁽¹⁹⁾.

¹² JO L 140, 5 juin 2009, p. 16.

¹³ JO L 328, 21 décembre 2018, p. 82.

¹⁴ JO L 140, 5 juin 2009, p. 136.

¹⁵ JO L 285, 31 octobre 2009, p. 10.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ JO L 156, 19 juin 2018, p. 26.

¹⁹Règlement (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.

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 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.

45. Cet objectif est revenu à la hausse dans la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat ») présenté le 4 mars 2020, dont l'article 2, § 3, prévoit que *« D'ici septembre 2020, la Commission réexamine l'objectif spécifique de l'Union en matière de climat pour 2030 visé à l'article 2, paragraphe 11, du règlement (UE) 2018/1999 à la lumière de l'objectif de neutralité climatique énoncé à l'article 2, paragraphe 1, et étudie la possibilité de fixer pour la même date un nouvel objectif de 50 à 55 % de réduction des émissions par rapport aux niveaux de 1990. Si la Commission estime nécessaire de modifier cet objectif spécifique, elle soumet au Parlement européen et au Conseil les propositions qu'elle juge appropriées »* ⁽²⁰⁾.
46. Le 30 juin 2021, l'Union européenne a adopté le règlement 2021/1119 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique ⁽²¹⁾, qui prévoit notamment :
- la réduction de 55% des émissions nettes de GES d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 ;
 - en 2050, la neutralité carbone, soit des émissions nettes nulles de GES ;
 - la limitation de la contribution des absorptions nettes à l'objectif de l'Union à l'horizon 2030 à 225 millions de tonnes équivalents CO₂ ;
 - la constitution d'un Conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique visant à contrôler la cohérence des mesures par rapport aux objectifs fixés et à fournir des avis scientifiques indépendants ;
 - une évaluation au plus tard le 30 septembre 2023, et tous les cinq ans par la suite, des progrès accomplis par les Etats membres en vue de la réalisation de l'objectif de neutralité climatique et d'adaptation au changement climatique, ainsi que de la cohérence des mesures de l'Union au regard de l'objectif de neutralité climatique et de la capacité des mesures de l'Union à garantir l'amélioration de l'adaptation au changement climatique.

²⁰ COM(2020) 80 final.

²¹ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), JO L 243/1 du 9 juillet 2021.

47. Enfin, le règlement 2023/857 du 19 avril 2023 ⁽²²⁾ a modifié le règlement 2018/842 en vue de fixer les objectifs de réduction des émissions de GES des Etats membres dans la foulée de l'objectif de neutralité climatique d'ici 20250 prévue par le règlement 2021/1119.

Le nouvel objectif de réduction des émissions de GES (hors SEQE) assigné à la Belgique pour 2030 est désormais fixé, conformément à la nouvelle annexe 1 du règlement 2028/842, à **47%**.

5.3 DROIT BELGE

A. RÉPARTITION DE COMPÉTENCES

48. 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* » ⁽²³⁾. Ce principe « *implique que toute situation juridique soit en principe réglée par un seul législateur* » ⁽²⁴⁾.

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 ⁽²⁵⁾.

49. 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 institutionnelles 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

²² Règlement (UE) 2023/857 Du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et le règlement (UE) 2018/1999, JOUE L111/1 du 24 avril 2023.

²³ 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.

²⁴ Not. C.C., arrêt n° 76/2000 du 21 juin 2000, B.4.1.

²⁵ Not. C.C., arrêt n° 51/2006 du 19 avril 2006, B.9.1.

concernés, au titre des compétences régionales, l'urbanisme et l'aménagement du territoire ⁽²⁶⁾, l'agriculture ⁽²⁷⁾, l'économie ⁽²⁸⁾ et, naturellement, la politique de l'énergie ⁽²⁹⁾.

L'Etat fédéral, au titre notamment de ses compétences en matière de normes de produits ⁽³⁰⁾, mais également, de manière plus large, en matière de politique énergétique ⁽³¹⁾, d'économie ⁽³²⁾, de trafic ferroviaire ⁽³³⁾ ou de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National ⁽³⁴⁾, a également un rôle à jouer dans la lutte contre le réchauffement climatique.

L'exercice de la compétence constitutionnelle et du législateur spécial relève 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 d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de mobilité, d'installations classées, d'enseignement et de recherche. Le Conseil d'Etat a ainsi rappelé ⁽³⁵⁾, à propos de l'Accord de Paris ⁽³⁶⁾, que la CCNUCC et ses protocoles contiennent des engagements en matière de recherche scientifique et d'éducation aux changements climatiques ⁽³⁷⁾.

50. 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 ⁽³⁸⁾) 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).

²⁶ Art. 6, § 1^{er}, I, 1^o, LSRI.

²⁷ Art. 6, § 1^{er}, V, LSRI.

²⁸ Art. 6, § 1^{er}, VI, LSRI.

²⁹ Art. 6, § 1^{er}, VII, LSRI.

³⁰ Art. 6, § 1^{er}, II, al. 2, 1^o, LSRI.

³¹ Art. 6, § 1^{er}, VII, al. 3, LSRI.

³² Art. 6, § 1^{er}, VI, al. 4, LSRI.

³³ Art. 6, § 1^{er}, X, al. 1^{er}, 2^{o bis}, LSRI.

³⁴ Art. 6, § 1^{er}, X, al. 1^{er}, 7^o, LSRI.

³⁵ 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.

³⁶ 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.

³⁷ L'article 127, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution attribue aux communautés la compétence d'enseignement.

³⁸ Art. 170, § 2, al. 2, de la Constitution.

51. 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.
52. 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 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* »⁽³⁹⁾. 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* »⁽⁴⁰⁾.
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* »⁽⁴¹⁾.

B. MÉCANISMES DE COOPÉRATION

54. 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* »⁽⁴²⁾ 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⁽⁴³⁾.
55. 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 (...)* »⁽⁴⁴⁾.

³⁹ Article 1^{er} de la CCNUCC.

⁴⁰ Art. 2 de la Convention-cadre.

⁴¹ 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.

⁴² C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge* (année académique 2016-2017), p. 376.

⁴³ 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.

⁴⁴ C.C., arrêt 2/2009 du 15 janvier 2009, B.8, nous soulignons.

56. 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 ⁽⁴⁵⁾, sans toutefois imposer la conclusion d'un tel accord – une telle compétence d'injonction ne relevant au demeurant pas des prérogatives de la Cour constitutionnelle ⁽⁴⁶⁾. 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 ⁽⁴⁷⁾.

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 ⁽⁴⁸⁾, empêche aussi, dans certaines circonstances, les législateurs d'agir unilatéralement, c'est-à-dire sans coopérer avec leurs homologues.

57. 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* ⁽⁴⁹⁾, sans toutefois pour autant pouvoir être imposée (mais l'annulation de mesures adoptées unilatéralement par un législateur conduit à un résultat similaire).
58. 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 ⁽⁵⁰⁾, relève de l'exercice conjoint de compétences *complémentaires*, est donc essentiellement d'ordre facultatif et suppose le consentement de chaque partie prenante.
59. 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*

⁴⁵ C.C., arrêt 134/2004 du 14 juillet 2004, B.6.2 ; arrêt 33/2011 du 2 mars 2011, B.10.2

⁴⁶ H. ORBAN, « Les accords de coopération obligatoires – les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2001/1, p. 18.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ H. ORBAN, *op. cit.*, note 74.

⁵⁰ 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.

Gouvernement et des Exécutifs des Communautés et des Régions ». Celles-ci sont composées de membres du gouvernement fédéral, des gouvernements communautaires et/ou régionaux et n'ont aucun pouvoir de décision contraignant.

60. Parmi ces conférences interministérielles, la *Conférence interministérielle de l'environnement* 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 (⁵¹).

Lorsque le thème du changement climatique figure à l'ordre du jour, la CIE est élargie : y participent alors le Premier Ministre, les Ministres-Présidents régionaux, le Ministre fédéral du Budget, les Ministres chargés de l'Energie, des Transports, de la Fiscalité et de la Coopération au développement, ainsi que les Ministres régionaux de l'Economie. Les conférences élargies sont toujours présidées par l'autorité fédérale.

Ses décisions sont préparées et exécutées par différents groupes de travail, qui dépendent du Comité de Coordination de la Politique Internationale de l'Environnement (« CCPIE »).

61. 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.
62. 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 ;

⁵¹ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 233.

- 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 modification de 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 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.
63. 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** »).

Le PNC fut élaboré pour la période 2009-2012.

64. Le 24 décembre 2018, le règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'Union de l'énergie⁽⁵²⁾ 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 2018,

⁵² 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.

un premier **projet de plan national énergie-climat 2021-2030** (ci-après « **PNEC** ») ⁽⁵³⁾ et, pour le 31 décembre 2019 une version définitive. La Belgique a transmis son projet de PNEC et son PNEC définitif à la Commission européenne, endéans ces délais.

La contribution de la Région de Bruxelles-Capitale au PNEC belge a été approuvée par le Gouvernement bruxellois le 12 juillet 2018 (voy. le détail de ce plan bruxellois, ci-dessous, point 8.2, **dossier, pièce 3**).

65. 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 relatif 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% ;
 - 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.
66. Pour contribuer au PNEC belge définitif, le (nouveau) Gouvernement bruxellois a adopté le 24 octobre 2019 une version définitive du volet bruxellois (voy. le détail de ce plan bruxellois, ci-dessous, point 8.2, E, **dossier, pièce 8**). Le niveau d’ambition a été relevé pour viser une réduction d’**au moins 40%** des émissions directes de CO₂ en 2030 par rapport à 2005 tout en intégrant un cadre de réduction des émissions indirectes.

⁵³ <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/plan-national-climat>.

C. DROIT RÉGIONAL BRUXELLOIS

67. 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 (⁵⁴).

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 8.2). 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.

68. Pour le surplus, il n’existe pas de normes de droit positif imposant à la Région de Bruxelles-Capitale d’atteindre des objectifs déterminés en matière climatique (sous réserve, désormais, de l’ordonnance « climat », voir ci-après), à l’exception des dispositions des accords de coopération précités.
69. 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 (4,385 millions de tonnes CO₂-éq., soit un objectif de 3,999 millions de tonnes CO₂-éq.), décliné en objectifs intermédiaires annuels pour la période 2012-2020, tel qu’imposé par l’accord de coopération précité du 12 février 2018 relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, a été systématiquement respecté depuis 2013, comme exposé ci-après.
70. 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 8.2).
71. 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%.
72. 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*

⁵⁴ 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.

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 aux quotas d'émission au titre de la directive 2003/87/CE).

73. 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 rehausse 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.***

La Région 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).

74. Ces objectifs sont confirmés dans la contribution bruxelloise à la stratégie bas carbone, adopté par décision du Gouvernement du 7 novembre 2019 et le volet bruxellois du PNEC (**dossier, pièces 8 et 9**).

Le PNEC prévoit des mesures relatives aux émissions directes (bâtiment, transport, grandes installations, gaz fluorés) et indirectes – c'est-à-dire produites pour la production de biens ou d'énergie en-dehors du territoire de la Région, c'est-à-dire en-dehors du champ de compétence de cette dernière (collecte de données, développement de l'économie circulaire, alimentation, équipement).

Les objectifs poursuivis et sur lesquelles débouchent l'ensemble des mesures quantifiables sont (p. 7) :

- pour 2030, une réduction de 40 % des émissions directes dans le secteur non-ETS. Il est précisé que « *le Gouvernement veillera cependant à renforcer les engagements intermédiaires et les mesures actuellement inscrits dans cette contribution bruxelloise au PNEC, pour atteindre, dès 2030, au minimum 40% de réduction des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 2005* » ;
- pour 2050, la Région approcher l'objectif européen de neutralité carbone.

75. Le 17 juin 2021, le législateur bruxellois a adopté une ordonnance « climat »⁽⁵⁵⁾.

Cette ordonnance insère plusieurs nouveaux articles dans le COBRACE, qui fixent notamment les objectifs de réduction des émissions directes de GES auxquelles s'engage la Région de Bruxelles-Capitale :

« Art. 1.2.2.

En 2050, les émissions directes de gaz à effet de serre de la Région sont réduites d'au moins 90 % par rapport à 2005 afin d'atteindre la neutralité carbone.

Les émissions directes de gaz à effet de serre de la Région sont réduites d'au moins 40 % en 2030 et d'au moins 67 % en 2040 par rapport à 2005.

⁵⁵ Ordonnance du 17 juin 2021 modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie ainsi que l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle (aussi appelée ordonnance « climat »), *M.B.*, 25 juin 2021.

Par "émission directe de gaz à effet de serre de la Région", il y a lieu d'entendre le rejet dans l'atmosphère de gaz à effet de serre, à partir de sources situées sur le territoire de la Région. »

Les émissions indirectes de la Région sont également visées :

« Art. 1.2.3.

Bruxelles Environnement propose au Gouvernement, au plus tard le 1^{er} janvier 2023, un cadre méthodologique de réduction des émissions indirectes de gaz à effet de serre en vue d'atteindre une trajectoire comparable à celle des émissions directes à l'horizon 2050. Sur cette base, le Gouvernement fixe la politique régionale de réduction de ces émissions s'inscrivant dans cet objectif.

Par "émissions indirectes de gaz à effet de serre de la Région", il y a lieu d'entendre "le rejet dans l'atmosphère de gaz à effet de serre à partir de sources situées à l'extérieur du territoire de la Région qui est induit par les activités des agents économiques établis sur le territoire régional".

Par "agents économiques", il y a lieu d'entendre "toute personne physique ou morale qui participe à l'activité économique soit en produisant, soit en échangeant, soit en consommant des biens et des services" »

Ces objectifs doivent être déclinés par le Gouvernement par le biais d'une stratégie à long terme :

« Art. 1.2.4.

Le Gouvernement établit au moins tous les 10 ans en amont de l'élaboration du Plan Régional Air-Climat-Energie, une stratégie à long terme à 30 ans visant notamment à préciser la répartition sectorielle des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre directes et indirectes. »

Outre plusieurs dispositions relatives à la gouvernance (notamment la constitution d'un comité d'experts scientifiques indépendants chargé de remettre annuellement un rapport d'évaluation au Gouvernement, incluant des recommandations,) ⁽⁵⁶⁾ et à la sensibilisation du public, cette ordonnance prévoit elle-même un certain nombre de mesures concrètes :

« Art. 2.1.2.

En 2050, la consommation moyenne en énergie primaire de l'ensemble du parc de bâtiments résidentiels situés sur le territoire de la Région est de 100 kWh/m²/an.

⁵⁶ Article 1.5.1, § 2, du COBRACE.

En 2050, l'ensemble du parc de bâtiments tertiaires situés sur le territoire de la Région tend vers la neutralité énergétique pour le chauffage, la production d'eau chaude sanitaire, le refroidissement, l'éclairage, et l'électricité.

Le Gouvernement détermine les critères de la neutralité énergétique ».

« Article 2.2.27.

A partir du 1^{er} septembre 2021, il est interdit de placer des générateurs de chaleur alimentés au charbon destinés au chauffage des locaux et/ou au chauffage d'eau chaude sanitaire. »

« Article 2.2.28.

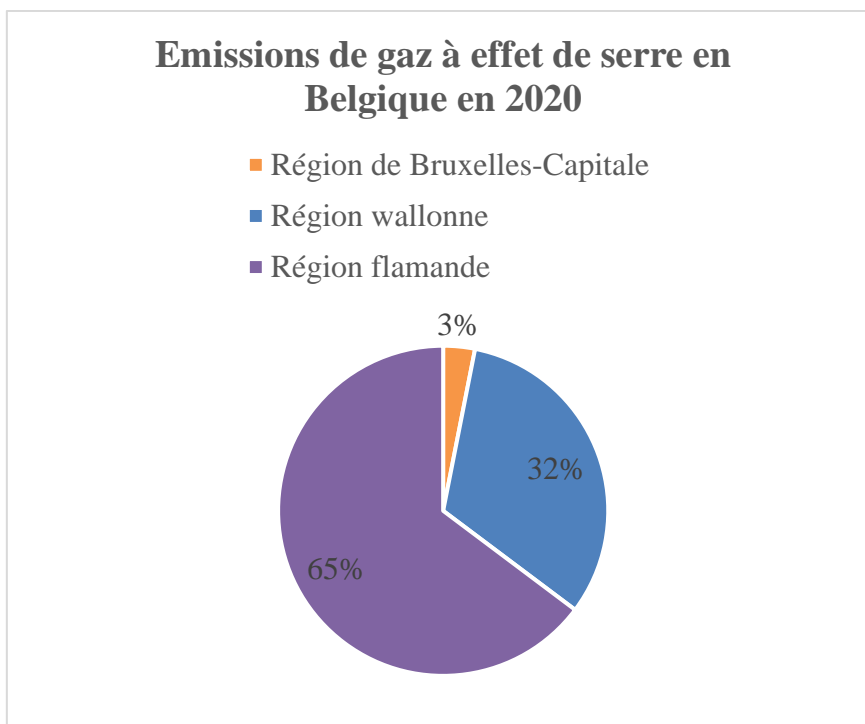
§ 1^{er}. A partir du 1^{er} juin 2025, il est interdit de placer des chaudières alimentées en combustible liquide et de remplacer des générateurs de chaleur par ce type de chaudières. (...) »

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

6.1 ÉMISSIONS TOTALES – APERÇU

76. 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 total des émissions de GES à partir du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale se situe (en 2020) autour de **3,3 millions de tonnes CO₂-eq.**, soit 3% des émissions totales de la Belgique (environ **105 millions de tonnes CO₂-eq.**) essentiellement réparties entre la Région flamande (environ **68,9 millions de tonnes CO₂-eq., soit 65%**) et la Région wallonne (environ **34,2 millions de tonnes CO₂-eq., soit 32%**) (dossier, pièce 10).



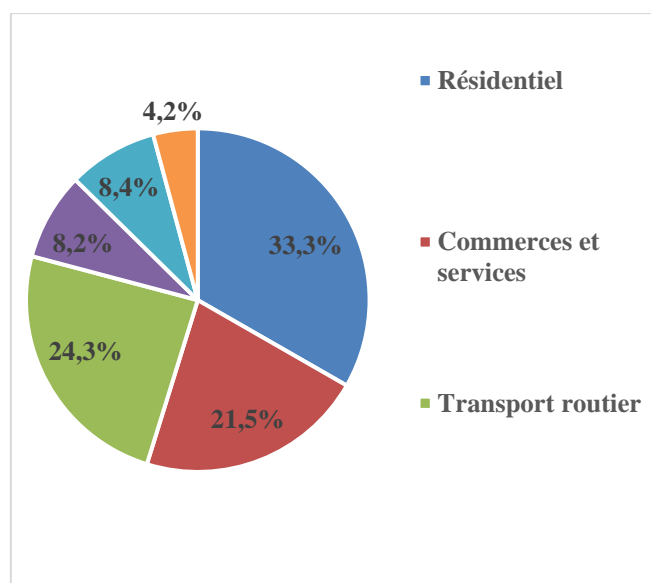
À titre comparatif, une installation industrielle comme une cimenterie produit généralement environ 1,5 million de tonnes CO₂-éq. par an, selon la taille de l'installation. Une centrale de production d'électricité au gaz émet quant à elle, dépendamment de sa puissance et de son âge, entre 500.000 et 1 million de tonnes CO₂-éq. par an. Un site sidérurgique comme celui d'ArcelorMittal à Gand a émis, à lui seul, 5,24 millions de tonnes CO₂-éq. en 2006.

6.2 RÉPARTITION PAR TYPE DE GES ET PAR SECTEURS EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

77. Le **CO₂** représentait 90% du total des émissions de GES en Région de Bruxelles-Capitale en 2020 ⁽⁵⁷⁾. Parmi ces 90%, le **chauffage des bâtiments** représente la principale source d'émissions directes de CO₂ (environ **deux tiers** des émissions directes de CO₂), suivi du **transport** (un peu moins d'**un tiers** 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).
78. D'un autre côté, les **gaz fluorés** représentent environ 8% du total des émissions de GES en Région de Bruxelles-Capitale. Les gaz fluorés sont principalement utilisés en RBC dans le secteur de la réfrigération et pour l'air conditionné dans les bâtiments et les véhicules. . Enfin, le CH₄ et le N₂O représentent chacun 1% du total des émissions de GES en Région de Bruxelles-Capitale.

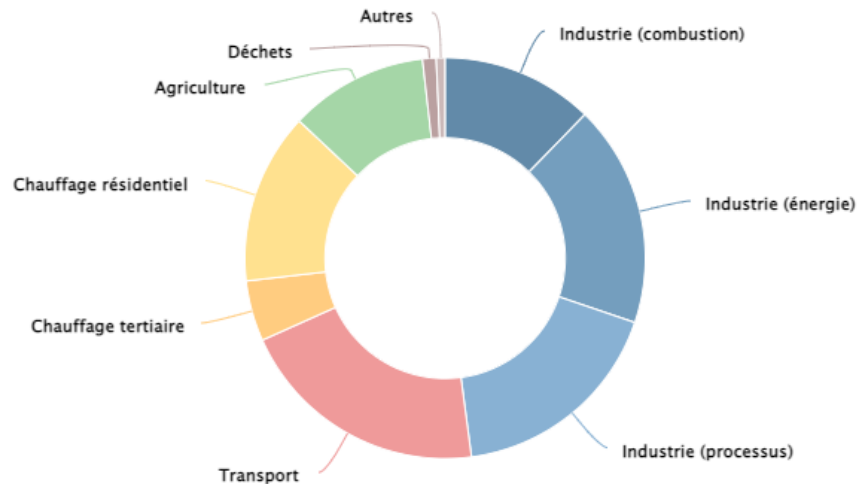
⁵⁷ <https://environnement.brussels/citoyen/nos-actions/projets-et-resultats/gaz-effet-de-serre-bruxelles-le-point-sur-les-emissions-et-leur-evolution>

79. 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), qui représente près de **55% des émissions** de GES. La part du **transport (24% des émissions)** y est également supérieure à la moyenne nationale (**22% des émissions**).
80. 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 :



Emissions de gaz à effet de serre de la Région de Bruxelles-Capitale par secteur en 2020 (Source : Bruxelles Environnement, inventaires d'émissions 2022).

81. 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).
82. 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 (seulement 15,1%).

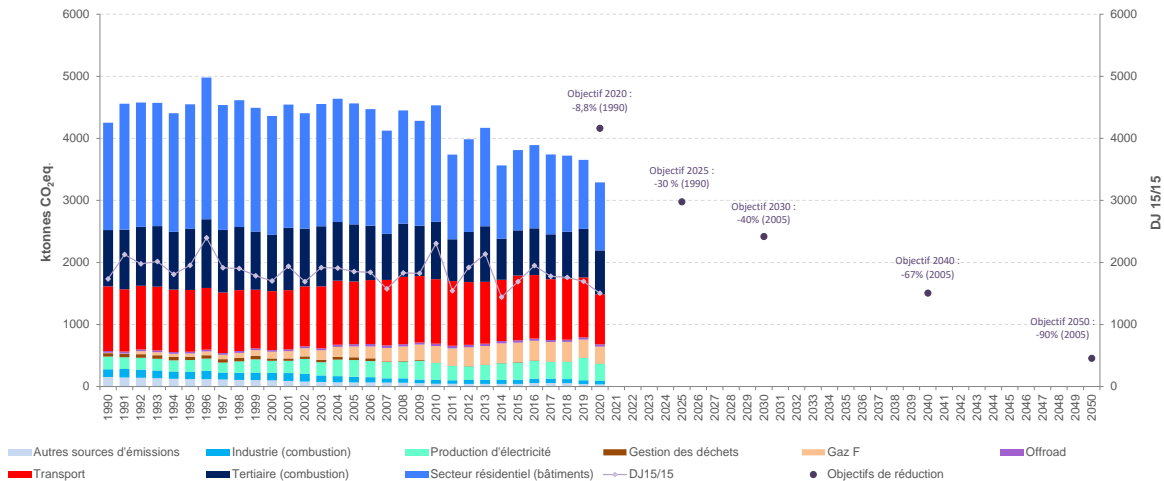


Part des différents secteurs dans les émissions totales belges en 2020 (%).
Source : <https://www.climat.be/fr-be/changements-climatiques/en-belgique/emissions-belges/emissions-par-secteur>

6.3 ÉVOLUTION DES ÉMISSIONS DE GES EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

83. Comme indiqué par l'Etat belge dans ses conclusions de synthèse, en 2020, les émissions totales de GES (hors secteur LULUCF, secteur de l'utilisation des terres et des forêts) en Belgique se sont élevées à 106,4 Mt éq. CO₂, ce qui correspond à une baisse de **26,9 % par rapport à 1990** ou de 28,0 % par rapport aux émissions de GES de l'année de référence. De 2019 à 2020, on constate une forte diminution (8,60 %) en lien avec la crise sanitaire.
84. Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des émissions directes des GES en Région de Bruxelles-Capitale entre 1990 et 2020. Les émissions totales de GES de la Région de Bruxelles-Capitale en 2020 ont diminué de **23% par rapport à 1990**, et **de 28% par rapport à 2005**. La Région a ainsi largement respecté son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour l'année 2020 de **8,8% fixé dans le cadre de de l'accord de coopération** sur la répartition des charges régionales pour la période 2013-2020.
85. Première source de GES en Région de Bruxelles-Capitale, les émissions liées aux bâtiments ont sensiblement diminué, alors que la population bruxelloise a augmenté de **26,3%** durant la même période (dossier, **pièce 10**) et que le parc de bâtiments résidentiels et le stock de bureaux ont augmenté (selon les données de la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE) et de l'Observatoire des bureaux).
86. Le graphique ci-après reprend les mêmes données entre 1990 et 2020 en indiquant le total des émissions par année et la contribution de chaque secteur dans ce total d'émissions. Par ailleurs, le graphique reprend les objectifs Kyoto 2008-2012 (atteints pour la Région de Bruxelles-Capitale) ainsi que l'objectif de réduction de 8,8% en 2020 (issu de l'accord de coopération

précité du 12 février 2018 relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, atteints pour la Région de Bruxelles-Capitale).



87. Les parties appelantes au principal ne contestent pas que la Région de Bruxelles-Capitale a largement atteint, et dépassé, les objectifs qui lui étaient assignés (23% par rapport à 1990, et de 28% par rapport à 2005). Elles avancent toutefois que ces résultats seraient en grande partie dus à l'évolution économique, affectée par la crise bancaire de 2008 et par la pandémie de COVID-19.

Par cet argument, les parties appelantes semblent considérer que les autorités publiques seraient toutes-puissantes pour adopter les mesures qu'elles estimeraient nécessaires pour atteindre les objectifs qu'elles se seraient fixés.

Or, d'une part, ces objectifs ont évolué au cours du temps, et les parties appelantes n'ont jamais contesté les actes qui les ont consacrés au motif qu'ils étaient insuffisants. La mise en demeure des parties appelantes, adressée à la Région de Bruxelles-Capitale en 2015, soit plus de 8 ans après l'accord de Doha qu'elles retiennent comme date « charnière », démontre que les parties appelantes elles-mêmes ont eu une perception évolutive de l'urgence et de l'importance des mesures à adopter.

D'autre part, il est évident que les émissions de GES à partir d'un territoire dépendent pour partie de nombreux facteurs extérieurs, comme la conjoncture économique, le climat, la démographie, le prix de l'énergie, etc. Ces éléments, sur lesquels les autorités publiques en général, et bruxelloise en particulier, n'exercent qu'une influence limitée, influencent elles-mêmes les émissions de GES, tantôt à la hausse, tantôt à la baisse. Ne retenir que les événements qui ont exercé une influence sur les émissions de GES à la baisse, sans tenir compte des événements ayant influé sur ces émissions à la hausse, ne rend pas compte de la réalité.

6.4 ANALYSE

88. Les spécificités de la Région de Bruxelles-Capitale ont pour effet que les émissions de GES par habitant (**2,7 tonnes CO₂-éq. en 2020**) y sont plus de trois fois inférieures à la moyenne nationale (**10,2 tonnes CO₂-éq. en 2017**) et des autres régions (**Région wallonne : 9,77 tonnes CO₂-éq. en 2017 ; Région flamande : 11,59 tonnes CO₂-éq. en 2017**).
89. Ceci ne signifie évidemment pas que la population bruxelloise serait plus vertueuse sur le plan de ses émissions, cette différence s'expliquant par la *quasi*-absence d'industries sur le territoire bruxellois. Toutefois, cette donnée indique bien que la Région de Bruxelles-Capitale ne peut déployer qu'une politique climatique essentiellement ciblée sur les émissions individuelles (chauffage, transport), où les marges sont réduites.
90. Cela étant, le PNEC prévoit également des mesures destinées à réduire les émissions indirectes, c'est-à-dire liées aux émissions générées par la production d'énergie et de biens importés sur le territoire bruxellois (**dossier, pièce 8**, point 1.1.1.2).
91. En dépit de ces contraintes (augmentation de la population de 26,3% et émissions essentiellement « individuelles »), ces émissions moyennes par habitant en Région de Bruxelles-Capitale ont été réduites de près de **34%**. Autrement dit, alors que la Région de Bruxelles-Capitale émettait 4,42 tonnes CO₂-éq. par habitant en 1990, ce chiffre est tombé à 2,7 tonnes CO₂-éq. par habitant en 2020, soit une réduction de près de 34%.
92. Par conséquent, un découplage entre les émissions régionales bruxelloises de GES et la population bruxelloise est ainsi amorcé et les actions prises par la Région de Bruxelles-Capitale depuis 1990 sont adéquates dans la lutte contre le changement climatique et permettent d'assurer que cette dernière « fait sa part » dans la lutte contre le changement climatique, sans préjudice des mesures complémentaires à adopter.

6.5 ANALYSE COMPARATIVE

93. Outre les comparaisons ci-dessus avec la Région flamande et la Région wallonne, les émissions de GES de la Région de Bruxelles-Capitale doivent être comparées avec celles d'autres Etats ou villes dans une situation comparable.
94. Dans leurs conclusions de synthèse, les parties requérantes soulèvent que « *Comme rappelé dans la requête d'appel et non contesté par les parties intimées (sic), l'Allemagne (40%) (2012) (...), le Danemark (40%) (2013) (...), le Royaume-Uni (35%) (2013) (...) et la Suède (40%) (2009) (...) ont chacun adopté au niveau national un objectif de réduction de GES pour 2020 qui s'inscrivait dans leur responsabilité individuelle en accord avec le principe RCD et en accord avec d'autres principes inscrits dans le CCNUCC et, plus tard, dans l'Accord de Paris. Ils se sont donc fixé un objectif national qui va jusqu'à deux fois plus loin que celui de l'UE* ».

Elles relèvent ensuite que « *D'après les rapports d'inventaire soumis par ces pays en 2022 pour la période 1990-2020 auprès du Secrétariat de la CCNUCC (consultables sur le site Web du Secrétariat (www.unfccc.int))* » :

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

Les parties appelantes au principal font donc état de la diminution des émissions de GES entre 1990 et 2020 de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de la Suède et du Danemark, afin de démontrer que les parties intimées ne se seraient pas comportées en autorités publiques prudentes et diligentes.

95. La comparaison des seules réductions des émissions de GES, telles que présentées par les parties appelantes au principal, constitue, toutefois, d'un facteur de comparaison arbitraire qui ne saurait, à lui seul, permettre d'apprécier le comportement d'un Etat et les efforts fournis pour réduire les émissions à partir de son territoire. En effet, la comparaison des seules réductions d'émissions de GES ne tient compte ni des efforts fournis avant cette date, ni de la situation particulière de chaque pays (contexte socio-économique, historique, géographique, etc.), ni de leur capacité de réduction (« marge »).
96. A cet égard, il est opportun souligner que la répartition de l'effort climatique au niveau européen prend en compte la *capacité contributive* de chaque pays ⁽⁵⁸⁾. Ainsi, les objectifs sont fixés en fonction du produit intérieur brut (PIB) par habitant dans les États membres afin de garantir une certaine équité entre ces derniers. Cependant, une approche basée uniquement sur le PIB par habitant pour les Etats membres signifierait que certains auraient des coûts relativement élevés pour atteindre leurs objectifs. Pour remédier à cela, les objectifs sont ajustés pour refléter la rentabilité pour les États membres ayant un PIB par habitant supérieur à la moyenne ⁽⁵⁹⁾.

