

numéro de répertoire 2021/
date du prononcé 17/06/2021
numéro de rôle 2015/4585/A

expédition

délivrée à	délivrée à	délivrée à
le € BUR	le € BUR	le € BUR

☐ ne pas présenter à
l'inspecteur

JUG- JGC

N° 167

Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, Section Civile

Jugement

4^{ème} chambre
affaires civiles

présenté le
ne pas enregistrer

Jugement définitif

Contradictoire

Responsabilité des pouvoirs publics- Environnement

4 Annexes : Annexe A, Annexe B, Annexe C et Annexe D

EN CAUSE DE :

ASBL Klimaatzaak, dont le siège social est établi rue de Fiennes 77, 1070 Bruxelles, inscrite à la BCE sous le n° 0567.926.684 ;

Et toutes les personnes mentionnées dans l'Annexe A (8.422 personnes) ; élisant toutes domicile en cette cause au cabinet Equal-Partners, Place Flagey, 18, 1050 Bruxelles ;

Parties demanderesses ;

Représentées par Maîtres Eric GILLET, Carole BILLIET, Luc DEPRÉ, Audrey BAEYENS et Linli Pan-Van de MEULEBROEKE, avocats, dont le cabinet est établi Place Flagey, 18, 1050 Bruxelles, et Maître Roger H. J. COX, dont le cabinet est établi à Sint Pieterskade 26B, 6212 AD Maastricht, Pays-Bas, E-mails : eric.gillet@equal-partners.eu; luc.depre@equal-partners.eu; audrey.baeyens@equal-partners.eu;

CONTRE :

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

Première partie défenderesse ;

Ayant pour conseils Maîtres Nathalie VAN DAMME, Nicolas CELIS, Xheni ZENELI et Thomas MERGNY, avocats, dont le cabinet est établi à 4020 LIEGE 2, Place des Nations unies 7 au cabinet desquels il est fait élection de domicile pour les besoins de la présente procédure et Maîtres Guy BLOCK et Kris WAUTERS, avocats dont le cabinet est établi à 1050 Chaussée de La Hulpe 187 ; E-mails : n.vandamme@elegis.be; b.decocqueau@elegis.be

2. **La REGION WALLONNE**, représentée par son Gouvernement, poursuites et diligences du Ministre du Climat, de l'Energie et de la Mobilité, dont les bureaux sont établis à 5000 NAMUR, rue d'Harscamp, 22 ;

Deuxième partie défenderesse ;

Représentée par Maîtres Pierre MOËRYNCK, Aurélie VANDENBERGHE, Julien LAURENT et Charlotte MATHIEU, avocats, dont le cabinet est établi à 1040 BRUXELLES, avenue de Tervueren, 34/27 ; E-mail : pm@moerynck.be;

3. **La REGION FLAMANDE**, représentée par le Gouvernement flamand en la personne de la Ministre flamande de l'Environnement, l'Aménagement du Territoire, de la Nature et de l'Agriculture, dont les bureaux sont établis Boulevard du Roi Albert II, 20 bte 1 à 1000 BRUXELLES ;

Troisième partie défenderesse ;

Représentée par Maîtres Guillaume VYNCKE et Marie-Louise RICKER loco Me Steve RONSE, avocats, dont le cabinet est établi à 8500 COURTRAI, Beneluxpark, 27B,
E-mail : sronse@publius.be; jurgen.vanpraet@prator.be;

4. **La REGION DE BRUXELLES-CAPITALE**, représentée par son Gouvernement, poursuites et diligences du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Energie et la Démocratie participative, dont le cabinet est établi Boulevard Saint-Lazare, 10 (11^{ème} étage) à 1210 BRUXELLES :

Quatrième partie défenderesse ;

Représentée par Maîtres Ivan-Serge BROUHNS, Guillaume POSSOZ et Vladimir THUNIS avocats, dont le cabinet est établi à 1170 BRUXELLES, Chaussée de la Hulpe, 185 ;
E-mail : ivanserge.brouhns@sphere.be;

EN PRÉSENCE DE :

1. **L'AULNE A FEUILLE CORDEE** et l'ensemble des **81 AUTRES ARBRES** mentionnés dans la requête en intervention volontaire (Annexe C) ;

Premières parties intervenantes ;

Ayant pour conseils Maîtres Hendrik SCHOUKENS et Gwijde VERMEIRE, avocats, dont les cabinets sont respectivement situés à 1750 LENNIK, Dorp 12 b2 et 9000 GAND, Voskenslaan 301 ; ne comparissant pas ;
E-mails : hendrikschoukens@hotmail.com; vermeire.gwijde@telenet.be;