La répartition des efforts de réduction entre les Etats membres de l'UE est donc fondée sur une méthodologie « *selon laquelle les contributions nationales étaient déterminées en tenant compte des différentes capacités des États membres et de leurs possibilités en matière d'efficacité au regard des coûts, de manière à assurer une répartition juste et équilibrée de l'effort* » ⁽⁶⁰⁾.

97. Il convient, dès lors, d'objectiver la comparaison opérée entre la Belgique et ces quatre autres pays.

⁵⁸ European commission, Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities https://climate.ec.europa.eu/eu-action/effort-sharing-member-states-emission-targets/effort-sharing-2021-2030-targets-and-flexibilities_en

⁵⁹ European commission, Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities https://climate.ec.europa.eu/eu-action/effort-sharing-member-states-emission-targets/effort-sharing-2021-2030-targets-and-flexibilities_en

⁶⁰ 14° considérant du règlement (UE) 2323/857.

A. Dans le secteur énergétique

98. L'énergie est le secteur qui représente, proportionnellement la plus grande source d'émissions de GES tant pour l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Danemark que la Belgique en 1990.

| Pourcentage du secteur de l'énergie dans l'émission totale de GES | |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| | 1990 |
| R-U | 75,01% ⁽⁶¹⁾ |
| Allemagne | 81,688% ⁽⁶²⁾ |
| Danemark | 73,8% ⁽⁶³⁾ |
| Belgique | 72,7% ⁽⁶⁴⁾ |

99. Ces quatre pays sont historiquement fortement dépendants du charbon comme source d'énergie primaire. Or, la production d'énergie au moyen du charbon émet plus de deux fois de CO₂ par rapport au gaz naturel ⁽⁶⁵⁾.

Les schémas ci-dessous représentent l'évolution de la production de l'électricité à partir du charbon de 1960 à 2015.

⁶¹ Department for Business, Energy & Industrial Strategy, *UK Greenhouse Gas Inventory, 1990 to 2020*, avril 2022, p. 44.

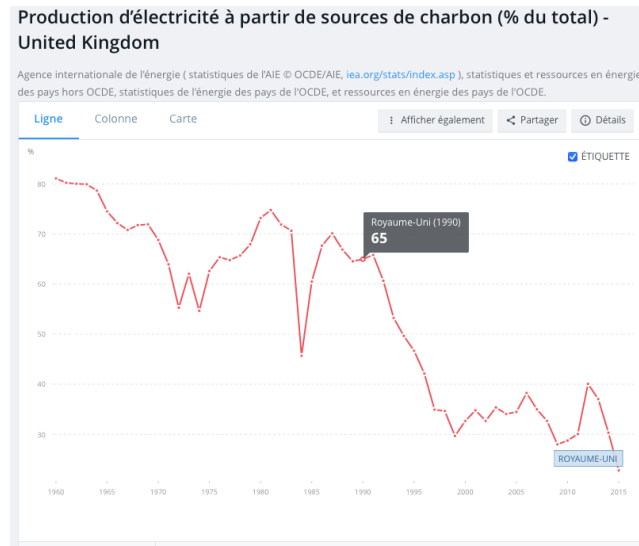
⁶² Federal Environment Agency, *National Inventory Report for the German Greenhouse Gas Inventory 1990 – 2020*, 14 avril 2022, p. 142.

⁶³ Denmark, "2022 Convention - Common Reporting Format (CRF) Table 10s6", <https://unfccc.int/documents/461946>.

⁶⁴ *Belgium's greenhouse gas inventory (1990-2020)*, 13 mai 2022, p. 16.

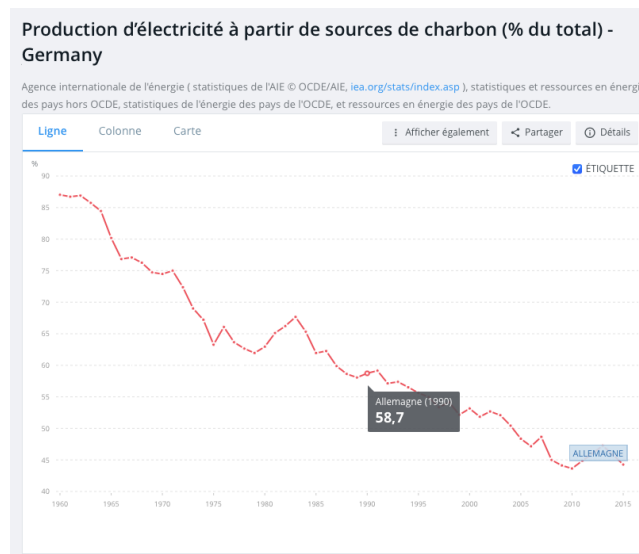
⁶⁵ Économie d'énergie, « Les émissions de CO₂ par énergie », <https://www.economiedenergie.fr/les-emissions-de-co2-par-energie/>.

Production d'électricité à partir de sources de charbon (% du total) – Royaume-Uni



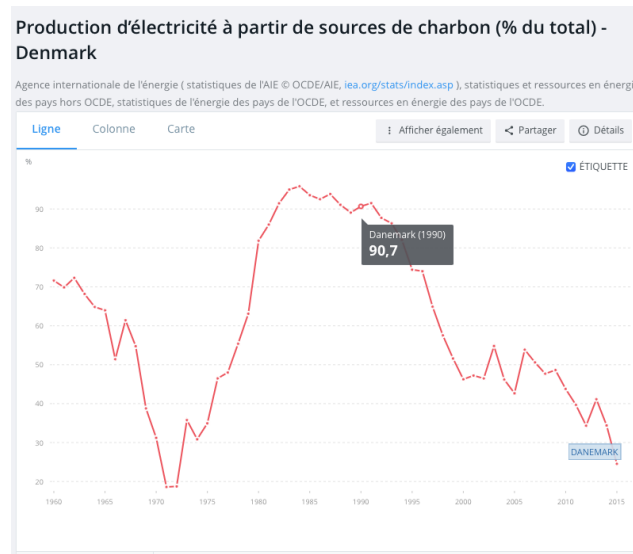
(source : banque mondiale)

Production d'électricité à partir de sources de charbon (% du total) – Allemagne



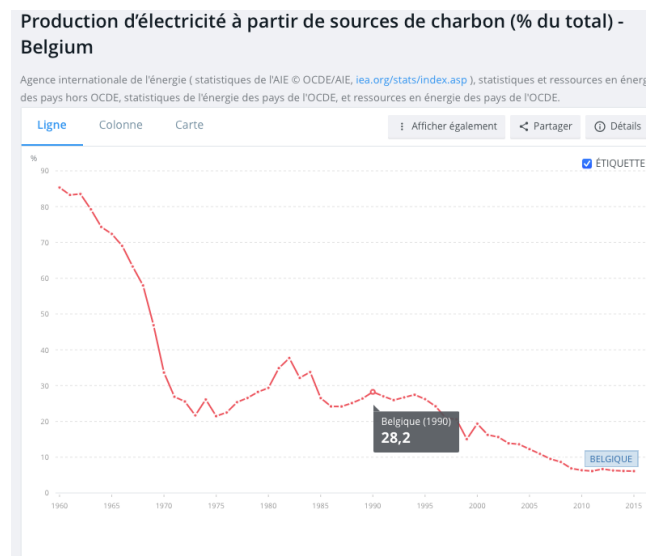
(source : banque mondiale)

Production d'électricité à partir de sources de charbon (% du total) – Danemark



(source : banque mondiale)

Production d'électricité à partir de sources de charbon (% du total) – Belgique



(source : banque mondiale)

100. Ces quatre graphiques mettent en lumière qu'en 1990, tant l'Allemagne que le Royaume-Uni et le Danemark étaient encore fortement dépendants du charbon alors que la Belgique avait déjà commencé à diminuer l'utilisation du charbon dès la fin des années 1960. En 1990, le charbon ne représentait, en effet, plus que 28,2% du total de l'énergie produite.

Depuis 1990, ces quatre pays se sont, dès lors, attelés à diminuer le charbon comme source d'énergie primaire. L'Allemagne et le Royaume-Uni se sont principalement tournés vers le gaz

naturel et le pétrole ⁽⁶⁶⁾. Partant, en 2020, le charbon ne représente plus qu'un petit pourcentage de la production énergétique de ces pays.

| Pourcentage de l'utilisation du charbon dans le secteur énergie | | |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------|
| | 1990 | 2020 |
| R-U | 65% ⁽⁶⁷⁾ | 1,8% ⁽⁶⁸⁾ |
| Allemagne | 58,7% ⁽⁶⁹⁾ | 7,4% ⁽⁷⁰⁾ |
| Danemark | 90,7% ⁽⁷¹⁾ | 9,4% ⁽⁷²⁾ |
| Belgique | 28,2% ⁽⁷³⁾ | 1% ⁽⁷⁴⁾ |

La réduction de la part du charbon comme source d'énergie primaire a donc permis de réduire considérablement les émissions du Royaume-Uni, l'Allemagne et le Danemark mais seulement de manière plus modérée en Belgique, celle-ci ayant déjà fortement diminué cette utilisation avant 1990. L'argument invoqué par les parties appelantes revient donc à pénaliser la Belgique d'avoir réduit sa consommation de charbon avant 1990.

| Évolution des émissions dans le secteur énergie | | | |
|-------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------|
| | 1990 | 2020 | % réduction |
| R-U | 597956,40 ⁽⁷⁵⁾ | 312304,97 ⁽⁷⁶⁾ | - 47,8% |
| Allemagne | 1 036 444 ⁽⁷⁷⁾ | 608 399 ⁽⁷⁸⁾ | - 41,3% |

⁶⁶ Department for Business, Energy & Industrial Strategy, *UK Greenhouse Gas Inventory, 1990 to 2020*, avril 2022, p. 44, 121 ; Federal Environment Agency, *National Inventory Report for the German Greenhouse Gas Inventory 1990 – 2020*, 14 avril 2022, p. 137.

⁶⁷ « Production d'électricité à partir de sources de charbon (% du total) - United Kingdom », *la Banque mondiale* <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/EG.ELC.COAL.ZS?locations=GB>.

⁶⁸ Department for business, energy & industrial strategy, "UK ENERGY IN BRIEF 2021", 2021, p. 28 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1032260/UK_Energy_in_Brief_2021.pdf.

⁶⁹ Production d'électricité à partir de sources de charbon (% du total) – Germany, *la Banque mondiale* <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/EG.ELC.COAL.ZS?locations=DE>.

⁷⁰ Destatis, "Gross electricity production1 in Germany from 2019 to 2022", <https://www.destatis.de/EN/Themes/Economic-Sectors-Enterprises/Energy/Production/Tables/gross-electricity-production.html>.

⁷¹ Production d'électricité à partir de sources de charbon (% du total) – Danemark, *la Banque mondiale* <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/EG.ELC.COAL.ZS?end=2015&locations=DK&start=1960&view=chart>.

⁷² Danish Energy Agency, « Energy in Denmark 2020 », 2022, https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Statistik/energy_in_denmark_2020.pdf

⁷³ « Production d'électricité à partir de sources de charbon (% du total) – Belgium », *la Banque mondiale* <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/EG.ELC.COAL.ZS?locations=BE>.

⁷⁴ International energy agency, "Belgium 2022 energy policy review", https://iea.blob.core.windows.net/assets/638cb377-ca57-4c16-847d-aa4d96218d35/Belgium2022_EnergyPolicyReview.pdf.

⁷⁵ United Kingdom, "2022 KP Common Reporting Format (CRF) Table 10s6" <https://unfccc.int/documents/461921>

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Federal Environment Agency, *National Inventory Report for the German Greenhouse Gas Inventory 1990 – 2020*, 14 avril 2022, p. 142.

⁷⁸ *Ibidem*.

| | | | |
|-----------------|--------------------------|---------------------------|----------|
| Danemark | 53724,77 ⁽⁷⁹⁾ | 28 778,36 ⁽⁸⁰⁾ | - 46,43% |
| Belgique | 103 775 ⁽⁸¹⁾ | 77 011 ⁽⁸²⁾ | - 25,8 % |

101. Par ailleurs, en Allemagne, la forte diminution des émissions de GES dans le secteur industriel et énergétique s'explique également par son histoire récente. En effet, en 1990, les émissions de GES de l'Allemagne étaient très élevées à la suite de la réunification de la RDA avec la RFA.

Au cours des années qui ont suivi, la mise hors service des installations industrielles obsolètes de l'Allemagne de l'Est (ex-RDA) ont, entre autres, permis de réduire les émissions de GES d'origine industrielles dans des proportions particulièrement importantes.

B. Évolution récente dans les émissions de GES

102. La crise énergétique, à la suite de la guerre en Ukraine a conduit l'Allemagne à se tourner davantage vers le charbon ce qui augmentera fortement leur taux d'émission dans leur prochain rapport ⁽⁸³⁾.

Cette tendance se traduit déjà dans l'inventaire de 1990-2021, qui indique une augmentation de 4% des émissions par rapport à 2020 ⁽⁸⁴⁾ (traduction libre) :

« Par rapport à l'année précédente, 2020, les émissions totales ont augmenté de 4,0 %. Cette augmentation était la plus importante observée depuis l'année 1990. Les émissions de CO2 provenant de la production d'électricité ont augmenté de manière significative. Les émissions provenant des centrales au charbon dur et au lignite ont particulièrement augmenté, en raison d'une utilisation accrue du charbon pour la production d'électricité. En revanche, l'utilisation de gaz naturel, qui a des émissions plus faibles que le charbon, a diminué au cours du second semestre de l'année, en raison de l'augmentation des prix du gaz. La raison principale de l'augmentation de l'utilisation du charbon dur et du lignite pour la production d'électricité est la baisse considérable de la production d'électricité à partir des énergies renouvelables par rapport à l'année précédente. La diminution de la production d'électricité à partir de l'énergie éolienne a été particulièrement marquée ».

⁷⁹Denmark, 2022 Convention - Common Reporting Format (CRF) Table 10s6, <https://unfccc.int/documents/461946>.

⁸⁰*Ibidem*.

⁸¹ Belgium's greenhouse gas inventory (1990-2020), 13 mai 2022, p. 16.

⁸² *Ibidem*.

⁸³K. APPUNN, F. ERIKSEN et J. WETTENGEL, "Germany's greenhouse gas emissions and energy transition targets", Clean Energy Wire, 4 avril 2023, <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-greenhouse-gas-emissions-and-climate-targets> ; "German CO2 cuts stall as coal, oil use cancel out renewable gains", Climate home news, 4 janvier 2023, <https://www.climatechangenews.com/2023/01/04/german-co2-cuts-stall-as-coal-oil-use-cancel-out-renewable-gains/>.

⁸⁴ National Inventory Report for the German Greenhouse Gas Inventory 1990 – 2021 German Environment Agency, 14 avril 2023, p. 66.

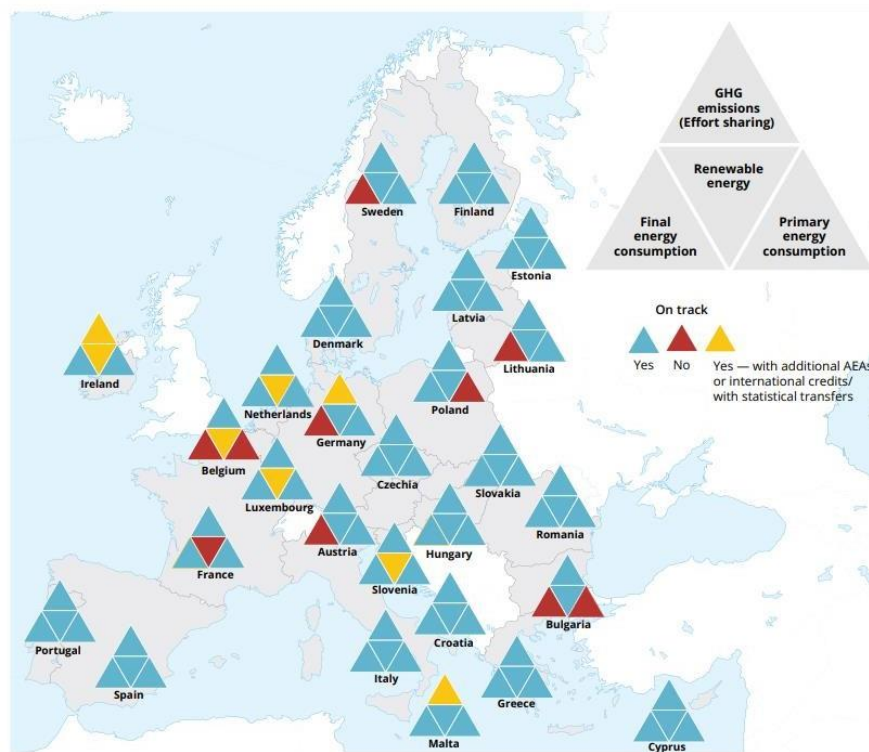
103. Par ailleurs, la ministre du Climat et de l'Environnement suédoise a annoncé en novembre 2022 que la Suède va augmenter ses émissions de 10% au vu de leur situation économique ⁽⁸⁵⁾.

Ainsi, certaines mesures ont été prise afin de baisser les taxes sur le diesel et de favoriser les industries polluantes. La conséquence directe a été une augmentation des GES émis par la Suède ⁽⁸⁶⁾.

104. On relèvera également que l'analyse présentée par l'Agence européenne de l'environnement et à laquelle font référence les parties appelantes au principal ⁽⁸⁷⁾, si elle fait état de mauvais résultats de la Belgique en termes de politique énergétique, classe celle-ci « sur la voie » (« *on track* ») en ce qui concerne les émissions de GES, à l'instar de la plupart des autres Etats membres (à l'exception de l'Irlande et de Malte).

105. Enfin, la Cour des comptes européenne, dans son récent rapport spécial intitulé « *Objectifs de*

Figure ES.4 Member States progress towards 2020 national targets



l'Union européenne en matière de climat et d'énergie – Contrat rempli pour 2020, mais

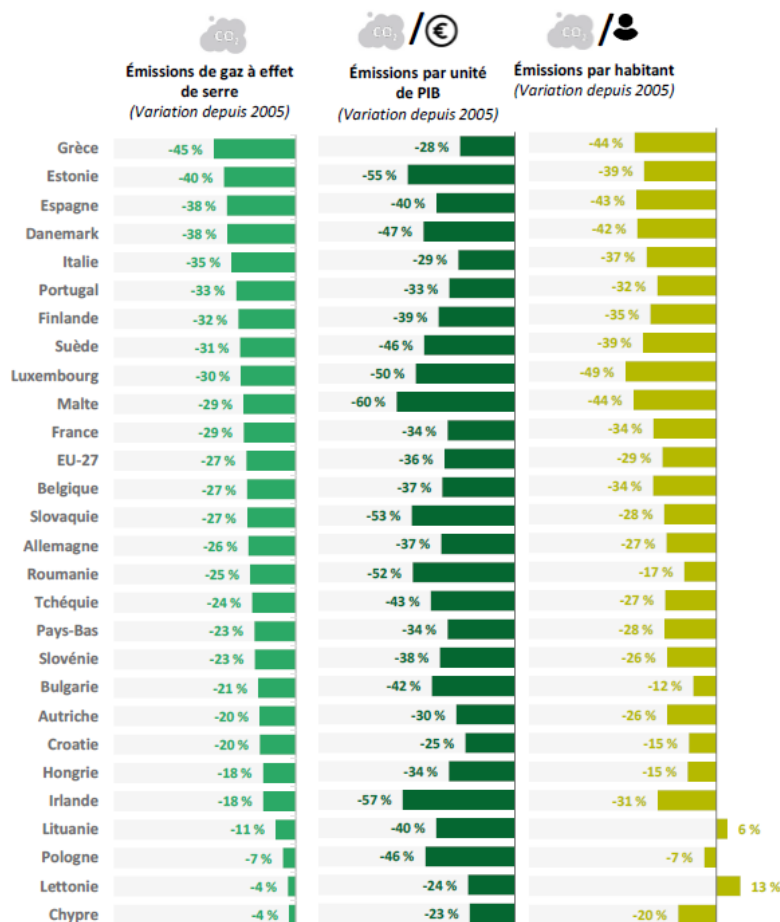
⁸⁵ C. SZUMSKI, « COP27 : la Suède annonce une augmentation de ses émissions de CO2 », *EURACTIV.com*, 8 novembre 2022, <https://www.euractiv.fr/section/energie-climat/news/cop27-la-suede-annonce-une-augmentation-de-ses-emissions-de-co2/>.

⁸⁶ C. MORTEO, « La Suède critiquée par la communauté scientifique pour avoir acheté des crédits carbone au Ghana », *France info*, 22 février 2023 https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/en-direct-du-monde/la-suede-critiquee-par-la-communaute-scientifique-pour-avoir-achete-des-credits-carbone-au-ghana_5646383.html

⁸⁷ Point 473 des conclusions de synthèse des parties appelantes au principal.

pronostic réservé pour les objectifs de 2030 » (dossier, **pièce 14**)⁽⁸⁸⁾, compare l'évolution des émissions totales de GES au cours de la période 2005-2020, par Etat membre ⁽⁸⁹⁾.

106. L'infographie proposée, basée sur les données de l'Agence européenne pour l'environnement, montre que la Belgique se situe, pour ce qui concerne la réduction de ses émissions GES depuis 2005, exactement dans la moyenne européenne, soit à 27 % de réduction. Elle comprend également les données de réduction des émissions de GES par unité de PIB et par habitant, pour lesquelles la Belgique se situe également dans la moyenne européenne.



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par l'Agence européenne pour l'environnement.

Encore une fois, ces seules données ne permettent pas d'apprécier totalement la situation relative d'un Etat membre par rapport à un autre, eu égard notamment aux éléments de contexte exposés ci-dessus. Par exemple, les émissions par habitant de Luxembourg (14,67 t/hab.), pourtant mieux « classée » dans le tableau ci-dessus, dépassent largement celles de la Belgique (9,57 t/hab.) ⁽⁹⁰⁾.

⁸⁸ <https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2023-18>.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 25.

⁹⁰ <https://fr.statista.com/statistiques/1309417/emission-gaz-effet-de-serre-habitant-ue/>.

107. Il résulte de ce qui précède que le recours à des données statistiques pour comparer les efforts fournis par différents Etats dans le domaine de la réduction de leurs émissions de GES doit s'accompagner d'une mise en relation entre ces données, d'une part, et avec des variables non statistiques, d'autre part. N'invoquer qu'une seule donnée statistique est par conséquent inévitablement trompeur et ne saurait fonder une appréciation sur le comportement d'un Etat.
108. Il est renvoyé, pour le surplus, aux développements relatifs au premier grief, et plus particulièrement au point 8.2, C, v, des présentes conclusions.

7. PREMIER GRIEF DES PARTIES APPELANTES ET MOYENS DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE – RESPONSABILITÉ FONDÉE SUR L'ARTICLE 1382 DU CODE CIVIL ET DES ARTICLES 2 ET 8 CEDH

7.1 ASBL KLIMAATZAAK ET CONSORTS

109. Dans leur premier grief, les parties appelantes contestent le jugement entrepris en ce qu'il a jugé que, pour l'horizon 2020, il fallait mesurer les résultats obtenus par les parties intimées exclusivement à l'objectif contraignant de réduction d'émissions de GES inscrit à l'Amendement de Doha (niveau international), aux obligations contraignantes de réduction d'émission de GES dans les secteurs non-ETS inscrites dans la Décision 406/2009/CE (niveau européen) et aux obligations intra-belges de réduction des émissions de GES inscrites dans l'accord de coopération du 12 février 2018 (niveau national), en s'abstenant de les mesurer à la lumière de la norme de comportement imposée par les articles 2 et 8 de la CEDH et par l'article 1382 du Code civil au regard de la connaissance que les autorités avaient du danger qui menace leurs populations et des mesures à prendre pour contribuer à le prévenir ou à le limiter.
110. Selon les parties appelantes, le tribunal aurait négligé de reconnaître l'existence d'une faute de comportement de la Région de Bruxelles-Capitale au regard d'une faute consistant en la violation d'une norme de comportement imposée par les articles 2 et 8 de la CEDH et par l'article 1382 du Code civil.
111. Les parties appelantes reprochent au tribunal d'avoir limité son examen⁽⁹¹⁾ de l'existence d'une faute à la violation d'une norme de droit positif fondée sur les obligations de l'Etat belge au titre du droit national ou des conventions en engagements internationaux et européens qui lui sont opposables, et plus particulièrement :
- l'objectif de réduction des émissions de 48% inscrit à l'amendement de Doha ;
 - les objectifs découlant de la décision 406/2009/CE ;

⁹¹ Sous réserve de la faute reconnue par le tribunal résultant du constat des réductions effectives d'émissions de GES au regard des obligations de l'Etat belge au titre du droit belge, européen et international, du manque de bonne gouvernance climatique et des avertissements de l'Union européenne.

- les obligations de réductions d'émissions de GES inscrites dans l'accord de coopération du 12 février 2018
112. Or, selon les parties appelantes, les parties intimées ne se seraient pas conduites et continueraient à ne pas se conduire comme des autorités publiques normalement prudentes et diligentes pour les raisons suivantes :
- 1) la menace d'un réchauffement climatique dangereux est une menace fort grave ;
 - 2) la connaissance effective de cette menace par les parties intimées ;
 - 3) la probabilité extrêmement élevée que la menace se réalise et la connaissance de cette probabilité par les parties intimées ;
 - 4) la possibilité de prendre des mesures préventives efficaces et le caractère raisonnable de telles mesures à la lumière du danger ;
 - 5) l'insuffisance des mesures prises par les parties intimées.
113. À ce titre, les parties appelantes estiment que le tribunal aurait « confondu » la faute par manquement à une norme de droit positif et la faute par manquement à une norme de comportement ⁽⁹²⁾.
114. Selon les parties appelantes, la norme de comportement qui s'impose à la Belgique, tant pour la période antérieure à 2020 que pour la période postérieure à cette date, serait définie par les rapports du GIEC ⁽⁹³⁾. Toujours selon les parties appelantes, seule l'adoption de mesures de mitigation (visant la réduction des émissions de GES dans l'atmosphère) serait conforme à cette norme de comportement, à l'exclusion des mesures d'adaptation ⁽⁹⁴⁾.
115. Partant, les parties appelantes considèrent que la norme de comportement qui s'imposait aux intimées leur enjoignant d'atteindre une réduction linéaire d'au moins 30% de leurs émissions de GES en 2020, par rapport aux émissions de 1990 ⁽⁹⁵⁾, n'aurait pas été respectée par la Région de Bruxelles-Capitale.
116. Partant du constat des réductions des émissions de GES durant cette période, inférieures à ce résultat, les parties appelantes concluent à l'existence d'une faute dans le chef de l'Etat belge et des régions.

⁹² Points 78 et 79 de la requête d'appel.

⁹³ Point 91 de la requête d'appel.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Points 100 et 101 de la requête d'appel.

117. Pour l'avenir (période post-2020), les parties appelantes estiment que ces réductions devraient atteindre, *pour le moins -61% d'ici 2030 par rapport à 1990*, toujours selon une trajectoire linéaire ⁽⁹⁶⁾. Les parties appelantes estiment que rien n'indiquerait que ces objectifs seraient atteints au regard des mesures envisagées par les parties intimées, et qu'il existerait au contraire des indications sérieuses permettant d'affirmer que ces objectifs ne seront pas atteints ⁽⁹⁷⁾.

7.2 RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

118. La Région de Bruxelles-Capitale conteste l'existence d'une faute dans son chef résultant, d'une part, d'une insuffisance de réduction des émissions de GES depuis son territoire jusqu'en 2020 (« *résultats mitigés* » et absence de gouvernance climatique) et, d'autre part, d'une insuffisance de mesures appropriées pour réduire ses émissions de GES à l'avenir.

119. Elle conteste également les griefs formulés par les parties appelantes selon lesquels la seule violation d'une norme de comportement, à l'exclusion de la violation d'une norme de droit positif, serait susceptible d'engager sa responsabilité civile.

120. Elle relève que les parties appelantes ne démontrent pas que leurs demandes sont de nature à réparer le dommage qu'elles auraient subi, ou à prévenir un tel dommage.

121. Enfin, elle relève que le jugement entrepris n'établit pas de lien de causalité entre les fautes reprochées à la Région de Bruxelles-Capitale et le dommage des parties appelantes.

A. Remarques préalables

122. À titre préliminaire, la Région de Bruxelles-Capitale réfute l'affirmation des parties appelantes selon lesquelles elle ne contesterait pas le principe de sa soumission au régime de la responsabilité civile, eu égard à la divergence de point de vue quant aux conditions de mise en cause de la responsabilité du législateur. Partant, la Région de Bruxelles-Capitale conteste que « *Le fait que les trois pouvoirs de l'Etat puissent engager chacun leur responsabilité ne donne donc pas lieu, à l'occasion de la présente affaire, à des discussions quant à savoir qui, de leurs législateurs et exécutifs respectifs, est responsable de l'inaction des intimées* ». ⁽⁹⁸⁾

123. Cette question se trouve, au contraire, au cœur de la discussion juridique suscitée par l'invocation de l'article 1382 du Code civil comme l'un des fondements des demandes des parties appelantes.

⁹⁶ Point 115 de la requête d'appel.

⁹⁷ Points 122 et 123 de la requête d'appel.

⁹⁸ Point 498 des conclusions des parties appelantes.

(i) *Faute du législateur bruxellois*

124. Comme déjà exposé, le jugement entrepris ne distingue pas la responsabilité du pouvoir législatif bruxellois de celle du pouvoir *exécutif* bruxellois.
125. Toutefois, en droit bruxellois, il n'existait pas, jusqu'à l'adoption de l'ordonnance « climat » précitée du 17 juin 2021, 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, et certainement pas dans les proportions demandées par les parties appelantes. Les parties appelantes n'invoquent d'ailleurs pas une telle disposition en droit bruxellois.
126. Comme l'indique le PNEC, « *Cette stratégie sera initiée rapidement dans le cadre de l'exécution du règlement gouvernance, mais fera ensuite l'objet d'une réflexion approfondie et d'un large débat public. En effet, 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* » (souligné dans le texte) ⁽⁹⁹⁾.
127. Ainsi, faire droit aux demandes des parties appelantes reviendrait à imposer le Parlement bruxellois à légiférer en ce sens, à défaut pour le Gouvernement bruxellois de pouvoir agir sans habilitation.

Les réductions d'émissions de GES postulées par les parties appelantes, toutes justifiées soient-elles, ne sauraient être atteintes par la simple adoption d'arrêtés du Gouvernement bruxellois et nécessitent, comme exposé ci-avant, l'intervention du législateur.

Les parties appelantes ne démontrent nullement, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, leur affirmation selon laquelle « *Une part importante des initiatives qui sont de nature à réduire les émissions de GES n'ont pas besoin d'une habilitation légale, ou disposent déjà d'une telle habilitation, celle-ci étant insuffisamment mise en œuvre* ».

Pour le surplus, il y a lieu de relever que les parties appelantes ne contestent pas les engagements pris par la Région de Bruxelles-Capitale dans l'ordonnance « climat » du 17 juin 2021, qu'elles n'ont d'ailleurs pas poursuivi en annulation devant la Cour constitutionnelle.

128. La thèse des parties appelantes ⁽¹⁰⁰⁾, qui aboutit à la confusion des pouvoirs législatif et exécutif, dont la séparation constitue un élément essentiel du fonctionnement institutionnel belge, méconnaît les articles 105 et 108 de la Constitution.

⁹⁹ Traduit par l'article 5 de l'ordonnance « climat » (article 1.2.4 du COBRACE) : « *Le Gouvernement établit au moins tous les 10 ans en amont de l'élaboration du Plan Régional Air-Climat-Energie, une stratégie à long terme à 30 ans visant notamment à préciser la répartition sectorielle des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre directes et indirectes* ».

¹⁰⁰ Point 500 des conclusions des parties appelantes.

Il est en effet fondamentalement différent, tant sur le plan juridique que sur le plan politique, de mettre en cause la responsabilité d'un Etat (ou, en l'occurrence, d'une région) dans sa fonction *exécutive* (et d'administration) ou dans sa fonction *législative*.

- Dans le premier cas, en effet, il peut être reproché au pouvoir exécutif (dont les pouvoirs sont « *d'attribution* ») de ne pas mettre en œuvre les règles adoptées par le législateur, ou de ne pas se conformer à ces dernières.
- Dans le second cas, en revanche, à l'exception des règles constitutionnelles et de droit international (voir ci-après), le législateur agit – ou n'agit pas – directement sur la base du mandat dont il est investi à l'issue des élections (pouvoirs « *résiduels* », uniquement limités par les matières que la Constitution réserve à d'autres pouvoirs).

Ignorer l'existence d'une distinction dans les régimes de responsabilité applicables à ces deux pouvoirs n'est donc pas justifié en droit, comme en atteste au demeurant l'ensemble de l'abondante doctrine et de la jurisprudence sur le sujet ⁽¹⁰¹⁾. Les parties appelantes ne peuvent dès lors être suivies lorsqu'elles soutiennent que « *Le fait que les trois pouvoirs de l'Etat puissent engager chacun leur responsabilité ne donne donc pas lieu, à l'occasion de la présente affaire, à des discussions quant à savoir qui, de leurs législateurs et exécutifs respectifs, est responsable de l'inaction des intimées* » ⁽¹⁰²⁾. La jurisprudence récente de la Cour de cassation, rendue dans l'affaire dite du SOFTENON, telle que rappelée par l'Etat belge dans ses conclusions, ne déroge pas à ce principe ⁽¹⁰³⁾.

La parallèle avec la responsabilité des communes est sans pertinence, dès lors que ces dernières agissent dans le cadre strictement fixé par la loi et la Constitution. Ainsi, par exemple, l'omission d'une commune d'adopter des mesures, qu'elles soient réglementaires ou individuelles, est susceptible d'être sanctionnée en raison de sa contrariété avec l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale ⁽¹⁰⁴⁾. Tel n'est pas le cas pour le pouvoir législatif, qui n'est soumis qu'au respect de la Constitution et des normes internationales à effet direct.

Le fait que les pouvoirs législatif et exécutif interagissent n'a pas pour conséquence de les soumettre au même régime de responsabilité. Il est d'ailleurs inexact d'affirmer que l'exercice du pouvoir d'initiative législative suppose la réunion d'une majorité, une telle initiative pouvant être prise tant par le Gouvernement que par des parlementaires (issus de la majorité ou de l'opposition).

¹⁰¹ Voy. par exemple *La responsabilité des pouvoirs publics*, XXII journées d'études juridiques Jean Dabin, D. RENDERS (coord.), Bruxelles, Bruylant, 2016, 693 p.

¹⁰² Point 498 des conclusions des parties appelantes.

¹⁰³ Cass., 3 juin 2022, C.18.0558.F ; conclusions de synthèse de l'Etat belge, pp. 150-151.

¹⁰⁴ « (...) les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ».

Comme le souligne R. ERGEC, « *Le rapprochement qui est fait [entre la carence du législateur et] la carence dans l'exercice par le Roi de son pouvoir réglementaire n'est pas davantage pertinent. En n'exerçant pas son pouvoir réglementaire nécessaire à l'exécution de la loi, le Roi est susceptible de paralyser les effets de cette dernière, ce qui est contraire à l'article 108 de la Constitution qui interdit de suspendre les lois* »⁽¹⁰⁵⁾.

129. Au demeurant, la responsabilité du pouvoir exécutif, dans l'exercice de sa fonction réglementaire d'exécution des lois, décrets ou, en l'espèce, d'ordonnances, est strictement encadré par les habilitations dont il dispose. Également tenu au respect du principe de la séparation des pouvoirs, il est sans compétence pour adopter des règlements sans habilitation préalable du législateur. Si sa responsabilité peut être engagée en cas de défaut d'adoption de mesures d'exécution *voulues par le législateur*⁽¹⁰⁶⁾, pour autant, il ne saurait se voir reprocher une inaction en l'absence d'une telle habilitation.

(ii) *Lien de causalité*

130. 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⁽¹⁰⁷⁾.

131. La faute doit avoir été la condition *sine qua non* de la réalisation du dommage⁽¹⁰⁸⁾. 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 produit⁽¹⁰⁹⁾. 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⁽¹¹⁰⁾.

132. Les parties appelantes 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 pays a donc une part de responsabilité dans la causalité du réchauffement global et dans ses conséquences⁽¹¹¹⁾.

¹⁰⁵ R. ERGEC, « Quelques doutes sur la soumission du législateur au droit commun de la responsabilité civile », *J.T.*, 2007, p. 441.

¹⁰⁶ Voy. par ex. Cass., 29 avril 1971, *J.T.*, 1972, p. 689, obs. PH. MAYSTADT.

¹⁰⁷ J.-L. FAGNART, « La causalité », in : *Responsabilités – Traité théorique et pratique. Titre I – Livre 11*, Kluwer, 2008, p. 13.

¹⁰⁸ Cass. (1^{er} ch.), 5 juin 2008, *J.T.*, 2009, p. 28 ; Cass., 12 janvier 2007, *Entr. et dr.*, 2007, liv. 2, p. 172.

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ Voir notamment Cass., 15 mai 1990, *Pas.*, 1990, I, p. 1054.

¹¹¹ Conclusions principales des parties appelantes, point 551.

133. Il est toutefois 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 ⁽¹¹²⁾. En effet, les questions de responsabilité liées au réchauffement climatique se caractérisent par un lien causal particulièrement distendu entre la faute et le dommage ⁽¹¹³⁾. Pour que la responsabilité puisse être activée, il faut un lien causal entre une faute déterminée et un dommage déterminé ⁽¹¹⁴⁾. Comme le souligne le B. DUBUISSON dans un commentaire du jugement *a quo*, « *Le raisonnement ne peut toutefois être mené jusqu'à son terme si le dommage lui-même n'est pas avéré mais simplement redouté* » ⁽¹¹⁵⁾.

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 ⁽¹¹⁶⁾.

134. Or, les parties appelantes et le jugement entrepris ne démontrent pas de lien de causalité entre une quelconque faute de la Région de Bruxelles-Capitale et leurs potentiels dommages futurs. Les parties appelantes citent les rapports du GIEC, du PNUE et des articles de la revue scientifique *Lancet*, alors qu'aucun de ceux-ci n'établissant formellement le lien entre le réchauffement climatique et les émissions de GES en provenance du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

135. 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 ⁽¹¹⁷⁾. En l'espèce, les parties appelantes ne rapportent 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 – l'omission de prendre des mesures adéquates pour réduire les émissions de GES depuis son territoire.

En outre, les parties appelantes ne démontrent pas que la faute qu'elles 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. Autrement dit, les parties appelantes ne démontrent pas que si la Région de Bruxelles-Capitale avait pris telles ou telles mesures, il n'y aurait pas de vagues de forte chaleur,

¹¹² D. MISONNE, L. TRIAILLE ET C. NENNEN, *Responsabilité (civile) de l'Etat et climat*, Rapport du séminaire académique #2, 28 mai 2018, p. 15.

¹¹³ *Idem*, p. 8.

¹¹⁴ *Idem*.

¹¹⁵ B. DUBUISSON, *op. cit.*, p. 277.

¹¹⁶ D. MISONNE, L. TRIAILLE ET C. NENNEN, *op. cit.*, p. 16.

¹¹⁷ Cass., 16 décembre 2004, *J.L.M.B.*, 2006, p. 1168.

d'augmentation des maladies vectorielles, d'inondations ou encore de troubles allergiques. Elles n'établissent par conséquent aucun lien causal entre la faute et le dommage allégué.

Selon B. DUBUISSON, 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 ⁽¹¹⁸⁾.

« En réalité, l'établissement d'un lien causal entre des manquements aussi largement définis et un dommage collectif relève d'une tâche quasiment impossible, du moins si on utilise les règles du droit commun.

Peut-on dire avec certitude que le dommage redouté ne surviendra pas si l'État belge respecte les normes d'émission d'ici 2040 ? Certes, il n'est pas impossible d'établir un lien entre les catastrophes naturelles déjà survenues et l'inertie des pouvoirs publics mais le degré de preuve requis risque de poser problème, même si l'on se satisfait d'un degré raisonnable de certitude, comme y invite désormais l'article 8.5 du nouveau Livre VIII du Code civil. Il est vrai que l'article 8.6 admet la preuve par vraisemblance "pour les faits positifs dont, par la nature même du fait à prouver, il n'est pas possible ou pas raisonnable d'exiger une preuve certaine".

On voit bien que le droit de la responsabilité n'est pas l'outil idéal pour résoudre ces questions qui relèvent d'enjeux collectifs. » ⁽¹¹⁹⁾

En l'espèce, les parties appelantes ne démontrent pas l'existence d'un dommage individuel qui serait lié à une prétendue inaction ou insuffisance d'action de la Région de Bruxelles-Capitale face au réchauffement climatique.

136. 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 appelantes ⁽¹²⁰⁾.

(iii) Condamnation collective

137. Il y a lieu de relever que les appelantes et le jugement entrepris formulent leurs griefs sans distinction entre les différentes parties intimées, sans préciser en quoi, *in concreto*, chacune d'entre elles aurait, dans l'exercice de ses compétences, commis une faute au sens des

¹¹⁸ *Idem*, p. 15.

¹¹⁹ B. DUBUISSON, *op. cit.*, p. 277.

¹²⁰ 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.

dispositions invoquées. Les parties appelantes formulent en effet leurs griefs de manière générale et indifférenciée, sans tenir compte des particularités propres à chacune des parties intimées et mesures déjà mises en œuvre par chacune d'elles, 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.

138. Les parties appelantes et le jugement entrepris formulent essentiellement leurs arguments autour de la notion d'« Etat belge ». 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.
139. Les parties appelantes n'exposent en outre 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 appelantes 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 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 ci-après.

Plutôt que de diriger une action spécifique à l'encontre de la Région de Bruxelles-Capitale, dans laquelle elles auraient identifié des griefs précis à son encontre, compte tenu de sa nature, de ses compétences, des mesures existantes, etc., les appelantes ont choisi de formuler leurs griefs et leurs demandes de manière indifférenciée à l'encontre des régions et l'Etat fédéral.

Tout au plus les parties appelantes au principal formulent-elles, dans leur conclusions, la considération d'ordre général selon laquelle « *il est tout à fait possible – techniquement et économiquement – de faire le nécessaire pour contrer cette menace fort grave qui risque de se réaliser avec une probabilité quasi-certaine* » ⁽¹²¹⁾.

Cette phrase sibylline peine à masquer toute l'étendue du débat, qui mobilise les autorités publiques régionales, nationales, européennes et internationales depuis plusieurs décennies, et dans lequel les parties appelantes au principal refusent de s'engager.

140. Depuis plusieurs années, la Région de Bruxelles-Capitale a pourtant approuvé de nombreuses ordonnances et arrêtés et approuvé différents plans stratégiques destinés (essentiellement ou incidemment) à réduire les émissions de GES ⁽¹²²⁾. Or, les parties requérantes n'ont jamais

¹²¹ Point 768 des conclusions de synthèse des parties appelantes au principal.

¹²² Par exemple, le Plan de gestion des ressources et des déchets – « PGRD » – approuvé par le Gouvernement le 22 novembre 2018), le PNEC (précité), le Plan Air-Climat-Energie (précité), etc.

contesté ces décisions (qui seraient, selon elles, insuffisantes) et s'abstiennent de le faire dans le contexte de la présente action.

Ainsi, par exemple, l'ASBL Klimaatzaak n'a introduit aucune remarque au cours des enquêtes publiques organisées dans le cadre de l'adoption du PNEC régional bruxellois (une seule parmi les 8.429 parties co-appelantes a participé à l'enquête relative au PNEC bruxellois) et du PNEC fédéral, et ne formule à aucun moment une critique ciblée sur les mesures visées par ces documents.

141. Dans l'affaire NEUBAUER à laquelle font référence les parties appelantes au principal, la Cour constitutionnelle allemande était ainsi saisie d'un contentieux *objectif*, ayant pour objet l'examen, sur le fond, de la loi fédérale allemande du 12 décembre 2019 relative à la protection du climat. Cette procédure a donc donné lieu à l'examen de mesures concrètes, dans le cadre d'un contrôle marginal, au terme duquel la Cour allemande conclut à l'absence de violation manifeste des droits fondamentaux invoqués par les requérants, pour les motifs exposés par l'Etat belge dans ses conclusions de synthèse, auxquelles il est renvoyé sur ce point ⁽¹²³⁾.
142. Par conséquent, les griefs qu'elles soulèvent sont formulés de manière abstraite et leur demande « *de prendre les mesures nécessaires pour diminuer ou faire diminuer le volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge de manière à atteindre (...)* » se lit comme l'imposition d'obligations de résultat qu'il ne tiendrait qu'aux parties intimées d'atteindre de manière collective, alors qu'il est manifeste que celles-ci 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 leurs caractéristiques sociales et économiques, de leurs territoires, etc.

Comme l'observe S. VAN DROOGHENBROECK, « *en matière de lutte contre le réchauffement climatique, la part de responsabilité de l'État fédéral et des collectivités fédérées est, précisément, difficile à déterminer par avance, sur la base de considérations purement juridiques* » ⁽¹²⁴⁾.

Ainsi, par exemple, la nature presque exclusivement urbaine de son territoire, 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 intimées. 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

¹²³ P. 230 et s. des conclusions de synthèse de l'Etat belge.

¹²⁴ S. VAN DROOGHENBROECK e.a., « *Urgenda: quelles leçons pour la Belgique ?* », A.P.T. 2021/1, p. 34.

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.

143. La Région de Bruxelles-Capitale soutient que les parties appelantes demeurent en défaut d'exposer la nature exacte des griefs qu'il y aurait lieu de retenir dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale au regard du prescrit des dispositions invoquées. Au contraire, elles poursuivent une condamnation de la Région sur pied des articles 1382 et 1383 du Code civil compte tenu des émissions globales de la Belgique.

Cette argumentation illustre sans équivoque que les parties appelantes ne démontrent à aucun moment l'existence d'une faute propre dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale.

La répartition des compétences ne peut être un moyen d'échapper à l'obligation faite aux parties appelantes, pour fonder une condamnation fondée sur les dispositions invoquées, de démontrer *in concreto* l'existence d'une faute ou d'un manquement dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale. La circonstance que les parties appelantes poursuivent une réparation en nature n'affecte en rien cette obligation.

Les parties appelantes ont fait le choix de ne pas diriger spécifiquement leur action contre chacune des intimées, mais sollicitent au contraire que leur responsabilité collective soit retenue et qu'elles déterminent ensuite elles-mêmes, dans un second temps, la contribution de chacune dans l'exécution de la condamnation à intervenir.

144. Cette manière de procéder méconnaît les exigences des articles 1382 et 1383 du Code civil, qui exigent qu'une condamnation soit fondée sur la reconnaissance *préalable* d'une faute dans le chef de la personne condamnée. La Région de Bruxelles-Capitale n'élude pas sa responsabilité, mais revendique uniquement que celle-ci ne soit engagée qu'au terme de la démonstration concrète d'une faute caractérisée dans son chef.
145. 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.

L'injonction, formulée sous forme de demande de condamnation collective, sollicitée par les parties appelantes ne saurait aboutir à l'existence d'une obligation individualisée dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale, cette dernière étant sans compétence pour exiger quoi que ce soit de la part des autres parties intimées.

146. C'est en ce sens que le PNEC (**dossier, pièce 8**, p. 20) prévoit l'engagement du Gouvernement régional « à plaider auprès du Gouvernement fédéral pour:

- *Faire évoluer le système des voitures de société en lien avec la thématique « Mobility as a service ».*
- *(A très court terme) la normalisation du taux de TVA pour le charbon (de 12% à 21%) dans le cadre de la réduction des subsides (indirects) aux énergies fossiles inscrite dans le Pacte énergétique ;*
- *La mise en place d'un système de tarification du carbone (de manière à internaliser les dommages induits par les émissions de gaz à effet de serre et d'orienter les agents économiques vers les solutions les moins carbonées possibles). A défaut, le Gouvernement défendra l'augmentation progressive des accises sur les carburants ;*
- *La mise en place d'une taxe sur le kérosène dans le secteur du transport aérien ;*
- *La diminution de la TVA sur les services de réparation ;*
- *La diminution de la TVA pour les opérations de démolition/reconstruction, étant entendu que les politiques régionales veilleront en priorité à quantifier le coût environnemental de ses opérations pour en évaluer la pertinence ;*
- *L'adaptation et le renforcement progressif des normes de produit avec à terme l'interdiction de la mise sur le marché des :*
 - *Installations de chauffage alimentées au charbon et les installations de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire fonctionnant au mazout ;*
 - *Produits électroménagers énergivores ;*
 - *Boissons dans des bouteilles en plastique, avec en parallèle la mise en place d'un cadre favorisant le recours à la consigne et l'adoption de deux ou trois formats standardisés pour toutes les boissons vendues en Belgique ».*

147. À ce titre, il y a lieu de relever qu'une obligation de concertation, qu'elle soit imposée par une norme du droit positif ou par une norme de comportement, ne saurait être qualifiée autrement qu'en *obligation de moyen*, et non *de résultat*. En effet, l'absence ou l'insuffisance de décisions ou de mesures par un organe de concertation ne sauraient être imputées à une des parties à cet organe sans qu'il ne soit établi que cette partie en serait elle-même la cause.

La Région de Bruxelles-Capitale ne saurait, dès lors, voir sa responsabilité engagée pour le non-respect des objectifs de réduction de la Belgique, dans la mesure où il est établi qu'elle a atteint – et dépassé – ses objectifs antérieurs et a pris, pour l'avenir, des engagements conformes à ce qui peut être attendue d'une autorité publique normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes conditions.

148. Il n'est pas sans intérêt d'observer que cette impossibilité, propre à la responsabilité collective, existe pareillement, *mutatis mutandis*, à quelque échelle que l'on se situe : par exemple, une action similaire dirigée contre l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne (et contre cette dernière) ne saurait résulter en une condamnation individuelle de chaque Etat membre à atteindre un objectif global fixé à l'échelle de l'Union dans son ensemble, aucun Etat n'étant en mesure, d'une part, d'atteindre à lui seul cet objectif, ni, d'autre part, d'imposer à d'autres Etats membres qu'ils adoptent les mesures nécessaires.

B. La responsabilité du législateur ne peut être engagée en l'absence de violation d'une norme de droit positif – premier moyen de la Région de Bruxelles-Capitale

(i) Introduction

149. La Région de Bruxelles-Capitale défend que, en droit belge et plus particulièrement au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation, la seule violation du principe général de prudence ne peut constituer, à elle seule, le fondement d'une faute dans le chef du législateur et ne peut dès lors engager sa responsabilité civile sur la base de l'article 1382 du Code civil.

150. Dans l'exercice de leurs compétences, la responsabilité du législateur n'est pas engagée de la même manière que celle de l'exécutif et des autres pouvoirs publics en général. En effet, ces derniers n'ont de compétences que celles que leur attribue la loi et la Constitution. Le contrôle de l'exercice de leurs compétences peut donc se faire dans un contexte légal strictement établi, en toute hypothèse. Il n'en va pas de même pour le pouvoir législatif, qui agit de manière souveraine, à deux exceptions près : le respect de la Constitution et de la loi spéciale, d'une part, et le respect des normes et engagements internationaux directement applicables, d'autre part.

151. Au demeurant, la responsabilité du pouvoir exécutif dans l'exercice de sa fonction réglementaire s'apprécie de manière identique, *mutatis mutandis*, à celle du législateur : lorsque la compétence de l'administration est complètement liée, c'est-à-dire qu'elle ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation concernant l'exercice de cette compétence, la méconnaissance de celle-ci implique nécessairement une responsabilité, pour autant naturellement que toutes les autres conditions de cette responsabilité soient remplies ⁽¹²⁵⁾.

Au contraire, si l'administration agit dans les limites d'un pouvoir discrétionnaire qui lui est reconnu par la loi, la Constitution ou une norme de droit international directement applicable, le pouvoir judiciaire ne peut substituer son appréciation à celle de l'administration, mais peut seulement vérifier si celle-ci n'a pas commis une faute dans l'exercice de ce pouvoir ⁽¹²⁶⁾ : « *le pouvoir judiciaire est compétent tant pour prévenir que pour indemniser une atteinte irrégulière portée à un droit subjectif par l'administration dans l'exercice de sa compétence*

¹²⁵ Cass. 16 janvier 2006.

¹²⁶ P. VAN OMMESLAGHE, « La responsabilité extracontractuelle de l'Etat appliquée au pouvoir législatif », *A.P.T.*, 2012/1, p. 13.

non liée mais qu'à ce propos il ne peut priver l'administration de sa liberté d'action et ni se substituer à celle-ci » ⁽¹²⁷⁾.

Selon la Cour de cassation, « *sous réserve de l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de responsabilité, l'autorité administrative commet une faute lorsqu'elle prend ou approuve un règlement qui méconnaît soit une disposition de droit international ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne, soit des règles constitutionnelles ou légales lui imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée, de sorte qu'elle engage sa responsabilité civile si cette faute est cause d'un dommage* » ⁽¹²⁸⁾.

La responsabilité pour violation du devoir général de prudence du pouvoir exécutif s'apprécie donc exclusivement, par hypothèse, dans le contexte des habilitations dont il dispose. La Cour de cassation (et la Cour constitutionnelle) a pu ainsi condamner l'abstention fautive, de la part du pouvoir exécutif, de prendre les mesures d'exécutions prescrites par la loi, le décret ou l'ordonnance ⁽¹²⁹⁾.

152. Or, en l'espèce, n'existait pas, jusqu'à l'adoption de l'ordonnance « climat », d'habilitation au Gouvernement bruxellois de prendre des mesures de nature à rencontrer les demandes formulées par les parties appelantes.
153. Les parties appelantes au principal soutiennent qu'en marge des obligations formelles de l'Etat belge et des régions, ceux-ci seraient tenus du respect d'une norme de comportement découlant, en l'espèce, de la connaissance qu'ils avaient – selon les parties appelantes au principal – de la nécessité de limiter les émissions de GES de manière telle à éviter un réchauffement climatique dangereux, dont le point de basculement se situe à une hausse globale des températures de 1,5°C.
154. Or, contrairement à ce qu'elles soutiennent, aucun accord formel de la communauté internationale au sujet d'une limitation à 1,5°C ne peut être trouvé ni dans la décision adoptée lors de la COP de Copenhague en 2009, ni dans les décisions adoptées lors des COP de Cancun en 2010 ou de Durban en 2011. Ce seuil est apparu pour la première fois dans l'Accord de Paris. Ce dernier ne formule en lui-même aucun objectif chiffré de réduction des émissions de GES à l'adresse des Etats parties.

L'évolution des demandes formulées par les parties appelantes au principal, depuis leur citation du 1^{er} juin 2015, qui constituent elles-mêmes une « traduction » de l'objectif de 1,5°C sous forme de réduction des émissions de GES, traduit au demeurant cette évolution et la difficulté de s'accorder sur de tels objectifs :

¹²⁷ Cass., 4 mars 2004.

¹²⁸ Cass., 14 janvier 2000.

¹²⁹ Cass., 24 avril 1971, *Pas.*, 1971, I, p. 752 et concl. proc. gén. F. DUMON, *J.T.*, 1972, p. 689 et note PH. MAYSTADT; Cass., 27 mars 2003, *Pas.*, 2003, p. 673; B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONCINCK et G. GATHEM, « Chapitre 3 – Responsabilité des pouvoirs publics dans la fonction de légiférer et de réglementer », in *La responsabilité civile*, Bruxelles, Larcier, 2009, nr. 753; P. VAN OMMESLAGHE, "C. – la faute appréciée selon la nature de l'activité des pouvoirs publics", in *Tome II – Les obligations*, Bruxelles, Bruylant, 2013, nr. 861.

| | 2020 | 2025 | 2030 | 2050 |
|------------------------|--------|----------|----------|----------|
| Citation | 25-40% | - | 40-55% | 80-87,5% |
| Conclusions T1 | 25-40% | 42-48% | 55-65% | 100% |
| Requête d'appel | - | 48% min. | 65% min. | - |
| Conclusions CA | - | - | 61% | - |

155. Ceci démontre à suffisance que la norme de comportement invoquée par les parties appelantes au principal doit, comme toute norme de comportement, être appréciée dans le contexte et à l'époque ou le comportement incriminé a été adopté.

(ii) La responsabilité du législateur : principes

156. La possibilité de mettre en cause l'Etat du fait des actes ou des omissions du pouvoir législatif, initialement exclue en droit belge ⁽¹³⁰⁾, a été reconnue par la Cour de cassation au terme d'une évolution qui a connu ses derniers développements dans une jurisprudence récente, contrairement à la pratique déjà plus établie en matière de responsabilité des pouvoirs exécutif ⁽¹³¹⁾ et judiciaire ⁽¹³²⁾. Cette évolution a également été influencée par la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, devenue Cour constitutionnelle, qui a instauré un contrôle de constitutionnalité des actes législatifs.

Cette évolution a été principalement marquée par plusieurs arrêts prononcés depuis 2006 et peut, sans prétendre à l'exhaustivité sur ce sujet éminemment commenté, être synthétisée comme suit.

157. Un premier arrêt du 1^{er} juin 2006, rendu en audience plénière, a affirmé *le principe* d'absence d'immunité du législateur au regard des articles 1382 et 1383 du Code civil, dans le cadre d'un litige mettant en cause le rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur les sectes :

« Les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir législatif et des parlementaires n'impliquent pas que l'Etat serait, d'une manière générale, soustrait à son obligation d'indemniser le dommage causé à autrui par une faute du Parlement » ⁽¹³³⁾.

¹³⁰ Cass., 27 juin 1845, *Pas.*, 1845, I, p. 392. F. LAURENT, *Principes de droit civil*, t. XX, Bruxelles, Bruylant, 1876, p. 438, n° 418.

¹³¹ Depuis l'arrêt *La Flandria*, Cass. 5 novembre 1920, *Pas.* 1920, I, p. 193, avec les conclusions de l'Avocat général P. LECLERCQ; égal. Cass., 7 mars 1963, *Pas.*, 1963, I, p. 744.

¹³² Cass. 19 décembre 1991, *Arr. Cass.* 1991-92, p. 364 (le premier arrêt *Anca*).

¹³³ Cass., 1^{er} juin 2006, *J.T.*, 2006, pp. 461 et s. et obs. S. VAN DROOGHENBROECK ; *R.W.*, 2006-2007, pp. 213 et s. avec les concl. de M. DE SWAEF et la note de A. VAN OEVELEN, « De aansprakelijkheid van de Staat voor fouten van het Parlement : wel in de uitoefening van de wetgevende activiteit, maar niet voor de werkzaamheden van een parlementaire

Ce principe a ensuite été décliné dans plusieurs arrêts, qui en ont précisé la portée.

158. L'arrêt *Ferrara Jung* du 28 septembre 2006, précédé des conclusions du Premier Avocat général LECLERCQ, constitue la véritable consécration jurisprudentielle de la responsabilité extracontractuelle du législateur ⁽¹³⁴⁾:

« 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).

La *norme supérieure* invoquée était, en l'espèce, l'article 6.1. de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « **CEDH** ») (dépassement du délai raisonnable par manque de moyens mis à la disposition du pouvoir judiciaire).

159. La Cour de cassation a ensuite étendu cette hypothèse à la violation de règles de droit européen, dans le prolongement de la jurisprudence bien établie de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment de ses arrêts *Franovich* ⁽¹³⁵⁾, *Brasserie du Pêcheur* et *Factortame* ⁽¹³⁶⁾, aux termes de laquelle un Etat membre peut se voir condamner en cas de transposition incomplète, incorrecte ou inexistante d'un acte de droit dérivé ⁽¹³⁷⁾. Dans son arrêt du 30 avril 2015, la Cour de cassation a ainsi reconnu que la méconnaissance par la loi du droit de l'Union pouvait être considérée comme fautive au sens de l'article 1382 du Code civil, et engendrer de la sorte un devoir de réparation dans le chef de l'autorité :

« 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) ⁽¹³⁸⁾.

onderzoekscommissie », *T.B.P.*, 2006/7, pp. 434 et s. et note K. MUYLLE, « Overheidsaansprakelijkheid voor een fout van het Parlement na het "sektenarrest" van het Hof van cassatie ».

¹³⁴ Cass., 28 septembre 2006, *J.T.*, 2006, pp. 594 et s. avec les conclusions du Premier Avocat général LECLERCQ; R.W., 2006-2007, pp. 1124 et s. et note A. VAN OEVELEN, « De aansprakelijkheid van de Staat voor het foutieve verzuim zijn wetgevende bevoegdheid uit te oefenen »; M. UYTENDAELE, « Du réflexe salutaire à l'ivresse du Pouvoir – Premières réflexions sur les arrêts de la Cour de cassation Église universelle du Royaume de Dieu et F.J. », *J.L.M.B.*, 2006, pp. 1554 et s.; Y. THIELS et I. WOUTERS, « La responsabilité des pouvoirs publics. Le pouvoir législatif mis en cause : révolution ou évolution? », *J.L.M.B.*, 2006, pp. 1526 et s.; R. ERGEC, *op.cit.*, pp. 440 et s.; A. VAN OEVELEN, « De aansprakelijkheid van de Staat, de Gewesten et de Gemeenschappen voor onrechtmatige wetgeving », *T.V.W.*, 2006/4, pp. 401 et s.; E. MAES, « Het Hof van Cassatie over de fout van overheidsorganen : streng, strenger, strengst... », *T.B.P.*, 2007, pp. 547 et s.

¹³⁵ CJUE, C-6-90 et C-9/90, 19 novembre 1991

¹³⁶ CJUE, aff. jointes C-46/93 et C-48/93, 5 mars 1996.

¹³⁷ Par exemple Cass., 28 septembre 2001, *T.B.H.*, 2013, pp. 82 et s.

¹³⁸ Cass., 30 avril 2015, R.G. n° C.12.06.37.F.

La violation d'une règle supralégislative « *imposant de s'abstenir d'agir de manière déterminée* » demeure donc une condition *sine qua non* pour engager la responsabilité de l'Etat législateur au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil.

160. 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* » (¹³⁹).

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 (¹⁴⁰).

161. Les parties appelantes invoquent également l'arrêt de la Cour de cassation du 10 septembre 2010, qui vise l'hypothèse d'une violation de la Constitution par le législateur : selon la Cour de cassation, sur la base d'un constat d'inconstitutionnalité sanctionné par la Cour constitutionnelle, le juge du fond doit encore déterminer si cette violation de la Constitution constitue *effectivement* un comportement fautif du législateur (¹⁴¹).