2. **Madame Inge DE VRIENDT**, domiciliée à 9300 AALST, Wijngaardstraat, 55, et toutes les personnes qui sont mentionnées dans l'Annexe B (50.164 personnes) ; élisant toutes domicile en cette cause au cabinet Equal-Partners, Place Flagey, 18, 1050 Bruxelles ;

Secondes parties intervenantes;

Représentées par Maîtres Carole BILLIET, Eric GILLET, Audrey BAEYEN et Luc DEPRE, Linli Pan-Van de MEULEBROEKE , avocats, dont le cabinet est établi à 1050 BRUXELLES, Place Flagey, 18, et Maître Roger H.J.COX, avocat dont le cabinet est sis Sint Pierterskade 26B, 6212 AD MAASTRICHT, aux PAYS-BAS ;

E-mails :eric.gillet@equal-partners.eu;luc.depre@equal-partners.eu; audrey.baeyens@equal-partners.eu;

** ** *

En cette cause, tenue en délibéré le 26 mars 2021, le tribunal prononce le jugement suivant:

Vu les pièces de la procédure et notamment :

- la citation introductive d'instance signifiée le 2 juin 2015 ;
- le jugement du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles de la 1^{ère} chambre du 25 septembre 2015;
- le jugement des tribunaux d'arrondissement francophone et néerlandophone de Bruxelles, rendu le 8 février 2016 ;
- l'arrêt C.16.0185.F de la Cour de cassation de Belgique, intervenu le 20 avril 2018 ;
- la requête commune de fixation des délais de procédure et de fixation d'audiences de plaidoiries fondée sur l'article 747 du Code judiciaire du 29 août 2018 ;
- l'ordonnance fixant le calendrier de mise en état du 11 janvier 2019 ;
- la requête en intervention volontaire de M. Hendrik SCHOUKENS et M. Gwijde VERMEIRE du 3 mai 2019 au nom des arbres ;
- la requête en intervention volontaire du 3 juillet 2019 de Mme Inge DE VRIENDT et consorts ;
- les conclusions de synthèse pour les parties demandereses déposées au greffe le 16 décembre 2019 ;
- les conclusions de synthèse pour la Région wallonne déposées au greffe le 13 mars 2020 ;
- les conclusions de synthèse pour la Région de Bruxelles-capitale déposées au greffe le 16 mars 2020 ;
- les conclusions de synthèse pour la Région flamande déposées au greffe le 16 mars 2020 ;
- les conclusions de synthèse pour l'Etat belge déposées au greffe le 16 mars 2020 ;
- les dossiers de pièces et notes déposés avant et pendant les audiences ;

Entendu les conseils des parties en leurs dires et moyens aux audiences publiques des 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25 et 26 mars 2021 ;

TABLE DES MATIERES

I.	CONTEXTE FACTUEL DU LITIGE SOUMIS AU TRIBUNAL	6
II.	OBJET DE LA DEMANDE	42
III.	DISCUSSION	45
A.	QUANT AU POUVOIR DE JURIDICTION DU TRIBUNAL	45
B.	QUANT À LA RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE PRINCIPALE ET DES DEMANDES EN INTERVENTION VOLONTAIRE	45
1.	Sur l'intérêt direct et personnel des parties demanderesses.....	48
1.1.	Sur l'intérêt personnel à agir des demandeurs personnes physiques	48
1.2.	Sur l'intérêt personnel et direct de l'asbl Klimaatzaak.....	51
2.	Sur l'intérêt né et actuel et l'action <i>ad futurum</i> des parties demanderesses	55
3.	Sur la qualité à agir des arbres repris dans l'acte déposé le 3 mai 2019.....	56
C.	QUANT AU FONDEMENT DE LA DEMANDE	56
1.	Principes applicables	57
1.1.	Sur la responsabilité des pouvoirs publics en droit belge.....	57
1.2.	Sur la portée des articles 2 et 8 de la CEDH	59
1.3.	Sur la portée des articles 6 et 24 de la Convention des droits de l'enfant	62
2.	Application en l'espèce	63
2.1.	Rappel du contexte	63
2.2.	Trois constats.....	65
2.2.1.	Engagements belge et résultats.....	65
a)	Période 2008-2012.....	65
b)	Période 2013-2020.....	66
c)	Période 2020-2030 et 2050.....	72
2.2.2.	Gouvernance climatique et fédéralisme belge.....	73
2.2.3.	Monitoring de l'Union européenne	79
2.3.	Conclusion.....	79
2.3.1.	Constat d'un manquement à l'obligation générale de prudence.....	79
2.3.2.	Séparation des pouvoirs et limite du pouvoir d'injonction du tribunal	80
3.	Dépens.....	83
IV.	DECISION	83