Contrairement à ce que soutiennent les parties appelantes au principal, cet arrêt ne peut pas être interprété comme signifiant que « *Si le juge doit apprécier si en l'espèce et malgré une inconstitutionnalité constatée par la juridiction constitutionnelle, l'Etat a agi comme le ferait un législateur normalement prudent et diligent, a fortiori, il doit évidemment le faire lorsqu'il n'est pas nécessaire de constater une inconstitutionnalité pour établir un comportement fautif. Ce que la Cour dit ici c'est que le test du "législateur normalement prudent et diligent" doit être effectué y compris lorsqu'une inconstitutionnalité de la loi a été constatée par la juridiction constitutionnelle, ce qui est une affirmation particulièrement forte de la part de la Cour* ». (¹⁴²)

162. Les parties appelantes se méprennent en considérant que « *le test du "législateur normalement prudent et diligent" doit être effectué y compris lorsqu'une inconstitutionnalité de la loi a été constatée par la juridiction constitutionnelle* » (nous soulignons) : ce que dit la Cour de cassation, c'est que ce test doit être effectué même lorsqu'une inconstitutionnalité de la loi a été constatée.

¹³⁹ Cour d'appel de Bruxelles, 4 juillet 2002, *J.L.M.B.*, 2002, 11184, nous soulignons.

¹⁴⁰ 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.

¹⁴¹ A. ALEN, « Overheidsaansprakelijkheid voor fouten van de wetgever wegens schending van de Grondwet », in P. MARTENS et al. (dir.), *Liège, Strasbourg, Bruxelles : parcours des droits de l'Homme. Liber amicorum Michel Melchior*, Limal, Anthemis, 2010, p. 852.

¹⁴² Point 504 des conclusions de synthèse des parties appelantes.

En effet, l'interprétation de cet arrêt par les parties appelantes contredit les termes de l'arrêt du 10 septembre 2010, selon lequel un constat d'inconstitutionnalité par la Cour constitutionnelle *ne suffit pas* à établir une faute dans le chef du législateur :

« 3. La décision prise par la Cour constitutionnelle dans le cadre d'une question préjudicielle, qu'une disposition légale est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution n'implique pas encore qu'il est établi que le législateur a commis une faute au sens de l'article 1382 du Code civil.

4. La responsabilité du législateur pour avoir adopté une législation fautive requiert une appréciation propre du juge saisi de la demande de condamner l'État sur la base d'un acte illicite. Le simple renvoi à un arrêt de la Cour constitutionnelle qui a décelé lors d'une question préjudicielle une contrariété entre la loi et la Constitution sur la base de l'état du droit au moment où elle a statué ne suffit pas comme appréciation propre » ⁽¹⁴³⁾.

163. Comme l'observe S. VAN DROOGHENBROECK, « *L'enseignement certain que l'on peut tirer de l'arrêt du 10 septembre 2010, est le rejet de l'assimilation systématique entre, d'une part, la violation d'une règle constitutionnelle par un acte législatif ou une abstention de légiférer, et, d'autre part, l'existence d'une faute dans le chef de l'État législateur* » ⁽¹⁴⁴⁾ ; pour autant, « *la définition "canonique" de la faute à double volet – "violation d'une norme supérieure imposant d'agir ou de s'abstenir d'agir dans un sens déterminé" ou violation de la norme générale de prudence (...) – n'apparaît pas explicitement dans l'arrêt du 10 septembre 2010* » ⁽¹⁴⁵⁾.
164. La violation d'une règle supralégislative demeure donc une condition *sine qua non* pour engager la responsabilité de l'Etat législateur au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil. Contrairement à ce que soutiennent les parties appelantes au principal, les juridictions belges n'ont jamais condamné une autorité publique dans l'exercice de sa fonction législative en l'absence de violation d'une norme supérieure lui imposant une obligation.
165. Le raisonnement suivi par les parties appelantes, selon lesquelles un Etat pourrait être tenu de se conformer à une norme de comportement ne trouvant pas sa source dans un engagement auquel il est formellement partie, conduirait à admettre que ce dernier serait tenu d'obligations complémentaires découlant du *contexte* dans lequel ces engagements ont été pris. Un tel raisonnement, qui aurait pour conséquence de dénaturer la portée des accords internationaux et, par voie de conséquence, de dissuader les Etats de s'engager dans de tels processus, ne saurait être suivi.

¹⁴³ Cass., 10 septembre 2010, F.09.0042.N/2, nous soulignons.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 366 et références citées.

¹⁴⁵ *Ibidem*, pp. 367-368.

(iii) Application

166. Or, en l'espèce et comme relevé par le jugement entrepris, les seuls objectifs de réduction des émissions de GES juridiquement contraignants qui s'imposaient à la Belgique pour 2020 étaient fixés par l'amendement de Doha (20% de réduction) et par décision 406/2009/CE du Parlement et du Conseil du 23 avril 2009 (15% de réduction), elle-même transposée en objectifs régionaux par l'accord de coopération du 12 février 2018 (8,8% pour la Région de Bruxelles-Capitale)

Ce même jugement fait référence au « *bilan de la réduction des émissions de gaz à effet de serre non-ETS 2013-2020* » déposé par l'Etat fédéral, qui établit que la Région de Bruxelles-Capitale a atteint, et même dépassé, l'objectif qui lui était assigné.

167. Partant, dès lors qu'il y a lieu de constater que la Région de Bruxelles-Capitale a largement rencontré les objectifs de réduction des émissions de GES qui lui étaient imposés en vertu de l'accord de coopération du 12 février 2018.

168. En ce qui concerne les objectifs futurs, le jugement entrepris a relevé ce qui suit :

- « *Le droit international se limite donc à fixer un objectif commun, c'est-à-dire maintenir l'augmentation de la température globale moyenne "bien en-dessous" de 2°C sous les niveaux préindustriels et l'engagement de "poursuivre des efforts" pour la limiter à 1,5°C, tout en laissant aux États concernés le soin de déterminer les moyens d'y contribuer, "ce qui le fait paraître non-contraignant, voire relevant de la soft-law" » ;*
- « *Sur le plan européen, les seuls engagements juridiquement contraignants pour la Belgique se trouvent, d'une part, dans le Règlement (UE) 2018/842, qui lui impose de réduire ses émissions de GES pour les secteurs non-ETS de 35% par rapport à 2005 pour 2030, et, d'autre part, dans la directive 2018/2001, qui lui impose 13% d'énergie renouvelable dans sa consommation finale brute d'énergie » ;*
- « *(...) les parties demanderesses se basent essentiellement sur le rapport du groupe d'experts pour le climat et de développement durable pour déterminer les objectifs de réduction des émissions de GES qu'elles demandent au tribunal d'imposer collectivement à l'Etat fédéral et aux Régions. (...) Toutefois, ce rapport scientifique ne constitue pas non plus une source d'obligation juridiquement contraignante à l'égard des pouvoirs publics » ;*
- « *Dès lors, et sous la seule réserve des engagements pris à la suite du Règlement (UE) 2018/842 et de la Directive (UE) 2018/2001 précités, la manière dont la Belgique va participer à l'objectif mondial de réduction des émissions de GES relève actuellement du pouvoir d'appréciation des organes législatif et exécutif ».*

169. La Région de Bruxelles-Capitale approuve ce constat, auquel il convient désormais d'ajouter les engagements de la Région de Bruxelles-Capitale désormais inscrits dans l'ordonnance « climat » et les objectifs de réduction fixés par le règlement européen 2021/1119 (55% en 2030 par rapport aux émissions de 1990 et neutralité carbone en 2050), qui ne fixe toutefois pas d'objectifs individualisés par Etat membre (et vise également l'adoption de mesures par l'Union européenne elle-même).

C. Les articles 2 et 8 de la CEDH – deuxième moyen de la Région de Bruxelles-Capitale

170. Les parties appelantes invoquent la violation par la Région de Bruxelles-Capitale de deux droits fondamentaux, à savoir :

- le droit à la vie (article 2 CEDH) ;
- le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 CEDH).

En particulier, les parties appelants reprochent à la Région de Bruxelles-Capitale d'avoir méconnu la « norme de comportement » qui découlerait des articles 2 et 8 de la CEDH – à savoir, selon elles, issue des rapports du GIEC.

171. Selon les parties appelantes, il ne s'agirait donc pas tellement de démontrer que la Région de Bruxelles-Capitale a commis une faute (au sens civil du terme) en méconnaissant des droits fondamentaux, mais que la Région de Bruxelles-Capitale aurait, indépendamment du régime de la responsabilité civile, commis une violation de droits fondamentaux susceptible de justifier sa condamnation par Votre Cour.

Elles insistent sur l'autonomie de leur moyen tiré des articles 2 et 8 de la CEDH.

En effet, les parties appelantes soutiennent en substance que la Région de Bruxelles-Capitale aurait violé la norme de comportement « *imposée par les articles 2 et 8 CEDH et par l'article 1382 du Code civil* ». A suivre les parties appelantes, la norme de comportement se retrouverait donc tant dans les articles 2 et 8 de la CEDH que dans l'article 1382 du Code civil – mais elles ne postulent pas qu'une violation des articles 2 et 8 de la CEDH entraînerait une faute au sens de l'article 1382 du Code civil.

Or, comme exposé ci-dessus (point 8.2, ii, « *Injonctions* »), la *seule* violation des articles 2 et 8 de la CEDH ne saurait conduire Votre Cour à faire droit aux injonctions demandées par les parties appelantes, dès lors que ces demandes ont pour objet la réparation en nature d'un dommage. Le rattachement aux articles 1382 et 1383 du Code civil, qui nécessite la démonstration d'un lien de causalité entre la faute et le dommage (ou à tout autre régime de responsabilité *ad hoc*), doit dès lors être invoqué et démontré, *quod non* en l'espèce.

De plus, contrairement à ce que soutiennent les parties appelantes, cette exigence n'est pas contraire à l'article 13 de la CEDH (voy. point 8.2, B).

172. Au vu de la situation et du comportement de la Région de Bruxelles-Capitale, les parties appelantes ne peuvent pas raisonnablement être suivies. En effet, comme démontré ci-après, il ne pourrait pas être reproché à la Région de Bruxelles-Capitale, compte tenu des mesures raisonnables et appropriées qu'elle a adoptées et qu'elle projette d'adopter pour réduire les émissions de GES à partir de son territoire, d'avoir commis une quelconque violation de droits fondamentaux.

En première instance, les parties appelantes n'ont jamais détaillé en quoi les mesures adoptées et mises en œuvre par la Région de Bruxelles-Capitale – et la non-adoption et la non mise en œuvre d'autres mesures – pouvaient constituer une violation des articles 2 et 8 de la CEDH.

Le jugement entrepris n'est pas plus explicite à cet égard.

(i) Dispositions invoquées

Les dispositions invoquées par les parties appelantes se lisent comme suit :

Article 2 de la CEDH :

« Droit à la vie

1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.

2. La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire :

- a) pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ;*
- b) pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ;*
- c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection. »*

Article 8 de la CEDH :

« Droit au respect de la vie privée et familiale

1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui,

dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

(ii) Obligations positives et effet direct

173. **Effet direct – notion** – D'une manière générale, l'effet direct peut être défini comme « *une qualité de la règle de droit international consistant à créer des droits et des obligations pour les particuliers, l'adverbe "directement" renvoyant à l'absence de mesures internes d'exécution de ladite règle* »⁽¹⁴⁶⁾. L'effet direct emporte la possibilité pour des particuliers de pouvoir directement se prévaloir en justice de dispositions internationales leur conférant des droits subjectifs⁽¹⁴⁷⁾, soit à l'égard d'un Etat (« effet direct vertical ») soit à l'égard d'un particulier (« effet direct horizontal »).
174. **Obligations positives et négatives** – L'effet direct d'une disposition de droit international est étroitement lié à la nature des obligations, **positives ou négatives**, que cette disposition impose aux Etats signataires :
- les obligations *positives* peuvent être définies comme celles qui exigent des autorités nationales qu'elles adoptent « *des mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits de l'individu* »⁽¹⁴⁸⁾. Dans ce cas, la passivité de l'Etat mène à la violation de la Convention ;
 - à l'inverse, les obligations *négatives* imposent aux autorités nationales de s'abstenir de poser certains actes.

À ce titre, « *L'idée selon laquelle les droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme imposent des obligations positives (...), en sus d'obligations négatives, est unanimement admise* »⁽¹⁴⁹⁾.

¹⁴⁶ F. AUVRAY, *op. cit.*, p. 23; définition fondée sur F. DOPAGNE, « L'effet direct est-il une condition de la primauté du droit international sur le droit belge? », *R.B.D.I.*, 2012/2, p. 462 et reprise de la jurisprudence de la Cour de justice internationale.

¹⁴⁷ I. HACHEZ, « Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge : focus sur la notion polysémique d'effet direct », *Rev. d. h.*, 2015, p. 3.

¹⁴⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Lopez-Ostra*, 9 décembre 1994 ; arrêt *Hokkanen c. Finlande*, 24 août 1994; A. GOURITIN, « La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur les obligations positives en matière environnementale peut-elle s'appliquer aux changements climatiques? », in *Changements climatiques et défis du droit – Actes de la journée d'études du 24 mars 2009*, C. COUNIL et C. COLARD-FABREGOULE, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 257.

¹⁴⁹ I. HACHEZ, « VI.4. – Morceaux choisis sur l'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*, S. VAN DROOGHENBROECK, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 209 et références citées : O. DE SCHUTTER, *Fonction de juger et droits fondamentaux : transformation du contrôle juridictionnel dans les ordres juridiques américain et européens*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 310 et s. ; H. DUMONT ET I. HACHEZ, « Les obligations positives déduites du droit international des droits de l'homme, dans quelles limites ? », *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal ?*, Y. CARTUYVELS et al. (dir.), Bruxelles, Bruylant, Publications des Facultés universitaires Saint- Louis, 2007, pp. 45 à 73 ; K. HAJIYEV, « The Evolution of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights – by the European Court of Human Rights », *La Convention européenne des droits de l'homme, un instrument vivant. Mélanges en l'honneur de Christos L. Rozakis*, D. SPIELMANN, M. TSIRLI et P. VOYATSI, (dir.), Bruxelles,

L'article 8 de la CEDH illustre bien cette distinction ⁽¹⁵⁰⁾ : le premier paragraphe s'analyse en effet comme une obligation *positive*, le second comme source d'obligations *négatives* (ne s'ingérer aux conditions de l'article 8 que de manière proportionnée) et *positives* (prendre des mesures assurant l'équilibre des intérêts en présence et donc la protection des droits de l'individu) ⁽¹⁵¹⁾.

175. **Nature des obligations et effet direct** – Il est traditionnellement admis que l'obligation *négative* est dotée d'effet direct (l'idée étant que l'abstention ou l'interdiction imposée par la norme considérée et l'obligation de résultat qui en découle ne laissent 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 qui sont, dans ce contexte, tenus par une obligation de moyen) ⁽¹⁵²⁾.

En droit belge, ce principe est consacré par l'arrêt *Thonon* de la Cour de cassation du 21 avril 1983 :

« 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 contractantes aient eu l'intention de donner au traité l'objet de conférer des droits subjectifs ou d'imposer des obligations aux individus » ⁽¹⁵³⁾.

Dans un arrêt du 6 mars 1986, la Cour de cassation a rappelé que, pour pouvoir être considérée comme étant directement applicable, la norme d'un traité international (en l'espèce, l'article 8 de la Convention) doit être suffisamment précise et complète :

« 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

Bruylant, 2011, pp. 207 à 218 ; R. LAWSON, « Positieve verplichtingen onder het EVRM : opkomst en ondergang van de fair balance- test », *N.C.J.M. Bulletin*, 1995, n° 20, deel I et deel II, pp. 558 et s. ; F. SUDRE, « Les "obligations positives" dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme », *R.T.D.H.*, 1995, pp. 363 à 384 ; D. SPIELMANN, « Obligations positives et effet horizontal des dispositions de la Convention », *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 133 et s.

¹⁵⁰ Cette distinction n'est toutefois pas exempte de critiques, en raison notamment de sa réversibilité : une même obligation peut parfois être indifféremment définie positivement ou négativement. Toutefois, il demeure possible, dans la plupart des cas, déterminer si l'effectivité d'un droit fondamental requiert une intervention de la part de l'État ou postule, au contraire, son abstention ; voy. S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 213.

¹⁵¹ F. HAUMONT, « Le droit fondamental à la protection de l'environnement dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *Amén.*, 2008, n° spécial, p. 28 ; Cour eur. D.H., arrêt *Moreno Gomez c. Espagne*, 16 novembre 2004.

¹⁵² *Idem* ; I. HACHEZ, « VI.4. – Morceaux choisis... », *op. cit.*, p. 214.

¹⁵³ Cass., 21 avril 1983, *R.C.J.B.*, 1985, p. 26, nous soulignons.

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 » (154).

Il se déduit de cette jurisprudence, non démentie, que « *l'invocabilité en justice d'un droit fondamental est subordonnée à son effet direct, étant entendu qu'est directement applicable la disposition dont la précision est suffisante pour conférer un droit subjectif à ses destinataires, en l'absence de toute mesure interne d'exécution* » (155).

176. **Approche contextualisée de l'effet direct** – L'effet direct reconnu aux dispositions de droit international invoquées peut aussi être apprécié via une « approche contextualisée » qui devrait ainsi être préférée à celle, binaire, de l'effet direct (156). L'approche « contextualisée » repose sur un courant doctrinal imprécis.

Ce courant doctrinal est décrit comme « *minoritaire* » (157). Les auteurs doctrinaux soulèvent, en effet, de nombreuses questions non résolues et n'envisagent cette approche (s'agissant de F. AUVRAY) que dans le contexte de l'invocation de la violation de normes internationales comme faute au sens de l'article 1382 du Code civil, ce que les parties appelantes excluent (158).

Cette approche « contextualisée » exclut de dénier de manière « mécanique » un effet direct aux obligations positives, le caractère directement applicable de telles obligations devant être apprécié au cas par cas. Elle est traduite par certains auteurs en quatre « directives » ou « déclinaisons » qui permettraient de déterminer la force contraignante des droits fondamentaux invoqués et, par conséquent, la marge de manœuvre dont dispose le juge « *pour déterminer la liberté politique que la disposition d'un traité laisse aux pouvoirs publics* » (159).

Dans son ensemble, cette approche « contextualisée » fait l'objet de critiques.

Ainsi, comme le souligne la doctrine, « *le juge entre donc dans une certaine mesure en concurrence avec le législateur parce que les dispositions directement applicables ont priorité sur les lois internes. Il n'est pas impensable que des opinions personnelles puissent ici avoir une certaine influence. Le juge acquiert donc un rôle pour lequel on peut se demander s'il est suffisamment compétent et s'il dispose pour cela d'une légitimité démocratique suffisante, ce qui met en jeu à la fois le principe démocratique et le principe de la séparation des pouvoirs. L'activisme du juge et le danger de partialité de celui-ci constituent non seulement un danger pour le principe démocratique et le principe de la séparation des pouvoirs. La figure de l'effet direct est elle-même en danger. L'effet direct manque en effet son objectif de protection*

¹⁵⁴ Cass., 6 mars 1986, *Pas.*, I, p. 853, nous soulignons.

¹⁵⁵ I. HACHEZ, « *Précisions et droits de l'homme...* », *op. cit.*, p. 3.

¹⁵⁶ Ainsi, globalement, une norme a ou n'a pas un effet direct.

¹⁵⁷ I. HACHEZ, « VI.4. – Morceaux choisis... », *op. cit.*, p. 214.

¹⁵⁸ F. AUVRAY, *op. cit.*, J.T., 2019, p. 28.

¹⁵⁹ E. CLAES et A. VANDAELE, *op. cit.*, p. 44 ; I. HACHEZ, « VI.4. – Morceaux choisis... », *op. cit.*, p. 215-217.

juridique lorsque, du fait de la possibilité de l'arbitraire du juge, l'individu ne sait pas avec certitude quels engagements internationaux lui offrent une protection juridique plus élevée. La sécurité juridique est en effet une composante essentielle de cette protection juridique. Les juges nationaux peuvent également avoir des raisons de limiter la protection juridique de l'individu par la négation de l'effet direct. Tant qu'il ne sera pas clair quels arguments répondent à cette limitation de la protection juridique et tant qu'il n'y aura pas d'équilibre accompagné du souci de renforcer la position juridique individuelle, l'individu sera dans une certaine mesure livré aux choix politiques souvent implicites, imprévisibles et souverains du juge » ⁽¹⁶⁰⁾.

Cela étant, l'approche « contextualisée » ne contredit pas l'approche « traditionnelle » fondée sur l'existence d'un effet direct, puisque les droits de l'homme ont toujours fait l'objet, dans la jurisprudence de la Cour de cassation et de la Cour européenne des droits de l'homme, d'une application dans un contexte bien particulier, propre au litige, et lié à une mesure ou une action prise (ou omise) par un pouvoir public. Suivant le dictionnaire Larousse, le contexte constitue bien « *l'ensemble des circonstances dans lesquelles se produit un événement, se situe une action* ».

Le recours à la conception « contextualisée » des droits de l'homme trouve donc, en pratique, déjà écho dans la jurisprudence de la Cour de cassation et de la Cour européenne des droits de l'homme, comme développé ci-après.

(iii) Jurisprudence de la Cour de cassation

177. La réponse classiquement apportée en la matière par la Cour de cassation, et rappelée dans l'arrêt précité du 6 mars 1986 ⁽¹⁶¹⁾, consiste à affirmer, comme en écho à l'effet direct des obligations négatives, que pour pouvoir être considérée comme étant directement applicable, la norme d'un traité international doit, d'une part, « *être suffisamment précise et complète* », « *sans offrir à l'Etat plusieurs possibilités pour atteindre le but requis* » et, d'autre part, qu'elle soit de nature « *à constituer une source de droits subjectifs et d'obligations dans le chef de particuliers* » ⁽¹⁶²⁾.

Le contrôle que la Cour de cassation exerce sur la décision du juge du fond porte sur le point de savoir si ce juge a, d'une part, reconnu à bon droit un effet direct à la disposition de droit international ou supranational en cause et, d'autre part, considéré à bon droit également que la norme interne litigieuse était incompatible (ou compatible) avec cette disposition ⁽¹⁶³⁾.

¹⁶⁰ E. CLAES et A. VANDAELE, *op. cit.*, p. 12.

¹⁶¹ Commenté par I. HACHEZ, « VI.4. – Morceaux choisis... », *op. cit.*

¹⁶² *Cour de cassation de Belgique – Rapport annuel 2006*, pp. 228-229.

¹⁶³ H. BOULARBAH, P. GÉRARD, J-F. VAN DROOGHENBROECK, « Section 3 – Contrôle par la Cour de cassation de l'interprétation et de l'application des normes juridiques », in *Pourvoi en cassation en matière civile, Bruxelles*, Bruylant, 2010, p. 281 ; voy. p. ex., Cass., 2 juin 2003, 9 novembre 2004 et 16 novembre 2004, *R.C.J.B.*, 2007, pp. 211 et s., et note M. MAHIEU et J. VAN MEERBECK, « Traité international et Constitution nationale ».

Cette jurisprudence a été confirmée à de nombreuses reprises ⁽¹⁶⁴⁾ et jusqu'à récemment, dans l'arrêt précité du 9 février 2017, par lequel la Cour de cassation a précisé que l'existence d'une faute dans le chef de l'Etat nécessite la violation d'une norme de droit international *avec effet direct* ⁽¹⁶⁵⁾, ce qui atteste du maintien de ce critère, en droit belge, dans l'appréciation d'une demande fondée sur la violation d'une telle disposition.

178. En outre, lorsque la Cour de cassation a eu à connaître de l'application de droits fondamentaux issus de la CEDH, le contexte était toujours bien particulier et concernait des obligations négatives.

Dans un arrêt du 5 février 1985, un effet direct « implicite » de l'article 2 de la CEDH a été reconnu par la Cour de cassation ⁽¹⁶⁶⁾. Il ne s'agissait toutefois pas d'une reconnaissance implicite générale et *erga omnes*, mais bien d'une affaire très contextualisée et relative à une mesure très précise, dans un pourvoi dirigé contre un arrêt condamnant un médecin ayant pratiqué une interruption volontaire de grossesse. La Cour de cassation, se fondant sur une interprétation restrictive de l'article 2 précité, a rejeté le pourvoi. Les autres arrêts relatifs au droit à la vie s'inscrivent dans le contexte de l'avortement ou de la peine de mort ⁽¹⁶⁷⁾.

179. En ce qui concerne l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès son arrêt du 21 septembre 1959 ⁽¹⁶⁸⁾, la Cour de cassation en a fait également, de manière systématique, application « contextualisée » : « *Si l'autorité publique dispose d'une certaine marge d'appréciation en cas d'ingérence dans les droits consacrés par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, la question de la marge d'appréciation ne peut être résolue qu'à la lumière du contexte de l'affaire examinée* » (...) « *En s'abstenant de procéder à une approche casuistique du préjudice et des nuisances effectivement subies par les demandeurs dans le cadre spécifique de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'arrêt n'a pu procéder, utilement et en connaissance de cause, à l'analyse du juste équilibre des intérêts en présence, exigée par l'article précité* » ⁽¹⁶⁹⁾.

Enfin, selon la Cour, « *en tant qu'il édicte des obligations positives, [cet article] n'est pas suffisamment précis et complet pour constituer une source de droits subjectifs pour les individus et, par conséquent, les effets directs de cette disposition se limitent aux obligations négatives qu'elle édicte* » ⁽¹⁷⁰⁾.

¹⁶⁴ Cass., 15 mai 2001, *Pas.*, 2001, n° 284, avec les conclusions de l'Avocat général P. DUINSLAEGER ; Cass., 17 janvier 2002, *Pas.*, 2002, n° 36 ; voir aussi : Cass., 4 novembre 1999, *Bull.*, 1999, n° 59 ; Cass., 11 mai 2001, *Pas.*, 2001, n° 273 ; Cass., 25 septembre 2003, *Pas.*, 2003, n° 454.

¹⁶⁵ Cass., arrêt du 9 février 2017 ; F. AUVRAY, *op. cit.*, *J.T.*, 2019, p. 25 ; *Cour de cassation de Belgique - Rapport annuel 2017*, p. 42.

¹⁶⁶ Cass., 25 février 1985, *Pas.*, 1985, I. p. 670.

¹⁶⁷ Cass., arrêt du 22 décembre 1992, *Pas.*, 1992, I. p. 1402 ; Cass., arrêt du 20 décembre 1989, *Pas.*, 1990, I. p. 499 ; Cass., arrêt du 19 janvier 1994, *Pas.*, 1994, I. p. 71.

¹⁶⁸ *Pas.*, 1960, I., p. 98.

¹⁶⁹ Cass., 4 décembre 2008.

¹⁷⁰ C.-H. BORN ET F. HAUMONT, « Le droit à la protection d'un environnement sain », in *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, p. 1443.

(iv) *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*

180. Les parties appelantes font aussi référence à de nombreux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme pour tenter de justifier leurs prétentions.

Une fois encore, les arrêts invoqués ont été pris dans le contexte particulier et bien précis d'une mesure prise par un pouvoir public – ou l'omission faite par ces pouvoirs publics dans une situation particulière en lien avec une mesure déterminée :

- l'arrêt *Fabris c. France* du 7 février 2013 concernait un enfant adultérin qui alléguait avoir subi, dans le cadre de la succession de sa mère, une discrimination fondée sur la naissance dans le cadre de l'adoption par la France de la loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 qui accordait aux enfants adultérins des droits successoraux identiques aux enfants légitimes ;
- l'arrêt *L.C.B. c. Royaume uni* du 9 juin 1998 concernait les essais atmosphériques d'armes nucléaires réalisés par le Royaume-Uni entre 1952 et 1967 et auxquels participèrent plus de 20.000 militaires ;
- l'arrêt *Murillo Saldias et autres c. Espagne* du 28 novembre 2006 concernaient des coulées de boues et de pierres qui a dévasté un camping espagnol dont l'installation avait fait l'objet d'une autorisation administrative avait été délivrée par les pouvoirs publics malgré des rapports d'expertise négatifs ;
- l'arrêt *Boudaïeva et autres c. Russie* du 20 mars 2008 concernait les mesures de protection effectivement mises en place par les autorités locales (dans le Caucase central) contre des coulées de boues : construction d'un collecteur à filtre de rétention des boues, digues de protection, etc. ;
- l'arrêt *Özel et autres c. Turquie* du 17 novembre 2015 concernait une décision adoptée par une autorité locale portant à une hauteur autorisée de six étages des permis de construire qui avaient été accordés à des promoteurs immobiliers, alors même que la région concernée était soumise à des hauts risques sismiques ;
- l'arrêt *Oneryildiz c. Turquie* du 30 novembre 2004 (et non 2011 comme mentionné par les parties appelantes) concernait l'exploitation (et le réaménagement) d'une décharge par la mairie métropolitaine d'Istanbul en dépit des contestations des autorités locales, et une explosion de méthane mortelle liée à cette exploitation ;
- l'arrêt *Osman c. Royaume-Uni* du 28 octobre 1998 concernait, comme le relève les parties appelantes, la mise en cause des autorités dans le cadre d'un meurtre ;
- l'arrêt *Taskin et autres c. Turquie* du 10 novembre 2004 concernait l'octroi d'autorisations d'exploiter une mine d'or près d'Izmir ;
- l'arrêt *Smaltini c. Italie* du 24 mars 2015 concernait l'impact des émissions sur la santé et l'environnement d'une société active dans la production et la transformation de l'acier (le plus grand complexe industriel pour le traitement de l'acier en Europe) ;
- l'arrêt *Di Sarno et autres c. Italie* du 10 janvier 2012 concernait l'adoption d'un plan d'élimination des déchets en Campanie, prévoyant notamment la construction de cinq incinérateurs ainsi que de cinq décharges principales et de six décharges secondaires ;

- l'arrêt *Cordella et autres c. Italie* du 24 janvier 2019 concernait les émissions produites par une usine du secteur sidérurgique suite au rassemblement de toute la production de la zone à chaud dans cette usine ;
- l'arrêt *Okay c. Turquie* du 12 juillet 2005 concernait l'inexécution par les autorités nationales des décisions des juridictions internes ordonnant la fermeture de trois centrales thermiques causant une pollution environnementale dans le département de Mugla (sud-ouest de la Turquie) ;
- l'arrêt *Georgel et Georgeta Stoicescu c. Roumanie* du 26 juillet 2011 concernait l'attaque d'une personne âgée par une meute de 7 chiens errants en face de son habitation dans un quartier résidentiel de Bucarest et l'invocation par la victime de la responsabilité d'un district de Bucarest alors même que la loi imposait à ces districts d'organiser la capture et l'élimination de tels chiens ;
- l'arrêt *Deés c. Hongrie* du 9 novembre 2010 concernait l'introduction d'un péage routier impliquant un report de trafic de camions sur une route alternative secondaire sur laquelle habitait le plaignant ;
- l'arrêt *Lopez Ostra c. Espagne* du 9 décembre 1994 concernait une station d'épuration d'eaux et de déchets construite à 12 mètres du domicile de la plaignante, sur des terrains appartenant à la commune et avec une subvention de l'Etat ;
- l'arrêt *Guerra et autres c. Italie* du 19 février 1998 concernait une usine chimique Seveso qui avait libéré, au cours de son cycle de production, de grandes quantités de produit toxique, sans que la commune concernée n'ait été mise au courant alors même que le préfet concerné l'était et avait l'obligation d'informer la population concernée ;
- l'arrêt *Giacomelli c. Italie* du 2 novembre 2006 concernait l'autorisation d'exploiter pendant 5 ans une usine de traitement des déchets (notamment dangereux), accordée par la région de Lombardie ;
- l'arrêt *Hatton et autres c. Royaume-Uni* du 8 juillet 2003 concernait les nuisances sonores liées aux activités aériennes de l'aéroport d'Heathrow et les restrictions applicables aux vols de nuit par les autorités compétentes ;
- l'arrêt *Fadeïeva c. Russie* du 9 juin 2005 concernait un centre sidérurgique de première importance autour duquel les concentrations de substances toxiques dans l'air étaient de nombreuses fois supérieures aux normes acceptables et autour duquel le taux de mortalité des résidents étaient plus élevées que la moyenne ;
- l'arrêt *Dubetska et autres c. Ukraine* du 10 février 2011 concernait l'exploitation d'une mine de charbon dont les opérations étaient notoirement nocives pour l'environnement (sur la base de rapport des autorités) sans que rien ne soit mis en place par les autorités ;
- l'arrêt *Tatar c. Roumanie* du 27 janvier 2009 concernait l'exploitation de minerai d'or et d'étangs de décantation suite à un accident écologique, alors même que cette exploitation avait été autorisée notamment compte tenu des retombées économiques pour l'Etat roumain ;
- l'arrêt *Branduse c. Roumanie* du 7 avril 2009 concernait le fonctionnement d'une décharge à ordures et les mesures des autorités à cet égard compte tenu de sa proximité avec un établissement pénitentiaire ;

- l'arrêt *asbl Erablière c. Belgique* du 24 février 2009 concernait un permis d'urbanisme tendant à l'extension d'un centre d'enfouissement technique ;
- l'arrêt *Poirot c. France* du 15 décembre 2011 concernait une plainte pour agressions sexuelles d'une personne lourdement handicapée et placée au sein d'un foyer d'accueil médicalisé et son traitement par le droit pénal français ;
- l'arrêt *Kolyadenko et autres c. Russie* du 28 février 2012 concernait des habitants d'une région soumise aux moussons, dont le domicile était situé à proximité immédiate d'un réservoir d'eau potable dont l'eau était rejetée dans une rivière en période de fortes pluies pour éviter des dommages structurels au réservoir – mais qui entraînait donc des épisodes fréquents d'inondation ;
- l'arrêt *Mastromatteo c. Italie* du 24 octobre 2002 concernait l'assassinat du fils du requérant par des détenus ayant bénéficié de permissions de sortie ;
- l'arrêt *Wagner et JMWL c. Luxembourg* du 28 juin 2007 concernait un refus de reconnaître en droit national une décision judiciaire étrangère d'adoption plénière ;
- l'arrêt *Marckx c. Belgique* du 13 juin 1979 concernait une discrimination entre les droits des enfants « naturels » et des enfants « légitimes ».