I. CONTEXTE FACTUEL DU LITIGE SOUMIS AU TRIBUNAL

Le 6 décembre 1988, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté la Résolution 43/53 sur la protection du climat mondial pour les générations présentes et futures. Dans cette résolution, et pour la première fois, les Nations-Unies reconnaissent le changement climatique comme une « *préoccupation commune de l'humanité* ».

Simultanément, l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (ci-après le « PNUÉ ») instituaient le Groupe Intergouvernemental d'experts sur l'évolution du Climat ou GIEC, organisme intergouvernemental et scientifique, ayant pour mission d'examiner et d'évaluer les données scientifiques, techniques et socio-économiques les plus récentes publiées dans le monde et utiles à la compréhension des changements climatiques, en vue de les mettre à la disposition des responsables politiques.

Depuis 1990, le GIEC a délivré cinq rapports d'évaluation, souvent désignés sous les acronymes suivants :

1. FAR (*First Assessment Report*) pour le premier rapport (1990)
2. SAR (*Second Assessment Report*) pour le deuxième rapport (1995)
3. TAR (*Third Assessment Report*) pour le troisième rapport (2001)
4. AR4 (*4th Assessment Report*) pour le quatrième rapport (2007)
5. AR5 (*5th Assessment Report*) pour le cinquième rapport (2014)

Outre ces rapports, le GIEC publia également des rapports spéciaux en 2011, 2018 et 2019¹.

1990 - 1992

En 1990, sans se prononcer de manière catégorique, le premier Rapport d'évaluation du GIEC établissait néanmoins que « *les émissions dues aux activités humaines accroissent sensiblement la concentration dans l'atmosphère des gaz à effet de serre : dioxyde de carbone, méthane, chlorofluorocarbones (CFC) et oxyde nitreux* ».

Le 9 mai 1992, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (ci-après, la 'CCNUCC') a été adoptée à New-York. Elle est, à ce jour, signée par 196 états et une organisation régionale, l'Union européenne. Elle est entrée en vigueur le 21 mars 1994. La Belgique a signé la CCNUCC le 4 juin 1992 et l'a ratifiée le 16 janvier 1996. L'Union européenne l'a, quant à elle, signée le 13 juin 1992 et approuvée le 15 décembre 1993.

L'objectif de la Convention est de prévenir les changements climatiques dangereux provoqués par l'homme.

L'article 2 de la CCNUCC indique en ce sens :

« *L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes*

¹ Voir infra.

de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique».

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

- le principe de responsabilités communes mais différenciées, tenant compte notamment des capacités respectives des Parties, et qui place les pays développés, dont la Belgique, à « *l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes* »²;
- le principe de précaution en vertu duquel l'absence de certitude scientifique absolue ne peut servir de prétexte pour différer l'adoption de mesures préventives³.

La CCNUC fixe également les engagements des Parties en distinguant les obligations des Etats repris en Annexes I et II de celles des Etats qui n'y figurent pas.

L'Annexe I à la Convention regroupe les « *pays développés* », soit les pays industrialisés qui étaient membres de l'OCDE en 1992 ainsi que les pays dont l'économie est en transition vers une économie de marché, notamment la Russie et plusieurs Etats de l'Europe de l'Est. 43 pays figurent dans cette annexe, dont la Belgique, sur les 196 Etats parties à la CCNUCC.

L'annexe II regroupe uniquement les membres de l'OCDE, dont la Belgique, soit 24 des 43 pays dits « *pays développés* ».

Le principe des responsabilités communes mais différenciées repose sur cette distinction. En effet, les obligations prévues par la CCNUCC – et puis par les traités subséquents - sont plus contraignantes pour ces pays développés que pour les pays ne figurant pas sur les annexes.