Aucune des décisions invoquées par les parties appelantes ne fait abstraction du contexte dans lequel s'inscrit l'action des pouvoirs publics. Plus encore, tous ces arrêts visent des mesures particulières prises par les pouvoirs publics dans le cadre d'une activité déterminée, que ce soit, par exemple, la gestion d'une décharge ou d'une mine autorisée.

À l'inverse, aucun des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme invoqués par les parties appelantes ne tend à condamner un Etat (i) en raison d'une action jugée insuffisante pour protéger l'environnement ou l'une de ses composantes *en général* et (ii) sans avoir égard aux mesures prises par cet Etat dans le contexte donné.

Or, les parties appelantes – et le jugement entrepris – passent totalement sous silence le contexte propre à la Région de Bruxelles-Capitale, pourtant détaillées dans ses conclusions en première instance.

181. A cet égard, dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle de manière constante que dans le cas où un Etat contractant – en l'espèce, la Région de Bruxelles-Capitale si elle devait être prise isolément – est tenu de prendre des mesures positives eu égard aux articles 2 et 8 de la CEDH, le choix de celles-ci de la marge d'appréciation de ce dernier.

« A cet égard, on ne saurait imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif en ignorant les choix opérationnels qu'elles doivent faire en termes de priorités et de ressources (Osman, précité, § 116) ; cela résulte de la marge d'appréciation étendue dont doit jouir l'Etat dans des domaines sociaux et techniques difficiles comme la Cour l'a déjà déclaré à plusieurs reprises (Hatton et autres c. Royaume-Uni [GC], no 36022/97, §§ 100-101, CEDH 2003-VIII, et Öneriyıldız, précité, § 107). Il convient de reconnaître encore plus de poids à cette considération dans la sphère des secours aux sinistrés à la

suite d'un accident météorologique qui, en tant que tel, échappe au contrôle de l'homme, que dans celle des activités dangereuses d'origine humaine » ⁽¹⁷¹⁾ (nous soulignons).

182. La Cour européenne des droits de l'homme fonde cette marge d'appréciation sur la légitimité démocratique dont est investi le législateur :

*« La Cour rappelle en même temps le rôle fondamentalement subsidiaire du mécanisme de la Convention. Les autorités nationales jouissent d'une légitimité démocratique directe et, ainsi que la Cour l'a affirmé à maintes reprises, se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les besoins et contextes locaux (voir, par exemple, *Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, série A no 24, p. 22, § 48). Lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un État démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national (*James et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1986, série A no 98, p. 32, § 46, dans lequel la Cour a estimé normal que "le législateur dispose d'une grande latitude pour mener une politique économique et sociale") »* ⁽¹⁷²⁾.

183. Par ailleurs, cet extrait contredit l'affirmation des parties appelantes selon laquelle la marge d'appréciation accordée aux États ne s'applique qu'au contrôle opéré par la Cour européenne et non à celui opéré par les juges nationaux ⁽¹⁷³⁾. Or, la Cour européenne explicite ci-dessus que cette subsidiarité se fonde sur les principes de « *légitimité démocratique directe* » et sur le rôle du particulier du décideur national, dont on n'aperçoit pas pour quels motifs leur incidence sur les pouvoirs des juridictions varierait selon qu'est concernée la Cour européenne des droits de l'homme ou les juridictions nationales.

En outre, la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme considère que « *S'agissant de domaines tels que celui de l'urbanisme et de l'environnement, qui constituent par excellence des domaines d'intervention de l'Etat, la Cour respecte l'appréciation portée à cet égard par le législateur national, sauf si elle est manifestement dépourvue de base raisonnable* » ⁽¹⁷⁴⁾.

La Région de Bruxelles-Capitale insiste sur le contexte particulier de la ville-région que constitue Bruxelles et des mesures prises par la Région dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Les parties appelantes ne peuvent se contenter de déclarations de principe sans démontrer en quoi la Région de Bruxelles-Capitale « ne fait pas sa part » dans la lutte contre le changement climatique.

¹⁷¹ Cour eur. D.H., arrêt *Boudaïeva et autres*, 20 mars 2008, points 134 et 135. Voy. égal. Cour eur. D.H., arrêt *Vilnes et autres*, 24 mars 2014, point 220 ; Cour eur. D.H., arrêt *Brincat et autres*, 24 octobre 2014, point 101.

¹⁷² Cour eur. D.H., arrêt *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 2007, point 97

¹⁷³ Conclusions de synthèse des parties appelantes au principal, point 699.

¹⁷⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Kapsalis et Nima-Kapsali*, 29 septembre 2004.

184. Enfin, la Cour européenne précise que « *Pour apprécier si l'État défendeur a satisfait à l'obligation positive* [de l'article 2 de la CEDH], *la Cour doit tenir compte des circonstances particulières de l'espèce telles que la légalité interne des actes ou des omissions des autorités* (López Ostra c. Espagne, 9 décembre 1994, §§ 16-22, série A no 303-C, et Guerra et autres c. Italie, 19 février 1998, §§ 25-27, Recueil 1998-I), *le processus décisionnel national qui comporte la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées et la complexité de la question surtout lorsque sont en jeu des intérêts concurrents protégés par la Convention* (Hatton et autres, précité, § 128, et Fadeïeva, précité, §§ 96-98) » ⁽¹⁷⁵⁾ (nous soulignons).
185. A cet égard, la Région de Bruxelles-Capitale insiste sur le fait que la Cour européenne des droits de l'homme ne conclut à la violation de l'article 8 de la CEDH que dans les cas où la situation soumise à son appréciation est, d'une manière ou d'une autre, illégale indépendamment de la violation de l'article 8 ⁽¹⁷⁶⁾, comme énoncé dans l'affaire Hatton :

« La Cour relève d'emblée que dans les affaires antérieures où des problèmes environnementaux l'ont amenée à conclure à des violations de la Convention, ses constats se fondaient sur l'inobservation par les autorités nationales de certains aspects de la réglementation interne. Ainsi, dans l'affaire López Ostra, la station d'épuration en cause, qui avait finalement été fermée, était illégale en ce qu'elle fonctionnait sans le permis requis (López Ostra précité, pp. 46-47, §§ 16-22). Dans l'affaire Guerra et autres, la violation découlait pareillement d'un manquement au droit interne, l'Etat n'ayant pas communiqué aux requérants les informations qu'il était légalement tenu de leur fournir (Guerra et autres précité, p. 219, §§ 25-27) » ⁽¹⁷⁷⁾.

186. Les parties appelantes soutiennent qu'il appartiendrait à la Région de Bruxelles-Capitale de démontrer qu'elle a satisfait à ses obligations positives découlant des articles 2 et 8 de la CEDH, et plus spécifiquement de démontrer qu'elle a pris les mesures nécessaires, adéquates et suffisantes à l'égard de la menace climatique, et dans le cas contraire prouver que ces mesures représentent un « fardeau excessif » ⁽¹⁷⁸⁾.

Les parties appelantes opèrent en l'espèce un raccourci non suivi par la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, le raisonnement de la Cour « *dans le domaine des secours d'urgence où l'État s'implique directement dans la protection des vies humaines en procédant à l'atténuation des catastrophes naturelles* » ⁽¹⁷⁹⁾ prend en considérations un certain nombre d'éléments afin de déterminer l'étendue des obligations positives de l'État.

Ces critères sont résumés dans l'affaire Boudaïeva et autres ⁽¹⁸⁰⁾ de la façon suivante :

¹⁷⁵ Cour eur. D.H., arrêt Boudaïeva et autres, 20 mars 2008, point 136.

¹⁷⁶ F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 27.

¹⁷⁷ Cour eur. D.H., arrêt Hatton, 8 juillet 2003, point 120.

¹⁷⁸ Conclusions de synthèse des parties appelantes au principal, point 700.

¹⁷⁹ Cour eur. D.H., arrêt Boudaïeva et autres, 20 mars 2008, point 137.

¹⁸⁰ *Idem*.

- « [dans le] domaine spécifique des activités dangereuses, il faut réserver une place singulière à une réglementation adaptée aux particularités de l'activité en jeu notamment au niveau du risque qui pourrait en résulter pour la vie humaine. Elle doit régir l'autorisation, la mise en place, l'exploitation, la sécurité et le contrôle afférents à l'activité ainsi qu'imposer à toute personne concernée par celle-ci l'adoption de mesures d'ordre pratique propres à assurer la protection effective des citoyens dont la vie risque d'être exposée aux dangers inhérents au domaine en cause. Parmi ces mesures préventives, il convient de souligner l'importance du droit du public à l'information, tel que consacré par la jurisprudence de la Convention. Les réglementations en l'espèce doivent par ailleurs prévoir des procédures adéquates tenant compte des aspects techniques de l'activité en question et permettant de déterminer ses défaillances ainsi que les fautes qui pourraient être commises » (nous soulignons) ;
- « le choix de mesures concrètes particulières, (...), dans les cas où l'État est tenu de prendre des mesures positives, le choix de celles-ci relève en principe de la marge d'appréciation de l'État contractant » ;
- « on ne saurait imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif en ignorant les choix opérationnels qu'elles doivent faire en termes de priorités et de ressources (...) cela résulte de la marge d'appréciation étendue dont doit jouir l'État dans des domaines sociaux et techniques difficiles » (nous soulignons) ;
- « Il convient de reconnaître encore plus de poids à cette considération dans la sphère des secours aux sinistrés à la suite d'un accident météorologique qui, en tant que tel, échappe au contrôle de l'homme, que dans celle des activités dangereuses d'origine humaine » (nous soulignons) ;
- « pour apprécier si l'État défendeur a satisfait à l'obligation positive, la Cour doit tenir compte des circonstances particulières de l'espèce, telles que la légalité interne des actes ou des omissions des autorités (...), le processus décisionnel national qui comporte la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées et la complexité de la question surtout lorsque sont en jeu des intérêts concurrents protégés par la Convention (...) » (nous soulignons).

La Cour européenne résume ces éléments de la façon suivante : « l'étendue des obligations positives imputables à l'État dans une situation particulière dépend de l'origine de la menace et de la possibilité d'atténuation de tel ou tel risque » (nous soulignons).

À cet égard, la Cour se réfère aux *activités dangereuses* de l'homme de la façon suivante :

- « Elle s’applique en particulier dans le domaine des risques industriels ou des "activités dangereuses" par nature, telles que l’exploitation de sites de stockage de déchets dans l’affaire *Öneryıldız* (*ibidem*, §§ 71 et 90) » (nous soulignons) ;
- « il faut réserver une place singulière à une réglementation adaptée aux particularités de l’activité en jeu notamment au niveau du risque qui pourrait en résulter pour la vie humaine. Elle doit régir l’autorisation, la mise en place, l’exploitation, la sécurité et le contrôle afférents à l’activité ainsi qu’imposer à toute personne concernée par celle-ci l’adoption de mesures d’ordre pratique propres à assurer la protection effective des citoyens dont la vie risque d’être exposée aux dangers inhérents au domaine en cause » (nous soulignons).

Lorsque la Cour utilise les termes « *activité dangereuse* », elle se réfère à une activité spécifique dans le cadre de laquelle l’État doit prendre des mesures pour limiter les risques inhérents à celle-ci. Elle vise ainsi les régimes réglementant l’exploitation d’installations classées et les risques particuliers qui en découlent, et non les mesures (ou l’absence de mesures) de nature générale à l’origine d’un risque diffus.

En d’autres termes, la nature générale des causes et des risques liés aux changements climatiques ne permettent pas d’établir l’existence d’obligations positives au sens des articles 2 et 8 de la CEDH.

187. De plus, pour ce qui est de la *possibilité d’atténuation* du risque, la difficulté d’établir un lien causal entre une action (ou une abstention) d’un État en matière climatique et les conséquences de cette action (ou de cette abstention) sur les risques climatiques restreint également la possibilité d’établir l’existence de telles obligations dans le chef des autorités publiques.

(v) *Affaire Urgenda et arrêt du Hoge Raad néerlandais du 20 décembre 2019*

188. À l’instar des arrêts de la Cour de cassation et de la Cour européenne des droits de l’homme, l’affaire *Urgenda* aux Pays-Bas s’inscrit également dans le contexte particulier de l’insuffisance d’action des Pays-Bas dans la lutte contre le changement climatique.

Les jugements et arrêts prononcés dans cette affaire sont détaillés en ce qui concerne le contexte dans lequel les juges néerlandais saisis ont reconnu une violation de l’obligation de diligence de l’Etat néerlandais, fondée sur les articles 2 et 8 de la CEDH. En dernier ressort, dans son arrêt du 20 décembre 2019, le *Hoge Raad* néerlandais a souligné qu’ « il s’agit dans ce dossier d’une situation exceptionnelle » (point 8.3.4) (nous soulignons).

En effet, en préambule des décisions prises dans cette affaire, la politique climatique de l’Etat néerlandais a été longuement décrite par les juges néerlandais. Ainsi, selon le *Hoge Raad* (nous soulignons) :

- « *Les émissions de CO₂ par habitant aux Pays-Bas sont relativement élevées par rapport aux autres pays industrialisés. En termes d'émissions, les Pays-Bas étaient classés 34e sur 208 pays au moment de l'arrêt de la Cour. Sur les 33 pays qui ont des émissions plus élevées, seuls 9 ont des émissions par habitant plus élevées, dont aucun État membre de l'UE. Sur le total des émissions de gaz à effet de serre des Pays-Bas, 85 % sont constituées de CO₂. Les émissions de CO₂ aux Pays-Bas n'ont pratiquement pas diminué depuis 1990 et ont même augmenté ces dernières années (jusqu'à l'arrêt de la Cour). Au cours de la période 2008-2012, les Pays-Bas ont réalisé une réduction des émissions en équivalent CO₂ de 6,4 %. Cette réduction est due aux gaz à effet de serre autres que le CO₂. Dans les 15 plus grands États membres de l'UE, une réduction des émissions de 11,8 % a été réalisée au cours de la même période et dans l'ensemble de l'UE, une réduction de 19,2 %. En outre, 30 à 50 % de la réduction entre 2008 et 2012 aux Pays-Bas était liée à la crise économique. Sans cette crise, les émissions auraient été nettement plus élevées (et la réduction moins importante) pendant cette période* » (point 30 des faits).

Selon les rapports officiels, les Pays-Bas n'ont en effet pratiquement pas diminué leurs émissions de CO₂ depuis 1990 (variation autour de 0 %).

En 2020, les émissions totales de gaz à effet de serre (hors secteur LULUCF, secteur de l'utilisation des terres et des forêts) en Belgique se sont élevées à 106,4 Mt éq-CO₂, ce qui constitue une baisse de 26,9% par rapport à 1990 ou de 28,0% par rapport aux émissions de GES de l'année de référence (1990 ou 1995, selon les GES considérés). De 2019 à 2020, on constate une forte diminution (8,60%) très largement attribuable à la crise sanitaire ⁽¹⁸¹⁾.

Au cours de la période 2008-2012, cette réduction était d'environ 16% alors que, pour reprendre les termes de la *Hoge Raad*, « dans les 15 plus grands États membres de l'UE, une réduction des émissions de 11,8% a été réalisée au cours de la même période ».

Par ailleurs, pour la Région de Bruxelles-Capitale, les émissions de CO₂ ont diminué de près de 12% au cours de la période 2008-2012, par rapport à 1990.

- « *Au contraire, par rapport à des États membres comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède et la France, l'effort de réduction des Pays-Bas est loin d'être suffisant* » (point 2.3.2).

Pour rappel, les Pays-Bas n'ont en effet pratiquement pas diminué leurs émissions de CO₂ depuis 1990 (variation autour de 0 %).

¹⁸¹ <https://climat.be/en-belgique/climat-et-emissions/emissions-des-gaz-a-effet-de-serre/historique>

Par comparaison et suivant les pays cités par le *Hoge Raad*, une réduction d'environ 25% a été observée en Allemagne, 36% au Royaume-Uni, 35% au Danemark, 27% en Suède et 14% en France (**dossier, pièce 10**).

A cet égard, et sous réserve de la pertinence de telles comparaisons, la Belgique et la Région de Bruxelles-Capitale font mieux que la France, pourtant prise en exemple par le *Hoge Raad* néerlandais.

- « *Il découle de ce qui précède que l'État a jusqu'à présent trop peu fait pour prévenir un réchauffement climatique dangereux et qu'il fait trop peu pour rattraper son retard, du moins à court terme (jusqu'à la fin de 2020)* » (point 2.3.2).
- « *les États ont l'obligation, sans qu'une marge d'appréciation leur soit accordée, de prendre des mesures appropriées. Les États sont libres de choisir les mesures à prendre, même si elles doivent être effectivement raisonnables et appropriées* » (point 5.3.2) et « *Le juge peut examiner si les mesures prises par un État sont raisonnables et appropriées. La politique d'un État en prenant des mesures doit être cohérente et l'État doit prendre les mesures en temps utile* » (point 5.3.3) mais « *Les articles 2 et 8 de la CEDH ne doivent pas conduire à imposer aux États une charge impossible ou, dans les circonstances, disproportionnée. Si un État a pris des mesures raisonnables et appropriées, le simple fait que ces mesures n'auraient pas pu éviter le danger ne signifie pas qu'il a manqué à son obligation. Les obligations découlant des articles 2 et 8 de la CEDH portent sur les mesures à prendre par un État, et non sur (la garantie de) l'obtention du résultat à atteindre* » (point 5.3.4).

Autrement dit, le contexte des mesures prises par l'Etat néerlandais est primordial dans l'analyse de l'affaire et, en tout état cause, l'Etat ne serait tenu qu'à une obligation de moyen (et non de résultat).

- Enfin, « *les Pays-Bas sont tenus de faire "leur part" pour prévenir les changements climatiques dangereux, même s'il s'agit d'un problème mondial* » (point 5.7.1) et « *chaque État a l'obligation de prendre les mesures nécessaires en fonction de ses responsabilités et capacités spécifiques* » (point 5.7.3).

189. Ainsi, en l'espèce, la condamnation des Pays-Bas s'inscrit dans le contexte particulier du comportement particulièrement laxiste de cet Etat dans la lutte contre le changement climatique, caractérisé par le fait que les résultats atteints (autour de 0% d'évolution des émissions de GES depuis 1990) démontrent à suffisance l'absence de toute politique climatique normalement attendue de la part de cet Etat (en comparaison notamment avec les autres Etats de l'Union européenne).

190. Les enseignements de cette jurisprudence *Urgenda* ne sont pas transposables au comportement de la Région de Bruxelles-Capitale, à laquelle il ne saurait être reproché, compte tenu de ses

actions et des résultats déjà atteints, de n'avoir manifestement pas fait « *sa part* » dans la lutte contre le changement climatique, « *en fonction de ses responsabilités et capacités spécifiques* ».

A suivre la jurisprudence *Urgenda* – et contrairement au jugement entreprise, Votre Cour ne pourrait que constater l'action climatique menée par la Région de Bruxelles-Capitale et sa part effective dans la lutte contre le changement climatique à l'échelle de l'Etat fédéral, de l'Europe et du monde. Cette jurisprudence est d'autant plus primordiale à respecter que le *Hoge Raad* souligne lui-même que « *lors de l'interprétation des traités, il convient de tenir compte de la pratique d'application dans les Etats membres* » (point 5.4.2).

191. Enfin, pour rester autour de la question du contexte qui nous intéresse particulièrement à ce niveau, le *Hoge Raad* a notamment conclu qu' « *En déterminant les obligations minimales de l'État, la Cour doit faire preuve de retenue, en particulier s'il s'agit de règles ou d'accords qui ne sont pas contraignants en eux-mêmes. Ce n'est donc que dans des cas bien précis que la Cour peut décider, pour les motifs mentionnés aux points 6.3-6.5 ci-dessus, que l'État a l'obligation légale de prendre certaines mesures* » (point 6.6).

(vi) Portée de l'article 2 et 8 de la CEDH pour la Région de Bruxelles-Capitale

192. Les prétentions des parties appelantes et le jugement entrepris font abstraction de tout le contexte de l'action menée par la Région de Bruxelles-Capitale pour réduire les émissions de GES à partir de son territoire. Dans leur requête d'appel et dans le jugement entreprise, les parties appelantes et le tribunal n'adressent aucune critique spécifique à l'encontre des mesures effectivement adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale et n'identifient pas davantage (fût-ce de manière générale) les mesures qu'il aurait convenu, selon elles, d'adopter pour atteindre les objectifs qu'elles postulent.

Il n'est pas contestable que la Région de Bruxelles-Capitale agit dans la lutte contre le changement climatique selon ses responsabilités et capacités spécifiques (voy. ci-dessus le point 7 « Évolution des émissions de GES en Région de Bruxelles-Capitale » et le point E ci-dessous « La Région de Bruxelles-Capitale a agi comme une autorité publique normalement prudente et diligente »). Remises dans leur contexte, ces actions ne pourraient conduire à une condamnation de la Région de Bruxelles-Capitale sur pied des dispositions invoquées.

193. La prise en compte du « contexte » particulier d'une opération, singulièrement dans le cadre des mesures prises par un pouvoir public, est ainsi à la base de la jurisprudence de la Cour de cassation dans le domaine des droits de l'homme ou de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est également le contexte particulier de l'inaction climatique des Pays-Bas qui a conduit à la condamnation confirmée par le *Hoge Raad* néerlandais dans son arrêt du 20 décembre 2019.

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 » (182).

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 CEDH 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.

Autrement dit encore, il n'est pas possible de déduire de l'article 2 et/ou de l'article 8 de la CEDH une norme qui impose à la Région de Bruxelles-Capitale d'agir d'une manière déterminée – qui pourrait conduire Votre Cour à faire droit au dispositif des parties appelantes.

194. Les parties appelantes n'établissent pas 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 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...).

A cet égard, dans le cadre des obligations positives découlant des articles 2 et 8 en matière d'environnement, la Cour européenne des droits de l'homme vérifie l'existence d'un lien de causalité entre les carences de l'État et la violation de ces articles (en observant par exemple « *qu'il y a un lien de cause à effet entre les graves carences administratives à l'origine de ce défaut de mise en œuvre et le décès de M. Vladimir Boudaïev ainsi que les blessures infligées aux deux premières requérantes et aux membres de leurs familles* ») (183).

Comme démontré ci-dessous au point E, 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.

195. En outre, d'une part, les conséquences des changements climatiques sur les individus sont, comme justement rappelé par les parties appelantes, multiples. D'autre part, il n'est pas contesté

¹⁸² Cour eur. D.H., arrêt *Öneryıldız c. Turquie*, 18 juin 2002, nous soulignons.

¹⁸³ Cour eur. D. H., arrêt *Boudaïeva et autres c. Russie*, 20 mars 2008, point 158.

qu'une diminution (même totale) des émissions de GES à partir du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, que cette dernière entend bien poursuivre comme exposé par ailleurs, n'aura aucun effet significatif sur ces conséquences, compte tenu de leur part réduite dans les émissions globales.

Par conséquent, les mesures à adopter par la Région de Bruxelles-Capitale pour la protection de la vie des résidents bruxellois contre les conséquences du changement climatique ne sauraient être limitées *stricto sensu* à la seule réduction des émissions de GES à partir de son territoire, mais nécessitent l'adoption d'un ensemble de mesures dans des domaines aussi variés que le transport, la santé, la gestion de l'eau, la protection de la biodiversité, etc. Autrement formulé, les demandes des parties appelantes sont insuffisantes pour garantir la protection des droits qu'ils invoquent, compte tenu de la situation qu'elles dénoncent. Au contraire, cette protection implique l'adoption d'un ensemble cohérent et équilibré de mesures effectives que ne sollicitent pas les parties appelantes.

À ce titre, l'affirmation des parties appelantes selon lesquelles les mesures de réduction des émissions de GES et les mesures d'adaptation aux changements climatiques ⁽¹⁸⁴⁾ ne peuvent être mise sur un même pied est incorrecte. Les autorités bruxelloises ont, dans la perspective de protéger les habitants de la Région, autant l'obligation de réduire les émissions de GES à partir de son territoire que d'adopter les mesures nécessaires à éviter les conséquences directes des changements climatiques pour les personnes présentes sur son territoire.

Pour autant que de besoin, il est ici précisé que la Région de Bruxelles-Capitale ne soutient aucunement que la part réduite de ses émissions de GES dans les émissions globales constituerait une excuse pour ne pas réduire ses émissions.

196. A titre subsidiaire, l'intérêt des parties appelantes 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 CEDH.

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* » ⁽¹⁸⁵⁾.

Par conséquent, l'objectif de la CEDH 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 ⁽¹⁸⁶⁾.

¹⁸⁴ Point 434 des conclusions de synthèse des parties appelantes au principal.

¹⁸⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Kyrtatos c. Grèce*, 22 mai 2003.

¹⁸⁶ *Manuel sur les droit de l'homme et l'environnement*, Conseil de l'Europe, 2012, p. 46.

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 ⁽¹⁸⁷⁾. 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 ⁽¹⁸⁸⁾.

En l'espèce, les parties appelantes 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 CEDH étant donné que cette dernière ne garantit pas une protection générale de l'environnement en tant que tel.

(vii) Conclusion

197. Les parties appelantes au principal invoquent, comme fondement de leurs demandes les articles 2 et 8 de la CEDH.

La question qui se pose dans la présente affaire ne réside pas dans l'*invocabilité* des articles 2 et 8 de la CEDH (« *c'est-à-dire la question de savoir si le juge peut puiser [dans ces articles] la motivation du dispositif de sa décision* ») ⁽¹⁸⁹⁾, mais bien dans l'*effet direct* de ces dispositions en droit belge, « *c'est-à-dire à la possibilité pour [ces articles] de fournir, par [eux-mêmes], la solution au litige porté en justice* » ⁽¹⁹⁰⁾.

La Région de Bruxelles-Capitale n'entend évidemment pas contester la protection qu'offrent ces dispositions mais réfute l'idée selon laquelle, dans le contexte tel que décrit dans les présentes conclusions, (i) ces dispositions, dépourvues d'effet direct, offrent à elles seules une base juridique suffisante à Votre Cour pour condamner la Région de Bruxelles-Capitale conformément aux prétentions formulées par les parties appelantes et (ii) la Région de Bruxelles-Capitale n'aurait pas pris les mesures nécessaires et suffisantes pour sauvegarder ces droits.

198. À ce titre, considérer que la Région de Bruxelles-Capitale aurait violé les dispositions en cause, en l'absence de toute violation d'une règle de droit national, reviendrait à reconnaître à ces dispositions un contenu et une portée qu'elles n'ont pas.

Comme le souligne I. HACHEZ, « *la précision et la clarté, de nature à conférer un droit subjectif, sont étroitement dépendantes d'une autre notion, à savoir le principe de la séparation des pouvoirs : le critère déterminant pour apprécier la précision de la norme, au départ de son libellé, c'est le principe de la séparation des pouvoirs. L'énoncé aura beau être extrêmement*

¹⁸⁷ *Idem.*

¹⁸⁸ M. PÂQUES, *op. cit.*, p. 42.

¹⁸⁹ E. BRIBOSIA ET O. DE SCHUTTER, « La Charte des droits fondamentaux dans l'Union européenne », *J.T.*, 2001/2, p. 291.

¹⁹⁰ *Idem.*

précis, si le juge estime qu'en fondant son dispositif sur le droit en question, il empiète sur les plates-bandes du législateur, il sera conduit à lui dénier tout effet direct » (191).

D. Les rapports de GIEC ne permettent pas de définir une norme de comportement dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale – troisième moyen de la Région de Bruxelles-Capitale

199. Dans son jugement du 17 juin 2021, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles a considéré ce qui suit :

« Ni les actes juridiques internationaux ni le droit européen n'imposent directement à la Belgique de réduire ses émissions de GES à concurrence des différents pourcentages visés par les parties demanderesses dans leur dispositif. (...) »

En réalité, les parties demanderesses se basent essentiellement sur le rapport du groupe d'experts pour le climat et le développement durable pour déterminer les objectifs de réduction des émissions de GES qu'elles demandent au Tribunal d'imposer collectivement à l'Etat fédéral et aux Régions.

Ce rapport du groupe d'experts belges, dont la valeur scientifique n'est certes pas contestée, soutient que le volume total de GES doit diminuer d'environ 65% par rapport à 1990 d'ici 2030 et atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, pour que la Belgique contribue efficacement à l'objectif de l'accord de Paris de limiter le réchauffement à 1,5°C et prévenir un changement climatique dangereux. Le rapport suggère également une fourchette intermédiaire de 42% à 48% de réduction pour 2025 propre à garantir l'objectif 2030.

Toutefois, ce rapport scientifique ne constitue pas non plus une source d'obligation juridiquement contraignante à l'égard des pouvoirs publics. Il s'agit d'une expertise apte à assister les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de leur politique climatique, mais qui ne lie pas les intimées ni le tribunal. »

La Région de Bruxelles-Capitale partage cette analyse. Des rapports scientifiques, fussent-ils élaborés au sein d'institutions reconnues par les Etats et dont le contenu est reconnu par ces derniers, ne sauraient par eux-mêmes constituer une source d'obligation dans le chef de ces Etats. En décider autrement conduirait à reconnaître indirectement comme source de droit positif les rapports, analyses, recommandations, etc. d'instances internationales reconnues par les Etats, et portait atteinte aux principes élémentaires du droit des traités.