Les obligations de la Belgique sous la CCNUCC peuvent dès lors se résumer comme suit :

- a. Les obligations communes à toutes les parties, soit :
 - établir, mettre à jour périodiquement, publier et mettre à disposition de la COP des inventaires nationaux des émissions anthropiques par leurs sources et de l'absorption par leurs puits de tous les gaz à effet de serre (ci-après les « GES ») (art. 4.1a) ;
 - établir, publier et mettre régulièrement à jour des programmes nationaux et, le cas échéant, régionaux contenant des mesures visant à atténuer les changements climatiques ainsi que des mesures visant à faciliter l'adaptation voulue aux changements climatiques (art. 4.1b) ;
 - encourager et soutenir par sa coopération la mise au point, l'application et la diffusion (...) de technologies, pratiques et procédés (art. 4.1c) ;
 - encourager la gestion rationnelle et la conservation et, le cas échéant, le renforcement des puits et réservoirs de tous les GES (art. 4.1d) ;
 - préparer, en coopération, l'adaptation à l'impact des changements climatiques (art. 4.1e) ;
 - tenir compte, dans la mesure du possible, des considérations liées aux changements climatiques dans ses politiques et actions sociales, économiques et écologiques (art. 4.1f) ;
 - encourager et soutenir par sa coopération les travaux de recherches scientifiques, technologiques, techniques, socio-économiques et autres (...) (art. 4.1h) ;

2 Article 3.1 de la CCNUCC.

3 Article 3.2 de la CCNUCC.

- encourager et soutenir par sa coopération l'échange de données scientifiques, technologiques, techniques, socio-économiques et juridiques (...) (art. 4.1h) ;
- encourager et soutenir par sa coopération l'éducation, la formation et la sensibilisation du public dans le domaine des changements climatiques (art. 4.1i) ;
- b. Les obligations spécifiques aux parties des Annexes I et II (pays développés), soit :
 - prendre l'initiative dans la lutte contre le changement climatique et les effets néfastes de ce changement, en adoptant des politiques nationales et prenant les mesures voulues pour atténuer les changements climatiques en limitant leurs émissions anthropiques de GES et en protégeant et renforçant leurs puits et réservoirs de GES (...) (art. 4.2a) ;
 - soumettre à la Conférence des Parties tous les six mois leurs politiques et mesures entreprises ainsi que les projections de leurs émissions de GES qui en résulteront en vue de ramener ces émissions à leurs niveaux de 1990 (art. 4.2b) ;
 - fournir des ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la totalité des coûts convenus encourus par les pays en développement du fait de leurs obligations de rapportage et de communication (art. 4.3) ;
 - aider les Pays en voie de développement à faire face au coût de leur adaptation aux effets du changement climatique (art. 4.4) ;
 - prendre toutes les mesures possibles en vue d'encourager, de faciliter et de financer, selon les besoins, le transfert ou l'accès de technologies et de savoir-faire écologiquement rationnels aux autres parties (art. 4.5).

Enfin, l'article 7 de la CCNUCC établit la Conférence des parties ci-après la « COP » en tant qu'organe suprême de la Convention. Elle a pour rôle de surveiller la mise en œuvre de la CCNUCC, de déterminer si les mesures prises sont suffisantes pour atteindre l'objectif ultime de la Convention, à savoir la prévention de changements climatiques dangereux et, dans le cadre de son mandat, de prendre les décisions nécessaires pour favoriser l'application effective de la Convention. Pour la prise de décision au sein des COP, la règle du consensus est appliquée en priorité⁴.

1995

La première COP, la COP-1, a eu lieu à Berlin en 1995. A cette occasion, la majorité des Etats parties a considéré que les engagements prévus pour les pays développés n'étaient pas suffisants pour atteindre les objectifs de la CCNUCC. Un processus de négociation a dès lors été mis en place pour redéfinir les engagements de ces pays. Ce processus aboutira en 1997 à l'adoption du Protocole de Kyoto.

Par ailleurs, dans son deuxième rapport finalisé en décembre 1995, le GIEC a déjà indiqué qu'en appliquant la « valeur la plus probable » de la sensibilité du climat, « *les modèles aboutissent à une augmentation de la température moyenne globale à la surface d'environ 2 °C entre 1990 et 2100* »⁵.

1996

En 1996, l'Union européenne a pris acte de la limite supérieure des 2°C en déclarant : « *Compte tenu des risques graves liés à une hausse de température de cette ampleur et en particulier de la rapidité de*

⁴ Article 15.3 de la CCNUCC.