¹⁹¹ I. HACHEZ, *op. cit.*

E. La Région de Bruxelles-Capitale a agi comme une autorité publique normalement prudente et diligente – quatrième moyen de la Région de Bruxelles-Capitale

(i) Introduction

200. Les parties appelantes soutiennent que la Région de Bruxelles-Capitale 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 et par le GIEC pour éviter un réchauffement climatique dangereux. Selon les parties appelantes, ce comportement constitue une faute dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale 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.

Les parties appelantes soutiennent que le comportement normalement prudent et diligent de la Région de Bruxelles-Capitale, 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* ».

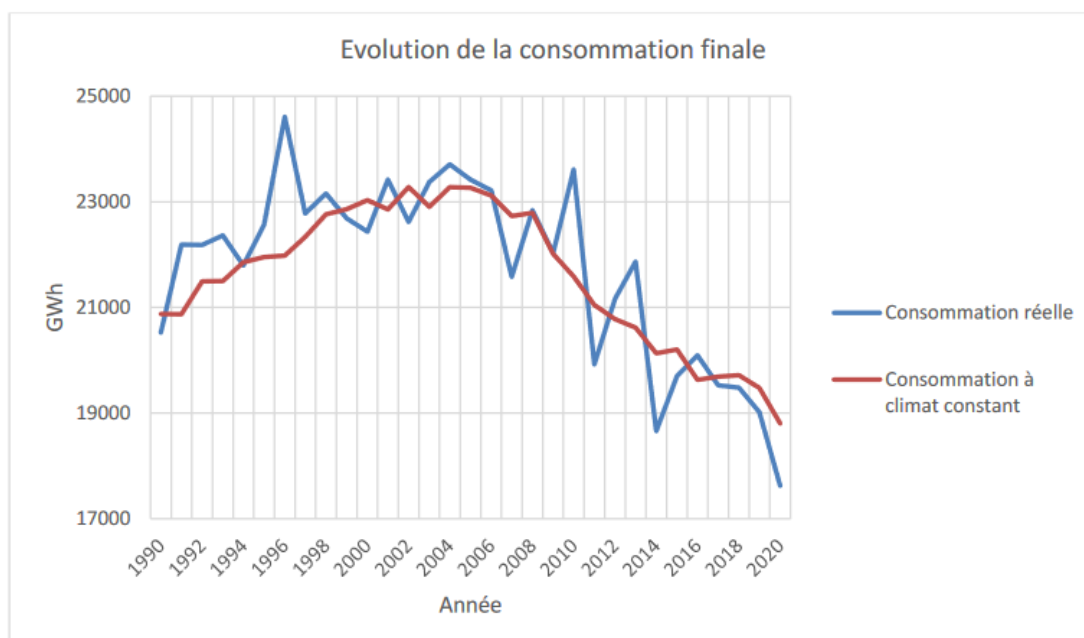
201. Dans ce contexte, s'il fallait reconnaître aux cours et tribunaux la possibilité de sanctionner l'abstention du législateur en l'absence de toute violation d'une norme de droit international ou constitutionnelle (*quod non*), il conviendrait en l'espèce, d'établir l'existence d'un manquement à l'obligation générale de prudence et de diligence dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil invoqués par les parties appelantes.
202. À ce titre, il y aurait lieu d'avoir égard aux « *circonstances concrètes* » et à la « *marge d'action politique* » de la Région de Bruxelles-Capitale au regard des risques décrits dans les instruments de droit international (notamment la CCNUCC, l'accord de Copenhague, les accords de Caucun, la déclaration de Durban, l'amendement de Doha et l'accord de Paris) et rapports scientifiques (essentiellement du GIEC), et non au regard des articles 2 et 8 de la CEDH dont la violation n'est pas alléguée en l'espèce en tant que faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil.
203. À supposer que puisse être mise en cause la responsabilité de la Région de Bruxelles-Capitale sur la base d'un standard de comportement, *quod non*, encore faudrait-il donc qu'il soit démontré *concrètement* par les parties appelantes 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.
204. 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 pour transposer les directives européennes dans ces thématiques.

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 ⁽¹⁹²⁾.

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**).

205. 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 19,3% de la consommation énergétique régionale (climat constant) entre 2004 (pic de consommation) et 2020 ⁽¹⁹³⁾.



Évolution de la consommation énergétique finale totale (source : Bruxelles Environnement, Bilan énergétique régional, 2020)

¹⁹² Doc., Parl. Brux., sess. 2012-2013, 353/1.

¹⁹³ Plan régional air-climat-énergie, Bruxelles Environnement, juin 2016, p. 11.

206. En toute hypothèse, il ne saurait être reproché à la Région de Bruxelles-Capitale de n'avoir *pas* adopté de mesures en vue de réduire les émissions de GES sur son territoire.

Les premières mesures adoptées en Région de Bruxelles-Capitale dans ce cadre remontent à la **fin des années 1990**, et 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.

La prise de conscience de la réalité et des conséquences du réchauffement climatique n'est apparue que progressivement dans l'opinion publique, à partir des années 1980. Elle a connu d'importantes évolutions, suite à l'adoption de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto notamment, et n'a pris la place qu'elle connaît aujourd'hui dans le débat public que depuis quelques années (comme en atteste l'introduction de la présente action en juin 2015).

207. Selon une définition classique, « *Est constitutif de faute tout manquement, si minime soit-il, volontaire ou involontaire, par acte ou par omission, à une norme de conduite préexistante. Cette norme de conduite a sa source soit dans la loi ou les règlements (droit pénal, droit civil, droit administratif...), - édictant des règles de vie sociale, de morale, de convenances ou technique, non formulées en textes législatifs : loyauté, bienséance, sang-froid, prudence, diligence, vigilance, habileté, déontologie professionnelle..., le tout selon le critère de l'homme normal de l'époque, du milieu, de la région* »⁽¹⁹⁴⁾.

Le comportement d'un individu ou d'un groupe d'individus (ou, en l'espèce, de la Région de Bruxelles-Capitale) doit donc être comparé « *à celui du bon père de famille replacé dans une situation similaire, dans les mêmes conditions ou dans les mêmes circonstances de fait, lieu, temps, urgence, difficulté de la tâche exercée, etc. sans céder à la tentation de juger le comportement dommageable a posteriori, en fonction d'éléments d'information ou d'évènements postérieurs* »⁽¹⁹⁵⁾.

208. L'appréciation, par Votre Cour, du comportement de l' « *autorité publique normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes conditions* » de la Région de Bruxelles-Capitale, à supposer qu'il soit admissible (*quod non*), devrait donc prendre en considération ce comportement au regard des standards admissibles à chaque époque, et non au regard des critères tels qu'ils apparaissent aujourd'hui.
209. Depuis plusieurs années, le Gouvernement bruxellois a approuvé différents plans stratégiques⁽¹⁹⁶⁾ et adopté des arrêtés destinés (essentiellement ou incidemment) à réduire les émissions de

¹⁹⁴ J. DABIN et D. LAGASSE, « *Examen de jurisprudence (1939 à 1948). La responsabilité délictuelle et quasi-délictuelle (Code civil, art. 1382 et s.)* », R.C.J.B., 1949, p. 57, n° 15.

¹⁹⁵ Conclusions du M. le Premier Avocat général Jean-François LECLERCQ, J.T., 2006, p. 599.

¹⁹⁶ Par exemple, le Plan de gestion des ressources et des déchets – « PGRD » – approuvé par le Gouvernement le 22 novembre 2018), le PNEC (précité), le Plan Air-Climat-Energie (précité), le Plan régional de Développement Durable (PRDD), le plan de mobilité régional IRIS 2, etc.

GES. Or, les parties requérantes n'ont jamais contesté ces décisions et s'abstiennent de le faire dans le contexte de la présente action, en se contentant de les déclarer « insuffisantes ».

210. Comme exposé ci-avant, l'Union européenne a, dès les années nonante et de manière croissante, adopté un certain nombre de mesures destinées à réduire les émissions de GES.

En 2009, le « paquet climat-énergie » avait pour ambition, pour 2020 de :

- faire passer la part des énergies renouvelables dans le « mix énergétique » européen à 20 % ;
- réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) des pays de l'Union de 20 % ;
- accroître l'efficacité énergétique de 20 %.

En complément de ces objectifs pour 2020, le Conseil européen a adopté les 23 et 24 octobre 2014 ses conclusions sur le nouveau cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030. Celui-ci définissait les trois objectifs suivants pour 2030 :

- un objectif contraignant consistant à réduire les émissions de GES dans l'UE d'au moins 40% ;
- par rapport au niveau de 1990 ;
- un objectif contraignant pour l'UE d'au moins 27% en ce qui concerne la part des énergies ;
- renouvelables dans la consommation énergétique de l'UE ;
- un objectif indicatif d'augmenter l'efficacité énergétique d'au moins 27% au niveau de l'UE.

Plusieurs directives et décisions, précitées, participaient à de tels objectifs, notamment la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, la directive 2010/31 sur la PEB, la directive 2009/28 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, la directive 2003/87 établissant un système d'échange de quotas d'émissions de GES et la décision 406/2009/CE relative aux secteurs d'émission hors de ce système.

Le 30 juin 2021, l'Union européenne a adopté le règlement 2021/1119 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique ⁽¹⁹⁷⁾, qui prévoit notamment :

- la réduction de 55% des émissions nettes de GES d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 ;
- en 2050, la neutralité carbone, soit des émissions nettes nulles de GES ;
- la limitation de la contribution des absorptions nettes à l'objectif de l'Union à l'horizon 2030 à 225 millions de tonnes équivalents CO₂ ;

¹⁹⁷ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), JO L 243/1 du 9 juillet 2021.

- la constitution d’un Conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique visant à contrôler la cohérence des mesures par rapport aux objectifs fixés et à fournir des avis scientifiques indépendants ;
- une évaluation au plus tard le 30 septembre 2023, et tous les cinq ans par la suite, des progrès accomplis par les Etats membres en vue de la réalisation de l’objectif de neutralité climatique et d’adaptation au changement climatique, ainsi que de la cohérence des mesures de l’Union au regard de l’objectif de neutralité climatique et de la capacité des mesures de l’Union à garantir l’amélioration de l’adaptation au changement climatique.

Enfin, le règlement 2023/857 du 19 avril 2023 ⁽¹⁹⁸⁾ a modifié le règlement 2018/842 en vue de fixer les objectifs de réduction des émissions de GES des Etats membres dans la foulée de l’objectif de neutralité climatique d’ici 20250 prévue par le règlement 2021/1119.

Le nouvel objectif de réduction des émissions de GES (hors SEQE) assigné à la Belgique pour 2030 est désormais fixé, conformément à la nouvelle annexe 1 du règlement 2028/842, à **47%**.

211. C’est dans ce contexte qu’a été adopté, le **2 juin 2016**, le premier **Plan régional Air-Climat-Energie** ⁽¹⁹⁹⁾ qui, outre l’atteinte des objectifs régionaux qui découlent des accords (intracommunautaires et interrégionaux) de répartition des objectifs européens, fixait un objectif de réduction des émissions de GES de 30% en 2025.

Ces mesures ont permis, malgré les évolutions positives de la population bruxelloise et de la croissance économique, d’atteindre et de dépasser les objectifs de réduction des émissions de GES, comme exposé au point 6 des présentes conclusions.

212. Le grief formulé par les parties appelantes consiste en réalité à dénoncer l’*insuffisance* des mesures adoptées par le législateur bruxellois 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 en atteste, par exemple, les mesures adoptées dans le nouveau Plan Air-Climat-Energie (voir ci-après), pour autant, ce constat ne suffit pas en lui-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.
213. Les parties appelantes se limitent à exposer, à l’appui de la démonstration d’une faute dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale, la connaissance qu’avait cette dernière des risques liés au réchauffement climatique, mais demeurent en défaut de démontrer que son comportement s’est écarté et s’écarte de celui qu’il est raisonnable d’attendre de la part d’une autorité investie

¹⁹⁸ Règlement (UE) 2023/857 Du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l’action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l’accord de Paris et le règlement (UE) 2018/1999, *JOUE* L111/1 du 24 avril 2023.

¹⁹⁹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 juin 2016 approuvant le Plan régional air-climat-énergie, *M.B.*, 12 août 2016.

de pouvoirs similaires et placée dans les mêmes conditions. *A fortiori*, les parties appelantes n'exposent pas (fût-ce de manière générale) les moyens qu'il aurait fallu mettre en œuvre, selon elles, pour atteindre le(s) résultat(s) qu'elles postulent dans leur demande.

214. Un exposé concret, par les parties appelantes, des mesures à mettre en œuvre par la Région de Bruxelles-Capitale permettrait cependant d'apprécier la mesure dans laquelle le fait de ne pas les avoir adoptées constituerait un écart par rapport au comportement de l'autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes conditions. Or, il convient de constater que la politique climatique mise en œuvre en Région de Bruxelles-Capitale ne s'écarte pas de celle qui peut être observée dans d'autres villes aux caractéristiques similaires en termes de population et de développement économique.

(ii) La situation particulière de la Région de Bruxelles-Capitale

215. 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.
216. 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 ⁽²⁰⁰⁾, 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) **Spécificités socio-économiques** : le revenu par habitant bruxellois est le plus bas des trois régions ⁽²⁰¹⁾. La capacité d'investissement est donc sensiblement moindre ;
 - 3) **Parc de bâtiments** : il est plus compliqué et plus coûteux d'améliorer la performance énergétique du bâti bruxellois :
 - a. le taux de propriétaires-occupants est plus bas en Région de Bruxelles-Capitale (41%) ⁽²⁰²⁾ que dans les autres régions (environ 60%) ;

²⁰⁰ Source : DGSIE.

²⁰¹ 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).

²⁰² Source : Ministère du Logement.

- 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%) ⁽²⁰³⁾, 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) ⁽²⁰⁴⁾, avec, par conséquent, des contraintes de sauvegarde du patrimoine plus importantes – et des possibilités d'isolation extérieure (plus performante) limitées ;
 - 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) ⁽²⁰⁵⁾ ;
 - 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 »

²⁰³ SEE 2011-2012 & IBSA

²⁰⁴ http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/construction_industrie/parc/

²⁰⁵ Bilans énergétiques régionaux 2012.

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.

(iii) Les mesures adoptées

L'ordonnance « climat »

217. Comme exposé ci-dessus, le 17 juin 2021, le législateur bruxellois a adopté une ordonnance « climat », qui insère plusieurs nouveaux articles dans le COBRACE, qui fixent notamment les objectifs de réduction des émissions directes de GES auxquelles s'engage la Région de Bruxelles-Capitale (article 1.2.2 du COBRACE) :

- pour 2030, réduction des émissions directes de GES d'au moins **40%** par rapport à 2005 ;
- pour 2040, réduction des émissions directes de GES d'au moins **67%** par rapport à 2005,
- pour 2050, réduction des émissions directes de GES d'au moins **90%** par rapport à 2005, afin d'atteindre la neutralité carbone ;

218. S'agissant des émissions indirectes, un cadre méthodologique de réduction des émissions indirectes de gaz à effet de serre en vue d'atteindre une trajectoire comparable à celle des émissions directes à l'horizon 2050 est proposé par Bruxelles Environnement au Gouvernement pour le 1^{er} janvier 2023 au plus tard (article 1.2.3 du COBRACE).

219. Ces objectifs doivent être déclinés par le Gouvernement par le biais d'une stratégie à long terme à 30 ans, établie au moins tous les 10 ans « *visant notamment à préciser la répartition sectorielle des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre directes et indirectes.* »

Outre plusieurs dispositions relatives à la gouvernance et à la sensibilisation du public, cette ordonnance prévoit elle-même un certain nombre de mesures concrètes en matière de consommation moyenne en énergie primaire de l'ensemble du parc de bâtiments résidentiels, fixée à 100 kWh/m²/an et, s'agissant des bâtiments tertiaires, un objectif de neutralité énergétique en 2050 pour le chauffage, la production d'eau chaude sanitaire, le refroidissement,

l'éclairage, et l'électricité. ⁽²⁰⁶⁾, d'interdiction de placement de générateurs de chaleur alimentés au charbon destinés au chauffage des locaux et/ou au chauffage d'eau chaude sanitaire à partir du 1^{er} septembre 2021 et des chaudières à mazout à partir du 1^{er} juin 2025 ⁽²⁰⁷⁾

220. Cette ordonnance institue notamment un « Comité d'experts climat » (ci-après dénommé le « **Comité climat** ») ⁽²⁰⁸⁾, permanent et interdisciplinaire, composé de 6 à 8 experts scientifiques indépendants, issus pour moitié du monde académique ou de centres de recherches et compétents au moins dans les domaines d'expertises suivants ⁽²⁰⁹⁾ ⁽²¹⁰⁾ :

- climatologie ;
- qualité de l'air et la mobilité ;
- économie et les entreprises ;
- technologies ;
- aspects sociaux et comportementaux liés à la transition climatique ;
- énergie ;
- villes durables et aménagement du territoire ;
- biodiversité.

Le Comité climat est investi de deux missions.

221. La première mission consiste à remettre annuellement au Parlement et au Gouvernement bruxellois un rapport qui ⁽²¹¹⁾ :

- évalue l'apport des politiques publiques régionales bruxelloises aux objectifs climatiques à moyen et long terme définis au niveau européen et au niveau bruxellois (*i.e.* notamment la réduction des émissions de GES de 90 % en 2050 par rapport à 2005 ; de 67 % en 2040 par rapport 2005 et de 40 % en 2030 par rapport à 2005 ⁽²¹²⁾ ;
- évalue le respect des principes directeurs de la politique climatique bruxelloise prévus à l'article 1.2.5 du COBRACE (justice sociale et transition juste, mutualité, contribution citoyenne, progression, réduction intégrée de la pollution) et le respect du principe d'innocuité selon lequel « aucune mesure prise par les pouvoirs publics régionaux ne peut porter atteinte aux objectifs climatiques à moyen et long terme » ;
- évalue la conformité des stratégies et mesures régionales (plans, programmes et documents d'orientation politiques, contrats de gestion, etc.) aux objectifs climatiques et au PACE ;

²⁰⁶ Article 2.1.2 du COBRACE.

²⁰⁷ Article 2.2.28 du COBRACE.

²⁰⁸ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 octobre 2021 modifiant l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 1990 réglant l'institution, la composition et le fonctionnement du Conseil de l'Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale (l'arrêté objet de la modification est dénommé ci-après « l'AERBC du 15 mars 1990 »).

²⁰⁹ Article 1.5.1, § 2, al. 1, du COBRACE juncto article 17, § 1, § 2 et § 5 de l'AERBC du 16 mars 1990.

²¹⁰ Les membres du Comité climat ont été désignés par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 mai 2022 portant nomination des membres du Comité d'Experts Climat, son Président et son Vice-Président.

²¹¹ Article 1.5.1, § 2, al. 1, du COBRACE.

²¹² A savoir les objectifs prévus à l'article 1.2.1 du COBRACE.

- de formuler, sur la base de ces évaluations, des recommandations au Gouvernement et au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ce rapport est examiné chaque année par le Parlement bruxellois lors du « jour du Climat », le 15 juin ⁽²¹³⁾.

222. Le Comité d'experts a pour seconde mission d'émettre un « *avis sur les textes, projets ou toute question qui lui sont soumis par le Gouvernement* » ⁽²¹⁴⁾.
223. Le Comité climat s'est réuni dès juin 2022 pour commencer son travail et s'atteler à ses deux missions.

Il a publié en 2023 son rapport intitulé « *Rapport préliminaire 2023 : État des lieux 2023 et évaluation de l'apport des politiques publiques aux objectifs climatiques* » ⁽²¹⁵⁾. Ce tout premier rapport, réalisé dans un délai serré (Comité climat constitué en juin 2022) :

- pointe les conséquences et les enjeux prioritaires (vulnérabilités) du changement climatique pour Bruxelles, en tant que zone urbaine ;
- pour chacune des quatre thématiques « aménagement du territoire et urbanisme », « biodiversité », « énergie », « justice sociale et environnementale » :
 - o dresse un état des lieux régional propre à la thématique ;
 - o examine les politiques publiques régionales et les objectifs régionaux propres à la thématique ;
 - o formule, sur la base de ces constatations, des recommandations concrètes pour atteindre les objectifs propres à la thématique.

Ce rapport propose donc une lecture critique et dynamique des enjeux et des politiques climatiques de la Région de Bruxelles-Capitale, en informant et aiguillant le Gouvernement et le Parlement, au 15 juin de chaque année, de la situation et des mesures à prendre en vue d'améliorer le cadre environnemental et climatique de la Région.

Au-delà de ce rapport, la mise en place d'un Comité climat va permettre, en Région de Bruxelles-Capitale ⁽²¹⁶⁾ :

- de garantir une continuité politique et de promouvoir des politiques climatiques à long terme, indépendamment des changements de gouvernement ;
- de fournir des avis impartiaux et fondés sur la science aux institutions politiques pour relever les défis climatiques et d'évaluer les politiques mises en place ;

²¹³ Article 1.5.1, § 1^{er}, du COBRACE.

²¹⁴ Article 1.5.1, § 2, al. 2, du COBRACE.

²¹⁵ Disponible sur le site de BruPartners : <https://www.brupartners.brussels/fr/comite-dexperts-climat-bruxellois>.

²¹⁶ *Doc.*, Parl. Brux, sess. 2020-2021, A 356/1, p. 9, dossier, **pièce 12**.

- d'objectiver des éléments utiles à la décision politique.

224. Cette ordonnance illustre la particularité de la Région de Bruxelles-Capitale qui en tant que ville, doit notamment prendre en considération ses émissions indirectes, cinq fois supérieures aux émissions directes. Comme l'indiquent les travaux préparatoires de l'ordonnance, « *Pour la majorité des pays et des territoires d'une certaine taille, les émissions directes de gaz à effet de serre sont représentatives de l'impact environnemental des activités réalisées localement. Pour des territoires plus petits, notamment les grandes villes, la densité élevée de population et la part importante des activités de service entraîne une délocalisation d'une partie des émissions, liées notamment à la production d'électricité ou aux processus industriels, hors du territoire.* »⁽²¹⁷⁾

Le PNEC 2021-2030

225. La contribution bruxelloise au PNEC, adoptée en octobre 2019 (**dossier, pièce 8**), 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 prolongement de mesures déjà mises en œuvre depuis 2018 (voire avant), ou seront lancées dès 2020.
226. 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**.

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.

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,

²¹⁷ Doc., Parl. brux., 2020-2021, A-356/1, p. 7.

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.

227. 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 **700 GWh de production renouvelable supplémentaire** à la fin décennie 2021-2030.

228. En matière de **transport**, le PNEC renvoie vers le plan régional de mobilité *Good Move* qui pourrait contribuer à une réduction de 24% 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.

En combinant les effets des diverses actions du PNEC, la Région est en mesure de fournir les efforts suivants d'ici 2030 :

- une réduction de 21% sa consommation d'énergie finale (par rapport à 2005) ;
- 1170 GWh d'énergie produite à partir de sources renouvelables ;
- une réduction de plus de 40% de ses émissions directes de GES par rapport à 2005, de manière à approcher la neutralité carbone en 2050.

Le PNEC a été introduit auprès de la Commission européenne fin 2019.

Le Plan Air-Climat-Energie

229. 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.

230. 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.

231. En outre, pour faire directement écho aux critiques des parties appelantes, 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.

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.

232. Le Conseil des Ministres du 25 mai 2022 a approuvé, en première lecture, un avant-projet de plan Air Climat Energie.

Un rapport d'incidences environnementales a été réalisé et intégré à l'avant-projet. Sur la base de celui-ci, le Conseil des Ministres a adopté l'avant-projet en deuxième lecture en décembre 2022 de sorte à pouvoir lancer les consultations des différentes parties prenantes et l'enquête publique, qui s'est tenue de décembre 2022 à février 2023.

La version définitive du PACE a été adoptée par le Gouvernement le 27 avril 2023. Ce plan a pour vocation d'être intégré à la mise à jour du PNEC attendu d'ici juin 2023 par la Commission européenne.

233. Ce plan prévoit une réduction des émissions de GES de **47% en 2030 par rapport à 2005** (contre 40% dans l'ordonnance « climat »), en cohérence avec le paquet « fit for 55 » européen, et décline des mesures concrètes pour atteindre ces objectifs, accélérer la décarbonation et préparer Bruxelles aux effets du dérèglement climatique. Une attention forte est attachée aux mesures d'accompagnement de la transition et à la lutte contre la précarité énergétique.

Les principaux objectifs et mesure prévus par le PACE, qui ont trait à la fois à la réduction des émissions de GES et aux mesures d'adaptation, et peuvent être synthétisés comme suit :

2023

- abattement fiscal pour soutenir la rénovation énergétique des logements ;
- fin des subsides aux énergies fossiles et renforcement du soutien aux alternatives ;
- fixation d'un objectif énergétique ambitieux (150kWh/m²/an) pour les projets de rénovation lourde ;
- tri obligatoire des déchets alimentaires et de jardin.

2024

- soutien à la rénovation groupée et développement d'une dynamique de rénovation groupée des bâtiments par quartiers ;
- verdurisation de 20 cours de récréation dans des zones de carence d'espaces verts.

2025

- fin du chauffage au combustibles fossiles pour les bâtiments neufs ;
- création de 25.000 emplacements de vélos sécurisés ;
- interdiction de nouvelles installations de chauffage au mazout.

2026

- mise en place de l'unité de biométhanisation.

2030

- réorientation de l'ensemble des outils économiques de la Région pour qu'ils soutiennent en priorité les entreprises qui font le choix de l'exemplarité sociale et environnementale ;
- interdiction des véhicules au diesel ;
- réduction de 30% des flux de déchets à destination de l'incinérateur ;
- mise en cohérence de l'ensemble des soutiens de la Région aux pouvoirs locaux avec les objectifs régionaux en matière d'air, de climat et d'énergie ;
- fin du chauffage aux combustibles fossiles pour les bâtiments faisant l'objet d'une rénovation lourde.

2031

- certification PEB de l'ensemble du bâti bruxellois.

2033

- fin des classes énergétiques F et G.

2035

- interdiction de l'utilisation des chaudières à mazout de plus de 15 ans ;
- interdiction des véhicules thermiques (essence et diesel) ;
- mise à disposition d'un réseau de 11.000 bornes de recharge de véhicules électriques accessibles au public.

2040

- atteinte de l'objectif de 100 kWh/m² par SISP et de la neutralité énergétique pour les bâtiments publics non résidentiels ;
- sortie complète du chauffage au mazout.

2045

- fin des classes énergétiques D et E.

234. L'un des volets essentiels de ce plan, qui concerne la performance énergétique des bâtiments, fait d'ores et déjà l'objet d'une procédure de modification du COBRACE en vue de rendre contraignants les objectifs en matière de PEB. Un avant-projet d'ordonnance modificative est actuellement en cours de deuxième lecture devant le Gouvernement.

Sources d'énergie renouvelables

235. 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) ⁽²¹⁸⁾.

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 ⁽²¹⁹⁾.

²¹⁸ Bruxelles Environnement, Bilan énergétique régional, 2019.

²¹⁹ *Idem*, p. 89.

Organisation du marché de l'électricité

236. 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.

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 ⁽²²⁰⁾.

237. 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 ;
- 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 ⁽²²¹⁾.

Certificats verts

238. Dès 2004 ⁽²²²⁾, 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.

²²⁰ *Doc.*, Parl. Brux., sess. 2000-2001, 192/1.

²²¹ *Idem.*

²²² 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.

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 ⁽²²³⁾.

239. 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. En 2021, le nombre total de certificats verts a quasiment atteint 800.000, illustrant l'évolution du déploiement de la production d'électricité verte sur le territoire bruxellois.

Primes énergies (appelées désormais primes « Renolution »)

240. 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.

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. En 2023, ce budget des primes Renolution atteint 53 millions, soit encore 10 millions de plus qu'en 2022. D'une manière plus générale d'ailleurs, le budget global du plan Renolution atteint quasiment la centaine de millions d'euros en 2023 (soit plus de 18 millions d'euros par rapport en 2022) en impliquant – outre les primes – d'autres volets de mesures parmi lesquels la formation professionnelle, le logement social, la fiscalité immobilière, les règles urbanistiques, etc.

²²³ Plan régional air-climat-énergie, Bruxelles Environnement, juin 2016, p. 30.

Prêt vert bruxellois

241. 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.

SolarClick et NRClick

242. 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.

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.

243. 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%.

Carte solaire

244. 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.

Performance énergétique des bâtiments

245. 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.

246. 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) ⁽²²⁴⁾.

247. 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 soit mis 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.

248. 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.

Cet arrêté a 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.

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

249. 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

²²⁴ *Idem*

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.

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 ⁽²²⁵⁾.

250. 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 ⁽²²⁶⁾.

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 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.

PLAGE

251. 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 (« PLAGE »). Le PLAGE a pour objectif de mettre en place un ensemble cohérent d'actions qui vise à maîtriser les consommations énergétiques d'un

²²⁵ 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.

²²⁶ 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.

ensemble de bâtiments et à atteindre un objectif chiffré de réduction de consommations d'énergie dans ces bâtiments.

Audit énergétique

252. 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.

Transports

253. Le nouveau plan régional de mobilité a été adopté en mars 2020 : le plan *Good Move*. 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 24% 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. Pour accorder plus de place à ces modes de transport, quelque 65.000 places aujourd'hui réservées à la voiture seront supprimées.
254. 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.

255. 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.

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.

256. 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.

(iv) Conclusion

257. Il ressort des mesures présentées ci-dessus que la Région de Bruxelles-Capitale a, depuis plusieurs années, pris la mesure des risques liés aux changements climatiques et a adopté un ensemble de décisions dans un grand nombre de secteurs relevant de ses compétences afin de réduire les émissions de GES à partir de son territoire.

S'il n'est pas contesté que des mesures supplémentaires doivent encore être mises en œuvre, comme en attestent les mesures et engagements en préparation et récemment adoptés, pour autant, il ne saurait être conclu que la Région de Bruxelles-Capitale aurait agi fautivement ou violé les articles 2 et 8 de la CEDH et 6 et 24 de la CIDE, compte tenu de ce qui précède.

258. En outre, bien que ces mesures aient été exposées dès les premières conclusions, et que certaines d'entre elles ont été adoptées au cours de la mise en état, les parties appelantes n'ont à aucun moment jugé nécessaire d'en faire la critique concrète, par voie de conclusions ou par action juridictionnelle distincte.

259. En outre, dans ce contexte, dès 2008, la Région de Bruxelles-Capitale a adhéré à la Convention des Maires pour le Climat et l'Énergie (ci-après « **la Convention des Maires** »), par laquelle des villes et collectivités locales s'engagent volontairement à mettre en œuvre les objectifs de l'Union européenne en matière de climat et d'énergie.

Par la soumission d'un plan d'action volontaire en 2011, la Région de Bruxelles-Capitale s'est engagée à un objectif global de réduction des émissions de CO₂ de 20% en 2020 – en 2017, cette réduction atteignait déjà 18% (**dossier, pièce 10**).

La Région de Bruxelles-Capitale s'inscrit ainsi dans une démarche proactive et collective qui rassemblait, dès 2014, plus de 6.000 signataires et qui rassemble aujourd'hui plus de 7.000 collectivités locales et régionales réparties dans 57 pays.

260. Dans son arrêt du 20 décembre 2019 dans l'affaire *Urgenda*, le *Hoge Raad* des Pays-Bas a mis en évidence que, concernant les **émissions de CO₂** (et non les émissions totales de GES décrites ci-dessus) « *par rapport à des Etats membres comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède et la France, l'effort de réduction des Pays-Bas est loin d'être suffisant* ». Or, les réductions d'émission de CO₂ de ces Etats membres par rapport à l'année de base 1990, comparés à la Belgique, se présentent comme suit (**dossier, pièce 10**) : Allemagne: 25% ; Royaume-Uni: 36% ; Danemark : 35% ; Suède : 27% ; France: 14%.