⁵ GIEC, 2ème rapport d'évaluation, synthèse, p.5.

cette hausse, le Conseil estime que les températures moyennes de la planète ne devraient pas dépasser de plus de 2 degrés le niveau préindustriel (...) le Conseil note que, selon [le GIEC] il est techniquement possible de réduire sensiblement les émissions de gaz à effet de serre, et cela est faisable du point de vue économique. Il note en outre qu'il existe de larges possibilités de solutions dites "sans regrets", et que le risque potentiel justifie d'aller au-delà de la mise en œuvre de solutions dites "sans regrets", au niveau des parties visées à l'annexe I »⁶.

1997

Le 11 décembre 1997, lors de la COP-3 réunie à Kyoto, un Protocole a été signé et ajouté à la CCNUCC : le Protocole de Kyoto. Dans celui-ci, les États repris à l'Annexe I, dont la Belgique, se sont engagés à diminuer leurs émissions de GES sur une période de 5 ans, soit de 2008 à 2012.

L'article 3.1 du Protocole prévoit ainsi que :

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

Le Protocole de Kyoto prévoit également deux mécanismes dits de « flexibilité ». Le premier mécanisme consiste en l'achat et la vente de « crédits carbone » entre pays développés, permettant à ceux qui n'utilisent pas tous leurs quotas de céder des « droits de polluer » à ceux qui, au contraire, envisagent de dépasser les quotas alloués⁷. Le second mécanisme, dit de « développement propre » consiste, pour les pays développés ayant pris des engagements de réduction de leurs émissions, à financer des activités de réduction d'émissions dans les pays en développement afin d'obtenir en échange des « unités de réduction certifiée des émissions » et dès lors de pouvoir remplir une partie de leurs propres engagements de réduction⁸.

La Belgique est partie au Protocole de Kyoto depuis le 29 avril 1998, tout comme l'Union européenne. Néanmoins, le Protocole de Kyoto n'est entré en vigueur que le 16 février 2005.

Sur le plan interne, le Protocole de Kyoto a fait l'objet d'une loi d'assentiment tant au niveau fédéral que régional⁹.

⁶ Commission Européenne, communiqué de presse 96/188, « stratégie communautaire en matière de changement climatique - conclusions du Conseil », pt.6, p.12, pièce G.1 des demandeurs.

⁷ Article 6 du Protocole.

⁸ Article 12 du Protocole.

⁹ Voir la loi du 26 septembre 2001 portant assentiment au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, et les annexes A et B, l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2001 portant assentiment au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, et les annexes A et B; le décret de la Région flamande du 22 février 2002 portant assentiment au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, ainsi qu'aux annexes A et B, et le décret de la Région wallonne du 21 mars 2002 portant assentiment au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, ainsi qu'aux annexes A et B.

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

2002

L'Union européenne a fait usage de la possibilité organisée par l'article 4 du Protocole de Kyoto, qui autorise les Parties à remplir conjointement leurs objectifs de réductions.

Elle a dès lors adopté la décision 2002/358/CE¹⁰, qui fixait un objectif de réduction globale des GES de 8% par rapport à 1990 pour 2012 tandis que l'objectif belge, pour la période 2008-2012, était ramené à -7,5% d'émission de ses GES. Cet objectif remplace, pour la Belgique, l'objectif de 8% repris dans le Protocole de Kyoto, comme cela ressort de l'article 4.5. dudit Protocole. Conformément à l'article 4.6. du Protocole, ce n'est que si l'objectif conjoint de l'Union européenne n'était pas atteint que la Belgique redevenait responsable du niveau de ses émissions fixées par le Protocole.

Le 14 novembre 2002 a été conclu un accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après la « RBC ») relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto¹¹.

Cet accord de coopération jette les bases de la gouvernance climatique belge au moyen de :

- la création de la Commission nationale Climat (art. 3) ainsi que la détermination de ses attributions, de son rôle, de son fonctionnement (art. 6) et de la fréquence de ses réunions (art. 8) ;
- l'obligation d'établissement, d'exécution et de suivi d'un Plan national Climat (art. 14).

Le 13 octobre 2003 a été adoptée la Directive 2003/87/CE¹² du Parlement européen et du Conseil, établissant un système d'échange de quotas d'émission de GES dans l'Union européenne.

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

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

¹⁰ 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 et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent, *OJ L 130*, 15.5.2002, p. 1-3.

¹¹ MB 27 juin 2003, entrée en vigueur le 13 novembre 2003.

¹² *J.O. L.* 275, 25 octobre 2003,

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

2004

Le 8 mars 2004, sur le plan interne belge, le Comité de concertation a acté un accord relatif à la répartition des charges entre les Régions et les autorités fédérales dans le cadre des obligations belges fixées par le Protocole de Kyoto.

Cet accord politique prévoyait notamment que « les Régions sont responsables du dépôt des droits d'émission pour une quantité égale aux émissions de gaz à effet de serre sur leur territoire durant la période 2008-2012 et se voient octroyer des droits d'émission à concurrence du quintuple des émissions de l'année de référence diminuées de 7,5 % pour la Région wallonne, diminuées de 5,2 % pour la Région flamande, et majorées de 3,475 % pour la Région de Bruxelles-Capitale. Dans la même décision, l'Autorité fédérale s'engage à acquérir des droits d'émission supplémentaires à concurrence de 2,46 millions de droits d'émission par an pour la première période d'engagement et à prendre une série de mesures complémentaires dont l'impact de réduction d'émission pendant la première période d'engagement sera censé évaluer au moins 4,8 millions de tonnes CO₂-eq »¹³.

2005

A l'issue d'une réunion les 22 et 23 mars 2005, le Conseil européen a adopté ses conclusions et indiqué :

« Le Conseil européen reconnaît que les changements climatiques sont susceptibles d'avoir, au niveau mondial, des incidences négatives majeures sur les plans environnemental, économique et social. Il confirme que, pour réaliser l'objectif ultime de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, l'augmentation de la température mondiale annuelle moyenne en surface ne doit pas dépasser 2°C par rapport aux niveaux de l'époque préindustrielle.

(...)

Le Conseil européen souligne la ferme volonté de l'UE d'imprimer un nouvel élan aux négociations internationales. À cette fin, il convient :

(...) d'élaborer une stratégie de l'UE à moyen et long terme pour lutter contre les changements climatiques qui soit compatible avec l'objectif de 2°C. Compte tenu des réductions des émissions qui sont requises au niveau planétaire, des efforts devront être consentis conjointement par tous les pays au cours des décennies à venir eu égard à leurs responsabilités communes mais différenciées et à leurs capacités respectives, tous les pays plus développés sur le plan économique étant notamment appelés à intensifier sensiblement leurs efforts de réductions cumulées.

(...) l'UE estime que, à cet égard, il conviendrait d'envisager pour le groupe des pays développés des profils de réduction de l'ordre de 15 à 30 % d'ici 2020 par rapport aux valeurs de référence prévues dans le Protocole de Kyoto et, au-delà, dans l'esprit des conclusions retenues par le Conseil (Environnement)»¹⁴.

¹³ Engagement repris dans le préambule de l'accord de coopération du 19 février 2007, *Monit.b.*, 12 février 2008, p. 9179 et ss.

¹⁴ Conseil de l'UE, doc. 7619/05, chap. IV, pp. 15-16.

2007

Le 19 février 2007, l'État fédéral et les trois Régions ont adopté un nouvel accord de coopération¹⁵ prévoyant notamment :

- un système de répartition de la charge des engagements de la Belgique par cession et vente d'unités de Kyoto en cas de dépassement des émissions de GES par l'une ou l'autre des régions ;
- une possibilité de report d'unités de Kyoto à la période d'engagement suivante.

Dans son préambule, l'accord de coopération rappelait également que la Belgique, en tant que Partie contractante au Protocole de Kyoto, s'est engagée à n'utiliser les mécanismes de flexibilité qu'en complément des politiques et mesures prises au niveau domestique pour atteindre son objectif de réduction des émissions de GES.

Début 2007 également, le GIEC a publié son quatrième rapport d'évaluation sur les changements climatiques dans lequel les experts relevaient entre autres que :

- « *Le réchauffement du système climatique est sans équivoque* »¹⁶ ;
- « *L'essentiel de l'accroissement observé sur la température moyenne globale depuis le milieu du XXe siècle est très probablement dû à l'augmentation observée des concentrations des gaz à effet de serre anthropiques* »¹⁷ ;
- « *La poursuite des émissions de gaz à effet de serre au rythme actuel ou à un rythme supérieur provoquerait un réchauffement supplémentaire et entraînerait de nombreuses modifications du système climatique mondial au cours du XXIe siècle qui seraient très probablement plus importantes que celles observées au cours du XXe siècle* »¹⁸ ;
- le réchauffement climatique ne peut raisonnablement être limité entre 2°C et 2,4°C que si la concentration de GES dans l'atmosphère se stabilise entre 445 et 490 ppm de CO²-eq¹⁹, ce qui implique, pour les pays de l'annexe I, une réduction collective des émissions de GES de 25 % à 40 % par rapport à 1990 pour 2020²⁰ ;
- « *le réchauffement et l'élévation du niveau de la mer dus à l'homme continueraient pendant des siècles en raison des échelles temporelles associées aux processus climatiques et aux rétroactions, même si les concentrations des gaz à effet de serre étaient stabilisées* »²¹.