Les émissions de CO₂ en Belgique ont diminué de près de 20% depuis 1990. Au cours de la période 2008-2012, cette réduction était d'environ 16% alors que, pour reprendre les termes de la *Hoge Raad*, « *dans les 15 plus grands États membres de l'UE, une réduction des émissions de 11,8% a été réalisée au cours de la même période* ».

Par ailleurs, pour la Région de Bruxelles-Capitale, les émissions de CO₂ ont diminué de près de 18% depuis 1990. Au cours de la période 2008-2012, cette réduction était d'environ 12%.

Ainsi, la Belgique et la Région de Bruxelles-Capitale font mieux que la France, pourtant prise en exemple par le *Hoge Raad* néerlandais.

261. En outre, il y a lieu de rappeler que les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale regroupent 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.

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 définitivement en mars 2020 : le plan *Good Move*. Elaboré à l'aide d'un processus dynamique et participatif, le plan *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 24% des véhicules-kilomètres en Région bruxelloise en 2030 par rapport à 2018 (34% pour le trafic de transit)**. Les objectifs prioritaires du plan *Good Move* en lien avec l'énergie et le climat sont de diminuer l'usage et la possession automobile, et de verdier le parc roulant (**dossier, pièce 11**).

262. 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 (pour être exact, deux requérants distincts devant la Cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat) et fondés sur de prétendues violations de droits fondamentaux, comme le principe d'égalité, le droit de propriété et le principe de libre circulation.

La Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 28 février 2019 ⁽²²⁷⁾, 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* » ⁽²²⁸⁾.

Selon la Cour, « *Il ressort de ce qui précède que le législateur ordonnantiel permet au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de prendre des mesures visant à alléger 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* » ⁽²²⁹⁾.

Cet arrêt illustre la difficulté, pour la Région de Bruxelles-Capitale 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.

263. 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

²²⁷ C.C., arrêt n° 37/2019 du 28 février 2019.

²²⁸ Cons. B.24.2 à B.24.5.

²²⁹ Cons. B. 24.6.

sine qua non de l'atteinte des objectifs que s'est fixés 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**). Cette stratégie fait partie intégrante du volet bruxellois du PNEC évoqué plus haut.

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

L'avant-projet de PACE prévoit une modification de ce système via la stratégie de rénovation bruxelloise RENOLUTION.

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.

264. 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.

Cet exemple illustre la nécessaire gradation des mesures imposées par la Région de Bruxelles-Capitale, afin de les rendre atteignables et compatibles avec la réalité.

Les parties appelantes prennent le parti d'ignorer ces aspects de la problématique qu'elles soulèvent devant Votre Cour.

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 appelantes manquent à établir l'existence d'une faute dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale.

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

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

8. DEUXIÈME GRIEF DES PARTIES APPELANTES – SÉPARATION DES POUVOIRS

8.1 ASBL KLIMAATZAAK

266. Dans leur deuxième grief, les parties appelantes contestent le jugement entrepris en ce qu'il a jugé que le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que le tribunal impose des réductions d'émissions de GES aux parties intimées.

267. Selon les parties appelantes, « *le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs n'énerve pas le pouvoir d'injonction du juge dans la mesure où :*

(A) Les autorités n'ont pas de pouvoir discrétionnaire quant au principe du comportement à adopter, la mesure imposée étant la seule qui puisse être prise pour mettre fin à leur comportement illégal;

(B) L'injonction se contente d'imposer le principe du comportement à adopter, l'autorité publique restant libre dans le choix des mesures d'exécution;

(C) L'injonction vise à octroyer un remède effectif à la violation de droits fondamentaux consacrés par la CEDH et à la violation de droits protégés par la Convention d'Aarhus. »

8.2 RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

268. La Région de Bruxelles-Capitale conteste le grief formulé par les parties appelantes contre le jugement entrepris, en ce qu'il a jugé que :

« (...) sous la seule réserve des engagements pris à la suite du Règlement (UE) 2018/842 et de la Directive (UE) 2018/2001 (...), la manière dont la Belgique va participer à l'objectif mondial de réduction des émissions de GES relève actuellement du pouvoir d'appréciation de ses organes législatif et exécutif.

La mesure et le rythme de la réduction des émissions de GES par la Belgique ainsi que la répartition interne des efforts à faire en ce sens sont et seront le résultat d'un arbitrage politique dans lequel le pouvoir judiciaire ne peut s'immiscer.

Ainsi, il n'appartient pas au juge déterminer les objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES tous secteurs confondus que devrait rencontrer la Belgique afin de « faire sa part » dans la prévention du réchauffement climatique dangereux.

Autrement dit, s'il rentre bien dans le rôle du tribunal de constater une carence dans le chef de l'Etat fédéral et des trois Régions, ce constat ne l'autorise pas, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, à fixer lui-même les objectifs de réduction d'émissions de GES de la Belgique. »

A. Séparation des pouvoirs - principes

269. À titre préliminaire, il est renvoyé aux développements relatifs à la responsabilité du législateur, formulés dans le premier grief.

270. 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 ⁽²³⁰⁾.

271. S'il n'est pas contestable que, moyennant le respect des conditions de mise en cause de la responsabilité extracontractuelle des pouvoirs publics (*quod non* en l'espèce, comme exposé ci-avant dans les développements réservés au premier grief), ces derniers peuvent se voir adresser des injonctions par les cours et tribunaux, une telle condamnation doit nécessairement

²³⁰ 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 ; « Responsabilité de l'État pour les actes du législateur », *Doc. parl.*, Chambre, Doc. 52-1627/001, p. 43.

résulter d'une violation des articles 1382 et suivants du Code civil ou de toute norme *ad hoc* prévoyant une telle compétence du juge.

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

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 ⁽²³¹⁾.

272. En effet, Votre Cour est invitée 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 ⁽²³²⁾. 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 ⁽²³³⁾.

273. 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 voie 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 ⁽²³⁴⁾.

Ainsi, une décision judiciaire prise contre les pouvoirs publics ne peut 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 ⁽²³⁵⁾.

En l'espèce, si Votre Cour faisait droit aux demandes des parties appelantes, elle 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.

En effet, la réduction des émissions de GES dans les proportions poursuivies par les parties appelantes implique nécessairement des changements dans l'organisation de la vie en société, avec d'importantes répercussions sur le mode de vie des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale. Ils nécessitent également la mobilisation d'importants moyens financiers et budgétaires et d'importants arbitrages au regard de l'actuelle utilisation des ressources publiques.

²³¹ M. JOASSART, « Le juge civil et la séparation des pouvoirs », *A.P.T.*, 2016, p. 435.

²³² *Idem*, p. 436.

²³³ *Idem*, p. 435.

²³⁴ *Idem*, p. 438.

²³⁵ *Idem*, p. 441.

274. Le « Pacte Vert pour l'Europe », ainsi que le PACE, mettent en évidence la complexité de l'adoption et de la mise en œuvre des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES. Cette complexité a trait aux nombreuses sources d'émissions de GES par différents secteurs d'activité (industrie, production d'électricité et de chaleur, transport, gestion des déchets, agriculture, etc.) et des nombreuses mesures susceptibles d'être adoptées (interdictions, restrictions, mesures fiscales, marchés de droits d'émission, incitants, etc.).

La nécessité d'effectuer de tels arbitrages est notamment illustrée par le 16^o considérant du règlement 2023/857 précité :

« La pandémie de COVID-19 et la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine ont des répercussions sur l'économie de l'Union et sur le niveau de ses émissions de gaz à effet de serre à un degré qui ne peut pas encore être entièrement quantifié. Par ailleurs, l'Union déploie actuellement le plus grand programme de relance qu'elle ait jamais adopté et accélère l'abandon progressif des combustibles fossiles, ce qui a également un impact potentiel sur le niveau des émissions de gaz à effet de serre. En raison de ces incertitudes et d'autres événements imprévus ayant un impact sur les émissions de gaz à effet de serre, il convient de revoir les données relatives aux émissions en 2025 et, si nécessaire, de mettre à jour en 2025 les quotas annuels d'émissions pour les années 2026 à 2030. Cette mise à jour devrait se fonder sur un examen complet des données des inventaires nationaux effectué par la Commission afin de déterminer la moyenne des émissions de gaz à effet de serre de chaque État membre au cours des années 2021, 2022 et 2023. »

Le préambule de ce règlement fait également abondamment référence à la recommandation du Conseil européen du 16 juin 2022, « visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique (...), dans laquelle il soulignait la nécessité d'adopter des mesures d'accompagnement et d'accorder une attention particulière au soutien aux régions, aux secteurs, aux micro, petites et moyennes entreprises, aux travailleurs, aux ménages et aux consommateurs qui seront exposés aux plus grands défis. La recommandation encourage les États membres à envisager un ensemble de mesures dans les domaines de l'emploi et des transitions sur le marché du travail, de la création d'emplois et de l'entrepreneuriat, de la santé et de la sécurité au travail, de la passation de marchés publics, des systèmes fiscaux et de protection sociale, des services essentiels et du logement, ainsi que, notamment, en vue de renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes, de l'éducation et de la formation »⁽²³⁶⁾.

Ce considérant traduit les liens directs entre les objectifs de réduction des émissions de GES et le maintien des garanties relatives à certain nombre de droits et de libertés fondamentaux, qui exclut de fixer *in abstracto*, comme le sollicitent les parties appelantes, de tels objectifs de réduction.

²³⁶ 5^o considérant du règlement 2323/857.

275. La fixation d'objectifs de réduction des émissions n'a de sens que si elle s'accompagne de mesures concrètes qui permettent d'atteindre effectivement ces objectifs. Ces deux aspects sont indissociablement liés, de sorte qu'il ne peut être soutenu qu'une condamnation des parties intimées au principal à réduire leurs émissions de GES à hauteur d'un certain pourcentage, tout en leur laissant le choix des moyens d'y parvenir, respecterait le principe de la séparation des pouvoirs.
276. 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 ⁽²³⁷⁾.

À ce sujet, le Premier Avocat général 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 » ⁽²³⁸⁾.

277. Si l'on admettait 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, de telles appréciations sont manifestement incompatibles avec le principe de la séparation des pouvoirs. Ainsi, en vérifiant le respect par le législateur du devoir général de prudence, le juge se verrait habilité à substituer sa propre appréciation de ce qu'il considérerait comme le comportement *ad hoc* à adopter par le législateur face à une situation.
278. La violation d'une norme supérieure est donc une condition nécessaire pour que soit reconnue une faute dans le chef du législateur ⁽²³⁹⁾. À ce jour, la jurisprudence de la Cour de cassation *« ne dit mot sur la question de savoir si la responsabilité de l'État-législateur pourrait être engagée hors l'hypothèse de la méconnaissance d'une norme supérieure, en raison d'un "pur manquement" au devoir de prudence »* ⁽²⁴⁰⁾.

279. Selon P. VAN OMMESLAGHE :

²³⁷ M. JOASSART, *op. cit.*, p. 438; Cass., 4 mars 2004, *Pas.*, I, p. 374.

²³⁸ Conclusions du M. le Premier Avocat général Jean-François LECLERCQ, *J.T.*, 2006, p. 599, nous soulignons.

²³⁹ J. VAN CAMPERNOLLE et M. VERDUSSEN, « La responsabilité du législateur dans l'arriéré judiciaire », *J.T.*, 2007, p. 434 ; A. VAN OEVELEN, *op. cit.*, *R.W.*, 2006-2007, p. 223 ; « Responsabilité de l'État pour les actes du législateur », *Doc. parl.*, Chambre, Doc. 52-1627/001, pp. 6-7 ; S. VAN DROGHEBROECK, *op. cit.*

²⁴⁰ S. VAN DROGHEBROECK, *op. cit.*, p. 389.

« Pour le surplus, on ne saurait admettre, à notre avis, une appréciation généralisée de l'activité du législateur en fonction du critère de la prudence et de la diligence, pour des raisons tenant à la séparation des pouvoirs, au rôle particulier du législateur dans notre système constitutionnel, à la manière dont il est composé et à la fonction fondamentale du pouvoir judiciaire qui consiste à appliquer la loi et non à en juger la justification ou les mérites.

Ce principe doit s'appliquer, pensons-nous, même si le législateur juge opportun de ne pas intervenir, lorsqu'il n'y est pas obligé par une norme supérieure s'imposant à lui, voire, selon certaines opinions, par une loi non abrogée antérieurement promulguée (...). Toute intervention du législateur est en effet le fruit d'arbitrages entre des considérations politiques, économiques et sociales, d'appréciations d'opportunité, d'incidences budgétaires, d'application du programme des gouvernements sinon des partis politiques qui relèvent spécifiquement de son activité.

La situation est comparable, a fortiori, à l'interdiction pour le pouvoir judiciaire de se prononcer sur l'opportunité de décisions administratives, consacrée par la jurisprudence précitée de la Cour de cassation (...).

Dans ses conclusions précitées précédant l'arrêt du 28 septembre 2006, le Procureur général Leclercq a exprimé le même point de vue en principe, mais il a néanmoins envisagé une exception : le pouvoir judiciaire pourrait sanctionner une abstention fautive du législateur en cas de péril, par exemple sur le plan de la sécurité, de la santé publique, de l'hygiène ou de l'atteinte à l'environnement (...). A notre avis, cependant cette réserve serait difficilement admissible dans l'état actuel de notre droit constitutionnel (...).

L'opportunité pour le législateur d'intervenir en considération d'intérêts publics, même supérieurs, fait partie du pouvoir discrétionnaire de celui-ci » (241).

280. R. ERGEC considère également qu'« *Un contrôle aussi étendu ne saurait s'appuyer sur le seul article 144 de la Constitution qui confie la protection des droits subjectifs civils à la vigilance du pouvoir judiciaire. Il se heurte à la séparation des pouvoirs et au statut constitutionnel du législateur dans un régime représentatif qui implique que le législateur répond politiquement, à des intervalles réguliers, de ses agissements devant le corps électoral et, juridiquement, devant une juridiction instituée à cet effet par le constituant, la Cour d'arbitrage* » (242).
281. F. BOUHON abonde dans le même sens : « *Il convient toutefois de relever que si 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 la responsabilité de vérifier si le législateur s'est*

²⁴¹ P. VAN OMMESLAGHE, « La responsabilité extracontractuelle de l'Etat appliquée au pouvoir législatif », A.P.T., 2012/1, p. 25.

²⁴² R. ERGEC, *op. cit.*, p. 441.

comporté en "bon père de famille". Or, on est en droit de se demander si de telles appréciations — somme toute fort subjectives — 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, le cas échéant, 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 ? »⁽²⁴³⁾.

282. Comme le relève S. VAN DROOGHENBROECK, la Cour de cassation n'a d'ailleurs pas affirmé, dans l'arrêt du 28 septembre 2006 (ni ultérieurement), « de manière explicite ou implicite, que la responsabilité de l'Etat pourrait être recherchée hors l'hypothèse de la violation d'une norme supérieure identifiable, en cas de "pur" manquement du législateur au devoir de prudence qui s'impose à lui »⁽²⁴⁴⁾. Cet auteur ajoute : « Disons-le sans ambages : on entre ici dans le registre d'une pure spéculation, nourrie – faiblement – par quelque analogie avec le contentieux de la réparation des dommages causés par d'autres autorités publiques »⁽²⁴⁵⁾.
283. Il résulte de la jurisprudence et de la doctrine précitée qu'en tout état de cause et en l'absence de violation d'une norme supralégislative, l'appréciation par les cours et tribunaux du comportement d'un législateur au regard d'un standard du « législateur normalement prudent et diligent placé dans les mêmes circonstances » côtoie « de très près une frontière que le principe de la séparation des pouvoirs (...) interdit de franchir »⁽²⁴⁶⁾ et qui n'a, à ce jour, pas été franchie par la Cour de cassation.
284. La Région de Bruxelles-Capitale ne partage dès lors en aucun point l'affirmation des parties appelantes au principal selon lesquelles « Pour donner un exemple, le règlement d'une matière par une loi formelle ne permet absolument pas de présumer le respect du principe de délibération démocratique, car ce n'est pas parce qu'une matière est réglée par une loi formelle qu'un débat parlementaire de qualité a eu lieu, que la loi a fait l'objet de concertations souhaitables et qu'elle est accessible, transparente et intelligible »⁽²⁴⁷⁾.

Ce que les parties appelantes au principal qualifient de « loi formelle » (sic) bénéficie d'une présomption de respect des principes démocratiques du point de vue de sa légitimité et de sa force contraignante. Toutefois, l'adoption formelle d'une loi ne préjuge pas de sa conformité aux normes supérieures, qui relèvent du contrôle des juridictions. Mais il n'appartient pas à ces juridictions de sanctionner un Etat ou une région au motif qu'elles estimerait qu'un « débat parlementaire de qualité » n'aurait pas eu lieu, ou qu'elles estimeraient que la mesure n'aurait pas fait l'objet de concertations « souhaitables », ou qu'elle ne serait pas « accessible, transparente et intelligible », sauf à rattacher ces griefs à des dispositions tirées de normes supérieures.

²⁴³ F. BOUHON, « Arrêt d'espèce ou arrêt de principe? Réflexions de synthèse autour de la décision de la Cour de cassation du 28 septembre 2006 », *R.B.D.C.*, 2007/4., p. 406.

²⁴⁴ S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 379.

²⁴⁵ *Idem*, p. 373.

²⁴⁶ *Idem*, p. 380.

²⁴⁷ Point 442 des conclusions de synthèse des parties adverses.

La Région de Bruxelles-Capitale ne partage pas davantage l'affirmation selon laquelle « *la Belgique s'est placée du côté de la médiocrité et ses habitants, dont les codemandeurs, vont en payer le prix à l'avenir* », qui oppose implicitement, mais certainement, les citoyens et les institutions démocratiques.

285. La Région de Bruxelles-Capitale défend donc que la violation du devoir de prudence dans le chef du législateur ne peut être invoquée indépendamment de l'existence d'une norme de droit positif supérieure que le législateur doit respecter et considère que l'adoption de mesures nécessaires et suffisantes pour permettre une réduction des émissions de GES à partir de son territoire au regard des objectifs définis par la communauté (scientifique) internationale, relève de l'appréciation exclusive de son Parlement à qui il incombe d'avoir égard à l'équilibre « *entre diverses considérations politiques, économiques et sociales, choix d'opportunité, contraintes (ou possibilités) budgétaires et l'exécution du programme gouvernemental, voire du programme de certains partis politiques* » ⁽²⁴⁸⁾.
286. Les différents rapports du GIEC cités par les parties appelantes sont, comme l'a relevé à juste titre le jugement entrepris, dépourvus de valeur juridique. Il s'agit d'outils mis à la disposition des autorités pour adopter les décisions et prendre les engagements qu'elles estiment nécessaires pour lutter contre les changements climatiques.

Ainsi, ces rapports ne fixent pas d'objectifs par pays, mais uniquement par groupes de pays (en fonction de leur émissions passées). Partant, les objectifs de réductions établis par ces rapports constituent des *moyennes* qui n'ont pas vocation à être appliqués de manière uniforme dans les (groupes de) pays qu'ils visent.

En effet, une application uniforme de ces moyennes aurait pour effet de créer des illégalités au regard des émissions effectives et des potentialités de réduction de ces émissions propre à chaque pays.

287. Contrairement à ce que soutiennent les parties appelantes, il n'existe donc pas *une seule voie* qui permette (et permettait, s'agissant des années avant 2020) à la Région de Bruxelles-Capitale de se comporter comme *une autorité publique normalement prudente et diligente placée dans les mêmes conditions*.

Le choix des objectifs de réduction des émissions de GES que se fixe une collectivité (nationale, régionale ou locale) résulte donc d'une analyse du potentiel de réduction, en fonction de différents paramètres environnementaux (par exemple, certaines sources de GES peuvent-elles être remplacées par des technologies qui ne causent pas d'autres torts à l'environnement ?), et socio-économiques (par exemple, comment financer les mesures et quels en sont les conséquences économiques en termes d'emploi). L'article 6 de l'ordonnance « climat » insère ainsi un article 1.2.5, § 2, dans le COBRACE, qui dispose comme suit (nous soulignons) :

²⁴⁸ *Doc. parl.*, Ch. Repr., Doc. 52-1627/001, p. 43.

« § 1^{er}. La politique climatique bruxelloise est ambitieuse et cohérente et s'inscrit dans les engagements internationaux de la Belgique en matière climatique. Elle promeut un climat sûr et sain pour l'humain et la biodiversité. Elle veille à la résilience de la Région face aux changements climatiques. Elle repose autant que possible sur un large soutien des citoyens bruxellois, ses acteurs économiques, sociaux et institutionnels, des associations d'initiatives de transition et des pouvoirs locaux. Elle est fondée sur des données et analyses scientifiques. La politique climatique, en tant qu'élément du développement durable, maximise les synergies avec les politiques promouvant les dimensions sociale, économique et environnementale du développement durable.

§ 2. La politique climatique visée par la présente ordonnance et sa mise en œuvre sont guidées par les principes suivants :

1° le principe de justice sociale et de transition juste, qui impliquent que la prévention et la réduction des inégalités sociales et des situations de précarité fassent partie intégrante de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques climatiques ;

2° le principe de mutualité, selon lequel les pouvoirs publics régionaux et locaux agissent autant que possible de manière à renforcer l'efficacité des mesures prises par les autres pouvoirs publics régionaux et locaux, au regard des objectifs globaux fixés par le présent Code, et vérifie systématiquement l'impact éventuel d'une mesure sur la politique climatique bruxelloise ;

3° Le principe de contribution citoyenne, selon lequel la Région reconnaît et facilite l'apport de l'action collective citoyenne pour développer et gérer certaines ressources communes et contribuer à la réponse aux enjeux environnementaux, en particulier climatiques ;

4° le principe de progression, selon lequel la révision des objectifs et des politiques climatiques doit viser systématiquement un niveau supérieur d'ambition ;

5° le principe de la réduction intégrée de la pollution, selon lequel la politique climatique ne doit pas se faire au détriment de la biodiversité, de la qualité de l'air, de l'eau ou d'autres composantes de l'environnement. »

Cet article exprime la nécessité, dans l'élaboration de la politique climatique bruxelloise, de veiller au maintien d'équilibres (socio-économiques, institutionnels, démocratiques et environnementaux), ce qui implique de procéder à des évaluations et à des arbitrages lors de l'adoption de mesures en lien avec la politique climatique.

288. Pour mettre en œuvre ce *principe de contribution citoyenne* et associer de manière structurelle les citoyens bruxellois à l'élaboration de la politique climatique bruxelloise et favoriser leur adhésion à celle-ci, le Gouvernement bruxellois :

- a approuvé, le 20 juillet 2022, la mise en place d’une « *Assemblée citoyenne pour le climat* » (ci-après « **l’Assemblée citoyenne** ») ⁽²⁴⁹⁾ ;
- a approuvé, 27 octobre 2022, les balises du règlement de l’Assemblée citoyenne ⁽²⁵⁰⁾ ;
- a adopté en 1^{ère} lecture, le 15 décembre 2022, un avant-projet d’ordonnance modifiant l’ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code Bruxellois de l’Air, du Climat et de la maîtrise de L’Energie, en vue de mettre en œuvre la stratégie de rénovation du bâti ⁽²⁵¹⁾.

L’avant-projet d’ordonnance institutionnalise l’Assemblée citoyenne et crée formellement celle-ci.

289. Le texte final de l’ordonnance n’a pas encore été voté et adopté par le Parlement bruxellois.

Les principes et règles de fonctionnement de l’Assemblée citoyenne sont néanmoins déjà connus ⁽²⁵²⁾ :

- l’Assemblée citoyenne consiste en un panel de 100 citoyens, tirés au sort et renouvelés par « cycle » (un cycle dure plusieurs mois) ;
- à chaque cycle correspond un sous-thème spécifique, lié à la politique climatique bruxelloise et déterminé par le panel citoyen du cycle précédent (ou par l’administration lors du premier cycle) ;
- l’Assemblée citoyenne délibère et formule des recommandations au Gouvernement relatives au sous-thème du cycle ;
- les recommandations sont communiqués au Gouvernement sous la forme d’un rapport ;
- le Ministre et son administration sont chargés d’étudier les recommandations et d’examiner leur faisabilité. Le Ministre décide de mettre celles-ci en œuvre ou de les rejeter, auquel cas il devra motiver son choix ;
- deux évaluations postérieures sont prévues, respectivement 3 mois et 1 ans après la communication des recommandations, pour assurer le suivi. Un comité de suivi composée de membres de l’Assemblée citoyenne tirés au sort est chargé durant d’assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations.

²⁴⁹ Voy. ordre du jour et synthèse du Conseil des ministres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2022.

²⁵⁰ *Idem.*

²⁵¹ *Idem.*

²⁵² Les règles et principes de fonctionnement de l’Assemblée citoyenne, qui n’ont pas encore été formellement arrêtées, sont néanmoins déjà exposés sur le site internet de l’Assemblée citoyenne (<https://www.assembleeclimat.brussels/lassemblee/>).

290. En l'espèce, le Gouvernement bruxellois n'a pas attendu l'adoption définitive de l'ordonnance précitée (qui institue formellement l'Assemblée citoyenne), pour mettre celle-ci au travail et commencer à associer ses citoyens à l'élaboration de sa politique climatique.
291. Le « premier cycle » de l'Assemblée citoyenne a en effet déjà eu lieu, de février 2023 à avril 2023.
292. Ce premier cycle portait sur « l'habitat » et a débouché sur l'adoption, en juin 2023, d'un premier rapport contenant une série de recommandations adressées au Gouvernement bruxellois et articulés autour de trois priorités : vivre autrement, rénover dans un esprit de justice sociale et végétaliser pour mieux vivre en ville (dossier, **pièce 13**) ⁽²⁵³⁾.

En septembre 2023, le Gouvernement bruxellois présentera à l'Assemblée citoyenne les recommandations du 1^{er} cycle qu'il décide de mettre en œuvre.

293. La reconnaissance d'une faute dans son chef, telle que la dénoncent les parties appelantes, au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil et 2 et 8 de la CEDH, indépendamment de toute norme supérieure et uniquement fondée sur ce qu'il y aurait lieu de considérer comme une violation du devoir général de prudence, est incompatible avec le principe de séparation des pouvoirs et l'article 144 de la Constitution.

B. Injonctions

(i) Observations générales

294. Les parties appelantes sollicitaient initialement que Votre Cour ordonne aux parties intimées « *de prendre les mesures nécessaires pour diminuer ou faire diminuer le volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge de manière à atteindre :*
- *pour le moins 48% d'ici 2025 ;*
 - *pour le moins 65% d'ici 2030 (...) ».*

Ces demandes faisaient suite à celle qu'il soit dit pour droit « *que la norme de comportement imposée par les articles 2 et 8 de la CEDH et les articles 1382 et 1383 du Code civil exige que les parties intimées aient réduit le volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge de pour le moins 48% d'ici 2025 et de pour le moins 65% d'ici 2030, par rapport au niveau de 1990 ».*

Dans leurs conclusions de synthèse, les parties appelantes reformulent leur dispositif et demandent désormais à Votre Cour d'ordonner aux parties intimées « *de prendre à tout le moins les mesures suffisantes pour diminuer le volume global des émissions annuelles de GES à partir*

²⁵³ Assemblée citoyenne pour le climat, « Avis citoyen », juin 2020, disponible sur le site internet de l'Assemblée citoyenne (<https://www.assembleeclimat.brussels/les-recommandations-de-la-premiere-assemblee/>).

du territoire belge de manière à atteindre une réduction de ces émissions de pour le moins - 61% d'ici 2030 par rapport à 1990 ».

Ces demandes soulèvent les observations suivantes.

295. Premièrement, il y a lieu de rappeler que ces objectifs n'ont pas fait l'objet d'un quelconque engagement par les parties intimées. La Région de Bruxelles-Capitale, par ordonnance du 16 février 2017, a marqué son assentiment à l'Accord de Paris, qui ne fixe pas lui-même d'objectifs de réduction des émissions de GES (ci-dessus, point 30). La loi européenne sur le climat, qui fixe un objectif (pour 2030) de réduction global des émissions de GES de l'UE de 55% par rapport au niveau de 1990, doit encore faire l'objet d'une décision relative à la répartition de cet objectif entre les Etats membres. Sur la base de l'objectif assigné à la Belgique, un accord de coopération devra ensuite être conclu entre les parties intimées.
296. Deuxièmement, les objectifs de réduction sollicités par les parties appelantes se fondent sur la limitation du réchauffement global à 1,5°C, en référence à l'Accord de Paris. Ils sont le résultat d'un calcul du « budget carbone résiduel national » de la Belgique, effectué par un groupe d'experts de l'UCLouvain et fondé sur le Rapport Spécial du GIEC de 2018. La méthodologie, décrite par les parties appelantes ⁽²⁵⁴⁾, met en évidence la complexité d'un tel calcul et la nécessité d'opérer des choix entre différents « critères de partages » et « clés de répartition ». Eu égard aux conséquences considérables, sur le plan économique et social, des demandes de réduction des émissions de GES formulées par les parties appelantes, il semble difficilement concevable que ces objectifs puissent être imposés par voie judiciaire aux parties intimées en-dehors de tout processus démocratique.
297. Troisièmement, aux termes de l'Accord de Paris, les Etats membres sont invités à déterminer eux-mêmes leurs contributions respectives, ce qui exclut qu'il puisse être considérée que des niveaux de réductions de leurs émissions de GES *s'imposent in abstracto* au regard de l'objectif de limitation du réchauffement global largement sous les 2°C et de viser à limiter cette élévation de température à 1,5°C.

(ii) Base juridique de l'action

298. Sur la base de leurs deux moyens pris isolément (article 1382 du Code civil, d'une part, et articles 2 et 8 de la CEDH, d'autre part), les parties appelantes sollicitent de Votre Cour des « *injonctions de faire* », sur la base d'une action en responsabilité civile à *des fins préventives*, tout en mobilisant certaines dispositions de la CEDH. Indirectement, les parties appelantes soutiennent également que les articles 2 et 8 de la CEDH constitueraient une base autonome en droit belge permettant de fonder leur dispositif.
299. La Région de Bruxelles-Capitale soutient que ces bases juridiques ne permettent pas, en droit belge, de faire droit au dispositif des parties appelantes.

²⁵⁴ Points 378 à 394 des conclusions des parties appelantes.

La Région de Bruxelles-Capitale ne soutient pas qu'un juge ne pourrait pas prononcer d'injonctions à l'égard, le cas échéant, d'une autorité publique, mais il conviendrait qu'une telle injonction soit fondée sur une base juridique appropriée, *quod non* en l'espèce.

Articles 1382 et 1383 du Code civil

300. En premier lieu, en ce qui concerne les articles 1382 et 1383 du Code civil, le droit belge la responsabilité a une fonction essentiellement indemnitaire en ouvrant un droit à la réparation d'un dommage *survenu*. En l'état actuel du droit, les articles 1382 et 1383 du Code civil n'apparaissent pas comme un remède préventif « par excellence ». Comme le souligne B. DUBUISSON (en renvoyant à X. THUNIS), « *les articles 1382 et 1383 se prêtent moins aisément à ce genre d'utilisation* »⁽²⁵⁵⁾. Les parties appelantes fondent pourtant leurs prétentions sur ce mécanisme « indemnitaire » tout en soulevant qu'il s'agit de « prévenir » un dommage.

Or, en l'état actuel du droit, un juge n'est pas habilité à délivrer des injonctions telles que celles sollicitées par les parties appelantes sur pied des articles 1382 et 1383 du Code civil.