En mars 2007, le Conseil européen a alors pris l'engagement politique de fixer des objectifs précis et juridiquement contraignants, dont ceux de :

¹⁵ Accord de coopération entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles le 19 février 2007, *Monit.b.*, 12 février 2008, p. 9179 et ss.

¹⁶ GIEC, 4^{ème} rapport d'évaluation, résumé à l'intention des décideurs, p.2, pièce B.10 des demandeurs.

¹⁷ *Ibid.*, p.5, pièce B.10 des demandeurs.

¹⁸ *Ibid.*, p.7, pièce B.10 des demandeurs.

¹⁹ GIEC, 4^{ème} rapport, groupe de travail III, p. 229, pièce B.8 des demandeurs. On utilise l'unité "parties par million" (ppm) pour indiquer la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, La désignation "ppm CO²-eq" est utilisée pour indiquer la concentration de l'ensemble des gaz à effet de serre ensemble, la concentration des gaz à effet de serre autres que le CO² étant convertie en CO².

²⁰ *Ibid.*, p.776, pièce B.8 des demandeurs.

²¹ *Ibid.*, p.16.

- réduire les émissions de GES d'au moins 20 % par rapport à 1990 pour 2020, étant entendu que la contribution de chaque pays membre sera déterminée en tenant compte des caractéristiques de celui-ci ;
- porter pour 2020 la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique de l'Union européenne à 20 %.

Cette décision politique constituera le point de départ de l'élaboration d'un ensemble de législations européennes appelé le « Paquet Energie Climat », adopté en 2009.

Entre-temps, à l'issue de sa 4^{ème} session à Vienne en août 2007, le « *Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'Annexe I au titre du Protocole de Kyoto* » a rendu un rapport énonçant notamment que :

« Le Groupe de travail spécial a noté l'utilité des fourchettes mentionnées dans le quatrième rapport d'évaluation (du GIEC). Conscient des conclusions de la contribution du Groupe de travail II sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation, (...) les Parties visées à l'Annexe I devraient, d'ici à 2020, ramener collectivement leurs émissions à un niveau de 25% à 40% inférieur aux niveaux de 1990 par les moyens qui pourront être à leur disposition pour atteindre ces objectifs. (...) si les Parties visées à l'Annexe I atteignaient ces objectifs de réduction, elles apporteraient une contribution importante aux efforts mondiaux requis pour atteindre l'objectif ultime de la Convention, tel qu'il est défini dans son article 2 »²².

Lors de la COP-13 de décembre 2007 à Bali, les Etats Parties à la CCNUCC ont adopté le Plan d'action de Bali, dont le préambule reconnaît explicitement la nécessité de réduire considérablement les émissions de GES pour atteindre l'objectif ultime de la CCNUCC et souligne l'urgence avec laquelle cela devrait être fait, en référence aux conclusions du 4^{ème} rapport d'évaluation du GIEC « *selon lesquelles le réchauffement du système climatique est incontestable et tout retard dans la réduction des émissions réduit sensiblement les possibilités de parvenir à stabiliser les émissions à des niveaux inférieurs et accroît le risque d'incidences plus graves des changements climatiques* »²³. Le plan d'action de Bali renvoie également aux tableaux repris dans le 4^{ème} rapport du GIEC qui, pour maintenir une concentration de GES de 450 ppm CO² eq. dans l'atmosphère, prescrit une réduction collective d'émissions de 25 à 40 % pour 2020.

En 2008, la Commission nationale Climat ci-après la «CNC» a adopté un premier projet de Plan National Climat pour la Belgique. Dans son avis du 19 février 2009, le Minaraad²⁴ a toutefois souligné le caractère limité et peu clair du Plan National Climat et insisté sur la nécessité d'une stratégie belge mieux coordonnée et concertée entre le fédéral et les entités fédérées²⁵.

2009

En mars 2009, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a reconnu que le changement climatique constituait une menace pour les droits de l'homme, et ce, en « *notant que les effets liés aux changements climatiques ont une série d'incidences, tant directes qu'indirectes, sur l'exercice effectif des*

²² Rapport, p. 5, n° 19, pièce H.6 des demandeurs.