Dans la *Proposition de loi portant le livre 6 « La responsabilité extracontractuelle » du Code civil*⁽²⁵⁶⁾, un nouvel article 6.42 en projet prévoit ce qui suit : « *En cas de violation avérée ou de menace grave de violation d'une règle légale imposant un comportement déterminé, le juge peut, à la demande d'une partie qui démontre qu'elle subira une atteinte à ses biens ou à son intégrité physique en raison de cette violation, prononcer un ordre ou une interdiction visant à faire respecter cette règle* ».

Cette proposition est commentée comme suit :

*« Même s'il n'est pas encore question de dommage, un ordre ou une interdiction du juge peut malgré tout se justifier pour prévenir le dommage. La prévention du dommage est préférable à sa réparation. Selon le droit actuel, le fondement théorique permettant de justifier cette injonction ou cette interdiction est insuffisant. On peut défendre l'idée que la règle générale de prudence comprend non seulement l'obligation de réparer le dommage causé par la faute mais également une obligation de ne pas commettre de faute susceptible de provoquer un dommage (H. BOCKEN, *Het aansprakelijkheidsrecht als sanctie tegen de verstoring van het leefmilieu*, Bruxelles, Bruylant, 1979, 149-150, n° 92). Cela n'enlève toutefois rien au fait qu'une des conditions de la responsabilité, à savoir l'existence du dommage, n'est pas remplie. La simple crainte d'un dommage futur ne fait pas naître un préjudice actuel. De ce fait, les conditions de la responsabilité ne sont pas encore remplies et le juge ne peut dès lors pas ordonner la cessation du comportement illicite (J. RONSE, L. DE WILDE, A. CLAEYS et Y. MALLENS, *Schade en schadeloosstelling*, 1, 94, n° 119; E. DIRIX, *Het begrip schade*, 81, n° 119). L'article*

²⁵⁵ B. DUBUISSON, *op. cit.*, p. 279.

²⁵⁶ *Doc. Parl.*, Chambre, session 2022-2023, Doc 55-3213/001, p. 187 et 188.

18 du Code judiciaire n'offre pas non plus de solution. Cette disposition autorise une action en justice "lorsqu'elle a été intentée, même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé". Il ne s'agit toutefois que d'une simple règle de procédure qui laisse inchangée l'application des règles de droit matériel en matière de responsabilité.

L'article 6.42 offre à présent une base légale au juge pour prononcer un ordre ou une interdiction avant qu'un dommage soit né. Cette disposition offre au juge la possibilité d'imposer une interdiction ou de donner un ordre en vue de prévenir un dommage lorsqu'un comportement fautif risque de le provoquer. Cette possibilité offerte au juge est soumise à des conditions strictes. Il faut tout d'abord une violation avérée ou une menace grave de violation d'une règle légale imposant un comportement déterminé. Le risque que l'intéressé ne se comporte pas de manière prudente ne suffit pas. Le cas échéant, un ordre ou une interdiction étendrait beaucoup trop le pouvoir du juge d'interférer préventivement sur le comportement du citoyen et restreindrait la liberté de ce dernier. L'ordre préventif ou l'interdiction préventive ne peut pas non plus s'appliquer en cas de responsabilité objective (H. BOCKEN, I. BOONE et M. KRUTHOF, *Schadevergoedingsrecht*, 216, n° 357; H. BOCKEN, *Het aansprakelijkheidsrecht als sanctie tegen de verstoring van het leefmilieu*, Bruxelles, Bruylant, 1979, 150, n° 92; H. BOCKEN, "Herstel in natura en rechterlijk bevel en verbod" dans *Liber amicorum Jan Ronse*, Bruxelles, Story-Scientia, 1986, 510, n° 19). En outre, la menace de violation de la règle légale doit être établie ou à tout le moins être sérieuse et la partie qui demande l'ordre ou l'interdiction doit démontrer qu'elle subira une atteinte à ses biens ou à son intégrité physique en raison de cette violation.

Contrairement à ce qui est souvent le cas en jurisprudence ou en doctrine, un ordre ou une injonction n'est pas conçu ici comme une forme de réparation en nature. Il s'agit de mesures préventives en vue d'assurer le respect d'une règle légale qui prescrit un comportement déterminé (voir H. BOCKEN, "Herstel in natura een rechterlijk bevel of verbod" dans *Liber Amicorum Jan Ronse*, Bruxelles, Story-Scientia, 1986, 500; P. WERY, "Condamnations non pécuniaires, réparation en nature et remplacement judiciaire en matière extracontractuelle", *JT* 1995, 429 et suiv.; W. VAN GERVEN et A. VAN OEVELEN, *Verbintenissenrecht*, 463). Ceci n'empêche pas que des mesures prises en vertu de l'article 6.42 puissent dans certains cas mener de facto au même résultat qu'une réparation en nature, en particulier quand il s'agit de mettre fin aux conséquences d'une situation illégale continue » ⁽²⁵⁷⁾ (nous soulignons).

301. Ainsi, à l'heure actuelle, de telles injonctions préventives ne sont pas admissibles sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil.

A l'avenir, sous réserve de l'adoption de la proposition de livre 6 du Code civil, de telles injonctions pourraient être prononcées dans le cadre de la responsabilité civile

²⁵⁷ *Doc. Parl.*, Chambre, session 2022-2023, Doc 55-3213/001, p. 162 et 163.

extracontractuelle, mais en tenant compte de conditions précises : violation avérée ou menace d'une règle imposant un comportement déterminé. Sans ces conditions, la proposition répète qu'« *un ordre ou une interdiction étendrait beaucoup trop le pouvoir du juge d'interférer préventivement sur le comportement du citoyen et restreindrait la liberté de ce dernier* ».

Dans la même idée, une version antérieure de l'avant-projet de réforme du Code civil prévoyait un article 5.188 rédigé comme suit : « *Sans préjudice du droit à la réparation du dommage, le juge peut adresser un ordre ou une interdiction à toute personne qui risque par sa faute de causer un dommage à autrui afin de prévenir l'acte fautif ou d'en empêcher la répétition ou la continuation* ». Comme le souligne B. DUBUISSON, « *Cet article a cependant fait l'objet de critiques au motif qu'il confère au juge un pouvoir exorbitant, en particulier lorsque ce dernier déduit la faute de la violation de la norme générale de prudence. Dans ce cas, en effet, c'est lui qui détermine souverainement le standard de conduite qu'il aurait fallu respecter et c'est lui encore qui détermine le mode de réparation le plus adéquat* »⁽²⁵⁸⁾.

302. En conclusion, le droit de la responsabilité ne permet pas de réparer un dommage futur, encore moins de prévenir un tel dommage surtout lorsque celui-ci présente une dimension collective. Dans ce cadre, la dimension préventive des articles 1382 et 1383 invoquée par les parties appelantes au principal fait obstacle au respect des conditions fixées par ces articles, à savoir la démonstration d'une faute, d'un dommage et d'un lien causal, ce que le jugement entrepris omet de faire.

Articles 2 et 8 de la CEDH

303. D'un autre côté, les parties appelantes soutiennent que la violation des articles 2 et 8 de la CEDH serait de nature à fonder de manière autonome la demande d'injonction (indépendamment de la violation des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil).
304. Il a été démontré ci-avant dans quelle mesure les articles 2 et 8 de la CEDH ne prescrivent pas une norme de comportement déterminé qui serait susceptible de faire l'objet d'une injonction de Votre Cour.

Dans ce cadre, une injonction de faire ne pourrait être formulée que pour sanctionner un droit subjectif qui aurait été violé. Or, ni l'article 2 de la CEDH, ni l'article 8 de la CEDH ne font naître un tel droit, dans la mesure où ces dispositions ne sont pas suffisamment précises et complètes en l'espèce pour produire un tel effet direct.

305. Plus fondamentalement, il ne saurait être admis que les articles 2 et 8 de la CEDH permettent aux parties appelantes de s'affranchir des conditions applicables en droit belge pour obtenir la réparation ou la prévention d'un dommage.

²⁵⁸ B. DUBUISSON, *op. cit.*, p. 280.

Si tel était le cas, la Région de Bruxelles-Capitale n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles, par exemple, l'article 1382 impose la démonstration d'une faute, d'un dommage et d'un lien causal, ni davantage les raisons pour lesquelles la proposition de réforme du Code civil fixe d'autres conditions précises pour pouvoir se prévaloir de la responsabilité en vue de la réparation d'un dommage. Selon les parties appelantes, il suffirait d'invoquer les articles 2 et 8 de la CEDH, sans autres conditions que la démonstration d'un risque de violation du droit à la vie ou au respect de la vie privée.

(iii) Recours effectif

306. Les parties appelantes au principal soutiennent que les injonctions qu'elles sollicitent constitueraient le seul remède à la violation des droits fondamentaux garantis par les articles 2 et 8 de la CEDH et à la violation des droits protégés par l'article 9.4 de la Convention d'Aarhus – ainsi que l'article 1382 du Code civil.

Ne pas ordonner une injonction en cas de violation de ces articles constituerait, selon les parties appelantes au principal, une violation de l'article 13 de la CEDH.

Article 13 de la CEDH

307. L'article 13 de la CEDH se lit de la manière suivante :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles » (nous soulignons).

Cet article se fonde sur deux éléments : la violation d'un article de la CEDH ainsi que l'octroi d'un recours effectif.

308. Il convient en premier lieu d'établir l'existence d'une violation d'un ou plusieurs articles de la CEDH. En effet, l'article 13 ne peut être interprété comme exigeant un recours interne pour toute doléance, même injustifiée, qu'un individu peut présenter sur le fondement de la Convention. Toutefois, il n'est pas nécessaire que la violation de la CEDH soit fondée ; il suffit qu'il y ait un *grief défendable* au regard de celle-ci ⁽²⁵⁹⁾.

La Cour ne définit pas de manière abstraite le grief défendable, mais elle indique qu'il convient *« de rechercher, à la lumière des faits comme de la nature du ou des problèmes juridiques en jeu, si chaque allégation de violation à l'origine d'un grief présenté sur le terrain de l'article*

²⁵⁹ *Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Conseil de l'Europe, 2022, p. 9 ; Cour eur. D. H., arrêt *Maurice c. France* [GC], 6 octobre 2005, point 106.

13 peut se défendre et, dans l'affirmative, si les exigences de ce texte se trouvent remplies pour elle »⁽²⁶⁰⁾.

309. Après avoir établi l'existence du grief il appartient de démontrer l'absence d'un *recours effectif*. Le *Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme* explicite la portée de l'effectivité :

« Pour être efficace, un recours doit être capable de porter directement remède à la situation critiquée (*Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande*, décision de la Commission, 1989). Les moyens pour se plaindre de griefs sont considérés comme "effectifs" dès lors qu'ils auraient pu empêcher la survenance ou la continuation de la violation alléguée ou auraient pu fournir à l'intéressé un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite (*Kudła c. Pologne [GC]*, 2000, § 158 ; *Ramirez Sanchez c. France [GC]*, 2006, § 160). Ainsi, l'aboutissement d'un recours efficace peut être par exemple, selon les cas, l'annulation de l'acte en violation de la Convention, son retrait, sa modification, une enquête, une réparation, des sanctions à l'auteur de l'acte.

Lorsque l'on peut prétendre de manière défendable qu'il y a eu violation d'un ou de plusieurs droits consacrés par la Convention, la victime doit disposer d'un mécanisme permettant de voir statuer au fond sur son grief et d'établir la responsabilité des fonctionnaires ou des organes de l'État quant à ce manquement. En outre, dans les cas qui s'y prêtent, une indemnisation des dommages, matériel aussi bien que moral, découlant de la violation doit en principe être possible et faire partie du régime de réparation mis en place (*T.P. et K.M. c. Royaume-Uni [GC]*, 2001, § 107) » (nous soulignons)⁽²⁶¹⁾.

Pour être effectif un recours doit donc être capable de remédier à la situation critiquée⁽²⁶²⁾.

310. Toutefois, le même guide indique que :

« 50. L'"effectivité" d'un recours au sens de l'article 13 ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant (*Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède*, 1976, § 50 ; *Kudła c. Pologne [GC]*, 2000, § 157 ; *Costello-Roberts c. Royaume-Uni*, 1993, § 40 ; *Hilal c. Royaume-Uni*, 2001, § 78).

Le mot "remedy", extrait du libellé de l'article 13 en version anglaise, dans le contexte de cette disposition, ne signifie pas un recours voué au succès mais simplement l'ouverture d'un recours auprès d'une autorité compétente pour en apprécier le bien-fondé (*C. c. Royaume-Uni*, décision de la Commission, 1983). L'article 13 garantit une

²⁶⁰ *Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Conseil de l'Europe, 2022, p. 9.

²⁶¹ *Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Conseil de l'Europe, 2022, p. 18.

²⁶² Com eur. D. H., décision *Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande*, 3 mai 1989 ; *Voy. égal. Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Conseil de l'Europe, 2022, p. 14.

voie de recours mais non son résultat favorable (R. c. Royaume-Uni, décision de la Commission, 1984).

Les faibles chances de succès eu égard aux circonstances particulières de la cause n'enlèvent rien à l'effectivité du recours aux fins de l'article 13 (Murray c. Royaume-Uni, 1994, § 100). (...) » (nous soulignons).

En d'autres termes, le recours doit être capable de remédier à la situation critiquée mais ne doit pas pour autant garantir un résultat favorable. Cela diffère fondamentalement de la position des parties appelantes.

A cet égard, cette situation n'est pas choquante : les cours et tribunaux connaissent chaque jour du droit de la responsabilité extracontractuelle en rejetant l'action en réparation du dommage alors même qu'une faute est établie, au motif que les autres conditions de la responsabilité font défaut. Cela ne constitue pas, pour autant, une violation de l'article 13 de la CEDH.

311. L'État jouit également d'une certaine marge d'appréciation dans la manière d'offrir le recours prévu à l'article 13 de la CEDH ⁽²⁶³⁾. Le guide précité précise à cet égard que :

« 33. Dans le respect des exigences de la Convention, les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la façon d'offrir le recours exigé par l'article 13 et de se conformer à l'obligation que leur fait cette disposition de la Convention (Kaya c. Turquie, 1998, § 106). Ni l'article 13 ni la Convention en général ne prescrivent aux États contractants une manière déterminée d'assurer, dans leur droit interne, l'application effective de toutes les dispositions de la Convention (Silver et autres c. Royaume-Uni, 1983, § 113 ; Council of Civil Service Unions et autres c. Royaume-Uni, décision de la Commission, 1987). (...) » (nous soulignons).

312. Le champ d'application de l'article 13 n'est toutefois pas absolu. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme opère une distinction entre :

- les actes de l'administration et du pouvoir exécutif ; et
- les actes du pouvoir législatif.

Alors qu' « en principe tous les actes de l'administration ou du pouvoir exécutif tombent sous le coup de l'article 13 (Al-Nashif c. Bulgarie, 2002, § 137) », tel n'est pas le cas pour les actes du pouvoir législatif ⁽²⁶⁴⁾.

²⁶³ Cour eur. D. H., arrêt *Kaya c. Turquie*, 19 février 1998, point 106 ; *Voy. égal. Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Conseil de l'Europe, 2022, p. 14.

²⁶⁴ *Voy. égal. Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Conseil de l'Europe, 2022, p. 23.

A cet égard le *Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme* explicite que :

« 67. Concernant les actes du pouvoir législatif, l'article 13 ne va pas jusqu'à exiger un recours par lequel on puisse dénoncer, devant une autorité nationale, les lois d'un État contractant comme contraires à la Convention (*Sunday Times c. Royaume-Uni* (no 2), 1991, § 61 ; *Costello-Roberts c. Royaume-Uni*, 1993 ; § 40 ; *A. c. Royaume-Uni*, 2002, §§ 112-113 ; *Haut Conseil spirituel de la communauté musulmane c. Bulgarie*, 2004, § 107 ; *Maurice c. Royaume-Uni [GC]*, 2005, § 107 ; *Paksas c. Lituanie [GC]*, 2011, § 114) ou contraires à des normes juridiques nationales équivalentes (*James et autres c. Royaume-Uni*, 1986, § 85). La Cour peut rejeter la partie de la requête pour incompatibilité *ratione materiae* (*Saccoccia c. Royaume-Uni (déc.)*, 2007) ou elle peut juger de la non-violation de l'article 13 (*Roche c. Royaume Uni [GC]*, 2005). De même, l'article 13 ne permet pas de contester une politique générale en tant que telle (*Hatton et autres c. Royaume-Uni [GC]*, 2003, § 138) » (nous soulignons) ⁽²⁶⁵⁾.

Comme exposé précédemment, la Cour précise que la marge d'appréciation relative aux questions de politique générale se fonde sur la légitimité démocratique du décideur national ⁽²⁶⁶⁾.

La Cour rappelle en même temps le rôle *fondamentalement subsidiaire* du mécanisme de la CEDH. Les autorités nationales jouissent d'une *légitimité démocratique directe* et, ainsi que la Cour l'a affirmé à maintes reprises, se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les besoins et contextes locaux (voir, par exemple, *Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 22, § 48). Lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un État démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national ⁽²⁶⁷⁾, qui « dispose d'une grande latitude pour mener une politique économique et sociale » ⁽²⁶⁸⁾.

313. En l'espèce, il convient donc de vérifier si la présente demande entre dans le champ d'application de l'article 13 de la CEDH.

Tel qu'énoncé ci-dessus (voy. ci-dessus point 7.2, A, les griefs reprochés à la Région de Bruxelles-Capitale se rapportent à des actes (ou à des omissions) du pouvoir législatif et non du pouvoir exécutif. Dans ce cadre, le contrôle au regard de l'article 13 de la CEDH est plus limité, étant donné la plus grande marge d'appréciation de l'État et l'impossibilité de contester une politique générale en tant que telle.

²⁶⁵ Voy. égal. *Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Conseil de l'Europe, 2022, p. 23.

²⁶⁶ Cour eur. D.H., arrêt *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 2007, point 97.

²⁶⁷ *Ibidem*.

²⁶⁸ Cour eur. D.H., arrêt *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, point 46

Or, comme vu précédemment (voy. ci-dessus point 7.2., C., vi), les parties appelantes et le tribunal n'adressent aucune critique spécifique à l'encontre des mesures effectivement adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale et n'identifient pas davantage (fût-ce de manière générale) les mesures qu'il aurait convenu, selon elles, d'adopter pour atteindre les objectifs qu'elles postulent. En d'autres termes, les parties appelantes se contentent de critiquer la politique environnementale générale de l'État belge qui, de plus, ne fait pas de distinction entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande, la Région wallonne et l'État fédéral.

314. Si votre Cour considère tout de même que l'article 13 de la CEDH est applicable en l'espèce, il convient également de vérifier l'existence d'un grief défendable et l'absence d'un recours effectif.
315. Le grief doit être analysé de manière concrète. En l'espèce, les parties appelantes au principal invoquent la violation des articles 2 et 8 de la CEDH, et plus particulièrement des obligations positives qui s'imposeraient à l'État. La violation d'obligations positives sur la base de ces articles n'a toutefois été admise par la Cour européenne que dans un contexte particulier et bien précis, lorsqu'une mesure a été prise par un pouvoir public, ou lorsqu'il y a omission de ces pouvoirs publics dans une situation spécifique en lien avec une mesure déterminée (voy. ci-dessus point 7.2, C, iv). Le manque de précision de la partie appelante ne permet pas de qualifier du grief invoqué de défendable.
316. Si votre Cour décidait malgré tout de considéré le grief invoqué de défendable, il appartient de vérifier l'existence d'un recours effectif dans l'ordre juridique interne. Pour rappel, les États ont une certaine marge d'appréciation dans l'organisation de ces recours.
317. Comme énoncé ci-dessus, la possibilité de mettre en cause l'État du fait des actes ou des omissions du pouvoir législatif, initialement exclue en droit belge ⁽²⁶⁹⁾, a été reconnue par la Cour de cassation au terme d'une évolution qui a connu ses derniers développements dans une jurisprudence récente.

Ainsi, le juge peut vérifier le respect du devoir général de prudence par le législateur sur la base des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil. Cette vérification est toutefois limitée, pour des raisons de séparation des pouvoirs, à l'existence d'une violation d'une norme supralégislative (voy. ci-dessus point 8.2, A). Il n'appartient en effet pas au juge de substituer sa propre appréciation de ce qu'il considérerait comme le comportement adéquat à adopter par le législateur face à une situation.

Si les conditions précédentes sont remplies, les cours et tribunaux pourront ordonner la réparation du dommage subi par les victimes.

²⁶⁹ Cass., 27 juin 1845, *Pas.*, 1845, I, p. 392. F. LAURENT, *Principes de droit civil*, t. XX, Bruxelles, Bruylant, 1876, p. 438, n° 418.

318. En conclusion, l'action en responsabilité existant dans l'ordre juridique belge crée les conditions d'un recours effectif au regard de l'article 13 de la CEDH.

Recours effectif et base juridique

319. Les parties appelantes au principal errent en droit lorsqu'elles soutiennent qu'en l'absence d'injonctions formulées sur la base de leurs moyens (articles 1382 et 1383 du Code civil et articles 2 et 8 de la CEDH), il n'existerait aucun recours effectif qui lui serait offert dans sa lutte contre le réchauffement climatique.

La Région de Bruxelles-Capitale ne peut suivre cette affirmation dans la mesure où les parties appelantes au principal ont fondé leur action sur les bases juridiques de leur choix, lesquelles ne permettent *de iure* pas de faire droit aux mesures qu'elles sollicitent dans leur dispositif.

320. En premier lieu, l'affirmation relative à l'absence de recours effectif des parties appelantes ignore les effets reconnus à une norme internationale dans le contexte d'un contentieux *objectif* porté contre une norme de droit interne devant la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'Etat, devant lesquels une norme internationale peut être invoquée sans égard pour son effet direct ⁽²⁷⁰⁾ :

« Compétente pour apprécier si une norme législative viole les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour doit, lorsqu'elle est interrogée sur une violation de ces dispositions combinées avec une convention internationale, non pas examiner si celle-ci a effet direct dans l'ordre interne, mais apprécier si le législateur n'a pas méconnu de manière discriminatoire les engagements internationaux de la Belgique » ⁽²⁷¹⁾.

Ces droits fondamentaux pourraient être directement invoqués devant la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'Etat pour critiquer une mesure déterminée et précise à l'encontre de Région de Bruxelles-Capitale.

Or, même à transposer (*quod non*) cette invocabilité « générale » des droits fondamentaux propre au contentieux objectif au contentieux subjectif dont ont à connaître les cours et tribunaux, les parties appelantes s'abstiennent de démontrer que les mesures prises par la Région de Bruxelles-Capitale violeraient, d'une façon ou d'une autre, les droits fondamentaux invoqués. Les parties appelantes se contentent de soutenir que ces mesures ne seraient pas « *adéquates, nécessaires et suffisantes* » pour réduire les émissions de GES, sans toutefois remettre en cause de manière ciblée les mesures prises par la Région de Bruxelles-Capitale et décrites dans ses conclusions.

A cet égard et comme démontré plus longuement ci-dessus (point 7.2, C), tous les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme invoqués par les parties appelantes s'inscrivent dans le

²⁷⁰ I. HACHEZ, « VI.4. – Morceaux choisis... », *op. cit.*

²⁷¹ C. const., arrêt n° 106/2003 du 22 juillet 2003, B.4.2.

contexte de mesures *précises et déterminées* adoptées par l'Etat concerné. Autrement dit, la jurisprudence invoquée ne sanctionne jamais l'absence de mesures par un Etat pour la protection de la société dans son ensemble.

321. Ensuite, il semble évident que ce n'est pas parce que les bases juridiques mobilisées par les parties appelantes ne permettent pas d'aboutir à leur dispositif que d'autres bases juridiques ne pouvaient pas être mobilisées – et, le cas échéant, aboutir à des injonctions lorsque leurs conditions sont rencontrées.

Ainsi, par exemple, la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement permet au président du Tribunal de première instance, constatant une menace grave de violation d'une loi relative à la protection de l'environnement, d'« *ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement* ». Cette loi s'inscrit pleinement dans une logique préventive, moyennant des conditions d'applications à apprécier par les cours et tribunaux.

Aussi importante soit leur cause, les parties appelantes ne peuvent se soustraire à une analyse juridique de leur demande et de faire le choix de la base juridique la plus appropriée pour faire droit à leurs demandes.

Or, la Région de Bruxelles-Capitale soutient que les articles 1382 et 1383 du Code civil, applicables au droit commun de la responsabilité civile réparatrice, ne permettent pas, en droit belge, de faire droit à ces demandes. Les articles 2 et 8 de la CEDH, à eux seuls, n'offrent pas non plus cette possibilité, à défaut d'invoquer en combinaison, au minimum, une norme procédurale applicable en droit judiciaire (comme l'article 1382 ou la loi du 12 janvier 1993 précitée).

9. TROISIÈME GRIEF DES PARTIES REQUÉRANTES - DIVERS

9.1 ASBL KLIMAATZAAK

322. Dans leur troisième grief, les parties appelantes contestent le jugement entrepris en ce qu'il a jugé :
- que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) (1992) a été amendé par le Protocole de Kyoto (2007) et l'Accord de Paris (2015) (premier sous-grief) ;
 - que le tribunal exerce un contrôle marginal sur le respect par les autorités publiques des articles 2 et 8 de la CEDH et de la norme de comportement imposée par l'article 1382 du Code civil (deuxième sous-grief) ; et

- que la mitigation et l'adaptation sont deux réponses adéquates au réchauffement climatique et d'une concentration de 450ppm de GES ne peut être dépassée avant 2100 (troisième sous-grief).

9.2 RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

A. Modification de la CCNUCC par le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris

323. La Région de Bruxelles-Capitale ne soulève pas d'objection par rapport au premier sous-grief, dans la mesure où celui-ci n'a pas influencé la décision du tribunal de première instance francophone de Bruxelles dans son jugement du 17 juin 2021.

B. Contrôle marginal du juge

324. S'agissant du deuxième sous-grief, il y a lieu de définir ce que vise les termes de « contrôle marginal ».

Selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, cette notion vise à limiter le contrôle du juge à l'erreur manifeste d'appréciation, sans possibilité d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante ni de substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité.

Comme l'écrivent P.-A. FORIERS et R. JAFFARELI, « *Il appartiendra en réalité toujours au juge, appelé à apprécier un comportement qui ne contrevient pas à une norme à contenu précis, de rechercher si le comportement incriminé s'écarte de l'un des comportements que pourrait raisonnablement adopter une personne normalement diligente et prudente placée dans les mêmes circonstances* »⁽²⁷²⁾.

Dans la mesure où le jugement entrepris ne s'est pas départi de ces principes, il y a lieu de rejeter le grief formulé par les parties appelantes.

C. Mesures d'adaptation

325. S'agissant du troisième sous-grief, la Région de Bruxelles-Capitale conteste l'affirmation selon laquelle les mesures d'adaptation visant à amortir et atténuer les effets des changements climatiques ne constitueraient pas des mesures appropriées à adopter par les autorités publiques.

²⁷² P.-A. FORIERS et R. JAFFARELI, « La responsabilité des administrateurs et des membres du comité de direction des sociétés anonymes – Annotations sur le régime général de responsabilité », pp. 17 et 18, disponible sur <https://dipot.ulb.ac.be>

En effet, s'il n'est pas contestable que la lutte contre les émissions de GES constitue une absolue nécessité, il y a lieu de reconnaître que cette seule politique ne saurait suffire à éviter les effets des changements climatiques et leurs conséquences sur le territoire régional bruxellois pour les personnes qui s'y trouvent.

326. En outre, il n'est pas contestable que la diminution des ses émissions de GES par la Région de Bruxelles-Capitale ne suffit pas à elle seule à éviter le réchauffement climatique et ses conséquences. L'adoption de mesures d'adaptation constituent donc également, ce point de vue, une nécessité dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale.

10. ASTREINTE

327. Les parties appelantes sollicitent, aux termes de leur dispositif, que certaines mesures soient assorties d'une astreinte.
328. 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 ⁽²⁷³⁾. Or, comme il n'appartient pas aux juridictions 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 la mise en place de mesures complètes et précises de lutte contre le changement climatique est, par hypothèse, impossible à vérifier.
329. Les parties appelantes 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 le juge 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 6° du dispositif.

Partant, à supposer qu'il y ait lieu d'imposer à la Région de Bruxelles-Capitale de prendre les mesures sollicitées par les parties appelantes, *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.

330. En ce qui concerne l'astreinte sollicitée pour l'exécution de la demande formulée au 7° du dispositif, comme exposé ci-dessus, la communication du rapport d'émission de GES peut être demandée sur la base des dispositions de droit régional relatives à la publicité des informations environnementales, qui prévoit des voies de recours *ad hoc*.

²⁷³ O. MIGNOLET, « L'astreinte - chronique de jurisprudence (2007-2011) », *J.T.*, 2012/42, n° 6502, p. 859 et références citées.

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

PLAISE À LA COUR D'APPEL DE BRUXELLES DE :

- dire recevable mais non fondé l'appel introduit par l'ASBL Klimaatzaak et les personnes visées à l'annexe A de la requête d'appel et également dans l'annexe A déposée en première instance ;
- pour autant que de besoin, dire irrecevable l'appel principal introduit par les parties visées à l'annexe A de la requête d'appel, qui n'auraient pas été mentionnées dans l'annexe A, déposée en première instance ;
- dire irrecevable et, à tout le moins, non fondée la requête en intervention volontaire introduite le 10 janvier 2022 par Madame [REDACTED] et toutes les personnes mentionnées à l'annexe B de leur requête ;
- dire recevable et fondé l'appel incident introduit par la Région de Bruxelles-Capitale au travers des présentes conclusions ;
- par conséquent :
 - à titre principal :
 - dire pour droit que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas violé les articles 1382 et 1383 du Code civil ;
 - dire pour droit que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas violé les articles 2 et 8 de la CEDH ;
 - en conséquence, débouter l'ASBL Klimaatzaak et consorts ainsi que Madame [REDACTED] et consorts de l'ensemble de leurs demandes ;
 - à titre subsidiaire :
 - si, par impossible, Votre Cour devait considérer que la Région de Bruxelles-Capitale a violé les articles 1382 et 1383 du Code civil et/ou les articles 2 et 8 de la CEDH, rejeter la demande d'injonction formulée par les parties appelantes au principal ;
 - à titre subsidiaire :
 - si, par impossible, Votre Cour devait considérer que la Région de Bruxelles-Capitale a violé les articles 1382 et 1383 du Code civil et/ou les articles 2 et 8 de la CEDH, et faire droit aux injonctions sollicitées par les parties appelantes au principal, rejeter la demande d'astreintes.

- condamner l'ASBL Klimaatzaak et consorts ainsi que Madame [REDACTED] et consorts aux entiers dépens des deux instances, non encore liquidés.

Bruxelles, le 30 juin 2023
Pour la partie défenderesse,
Ses conseils,



Ivan-Serge Brouhns



Guillaume Possoz

**KLIMAATZAAK e.a. c/ Etat belge, Région wallonne, Région flamande et Région de
Bruxelles-Capitale**

INVENTAIRE DES PIÈCES

Région de Bruxelles-Capitale

1. Décision du Gouvernement bruxellois du 13 décembre 2018
2. Plan Air-Climat-Energie bruxellois
3. Projet de 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
8. Plan national intégré énergie et climat 2021-2030 (partie bruxelloise)
9. Stratégie bas carbone
10. Données statistiques
11. Plan *Good Move* et rapport d'incidences
12. Travaux préparatoires de l'ordonnance « climat »
13. Rapport de l'Assemblée citoyenne pour le climat Bruxelles
14. Rapport spécial de la Cour des comptes européenne

***COUR D'APPEL DE BRUXELLES
SECTION CIVILE
chambre 2F
R.G. n° 2021/AR/1589***