²³ Décision I/CP13, p.3, pièce H.5 des demandeurs.

²⁴ Il s'agit du Conseil flamand de l'environnement et de la nature.

²⁵ Pièce F.11 des demandeurs.

droits de l'homme, notamment le droit à la vie, le droit à une nourriture suffisante, le droit de jouir du meilleur état de santé possible, le droit à un logement convenable, le droit à l'autodétermination et les obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, et rappelant qu'en aucun cas un peuple ne peut être privé de ses propres moyens de subsistance »²⁶.

Le 23 avril 2009, l'Union européenne a instauré un ensemble de législations communément appelé le « Paquet sur le climat et l'énergie » avec l'objectif notamment de réduire les émissions de GES de 20 % par rapport à 1990 pour 2020, soit 14% par rapport à 2005. A cette fin, elle a donc adopté :

- la Directive 2009/29/CE²⁷ qui fixe l'effort pour l'Union européenne, pour le secteur ETS, à une réduction de 21% de ses émissions de GES par rapport à 2005 en 2020. A la différence de la directive 2003/87/CE, la directive 2009/29/CE fixe un plafond unique d'émissions de GES des secteurs visés et ce, pour l'ensemble de l'Union européenne, afin de renforcer la prévisibilité et la transparence du système. Il n'y a donc plus de Plans Nationaux d'Allocation par Etat membre pour la période 2013- 2020 dans les secteurs ETS.
- la Décision 406/2009/CE ²⁸, qui prévoit un objectif de réduction des émissions de GES, pour le secteur non ETS de 10% par rapport à 2005 en 2020 pour l'Union européenne dans son ensemble. Cet objectif européen est décliné en objectifs contraignants pour chacun des Etats membres. Les objectifs nationaux sont différenciés selon le Produit Intérieur Brut ('Gross Domestic Product' ou 'GDP') per capita. L'objectif imposé à la Belgique est une réduction des émissions de GES dans le secteur non ETS de 15% par rapport à 2005 en 2020.
- la Directive 2009/28/CE²⁹, communément désignée la « Directive Energies renouvelables », qui vise une augmentation de la part d'énergie renouvelable de 20% dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union européenne pour 2020. Pour atteindre cet objectif, des objectifs contraignants sont imposés aux états membres. Pour la Belgique, la part d'énergie renouvelable dans la consommation nationale d'énergie doit atteindre 13% en 2020.
- la Directive 2009/31/CE³⁰ qui encadre le stockage du CO² dans le sous-sol en tant que technologie de transition qui contribue à atténuer le changement climatique.

²⁶ Résolution 10/4 du 25 mars 2009 « Droits de l'homme et changements climatiques », pièce H.27 des demandeurs.

²⁷ Directive 2009/29/C du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

²⁸ Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020.

²⁹ 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 et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

³⁰ Directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil.

Sur le plan interne, dans son rapport du 20 mai 2009 sur la politique climatique fédérale, transmis à la Chambre des représentants en juin 2009, la Cour des comptes a souligné que :

« la Belgique ne peut émettre en moyenne que 134,8 millions de tonnes équivalent de CO₂ par an pendant la période de Kyoto.

L'accord belge de répartition des charges partage les efforts de Kyoto entre les régions et l'État fédéral. L'engagement fédéral dans l'accord est double. Les autorités fédérales souhaitent diminuer les émissions de 24 millions de tonnes (en moyenne 4,8 millions de tonnes par an). Par ailleurs, elles veulent acheter 12,2 Mtonnes de droits d'émission (en moyenne 2,44 Mtonnes par an).

Le présent audit a examiné la planification et l'évaluation de la politique climatique fédérale et il a estimé dans quelle proportion les seize principales mesures fédérales ont été mises en œuvre et si leurs effets sont connus. Divers ministres et administrations publiques sont concernés par cet audit. Les conclusions et les recommandations de la Cour des comptes sont les suivantes.

Il n'existe pas de plan climatique fédéral. Il n'y a pas de description précise des mesures et de leur coût. Les objectifs en termes de réduction de CO₂ ne sont pas justifiés ou font défaut. Le rapportage est insuffisant et aucune évaluation de la politique climatique fédérale n'a été effectuée jusqu'à présent. Les informations au sujet de certaines mesures sont partielles, mais il n'existe pas de récapitulatif des coûts, du niveau d'exécution et des effets de la politique climatique fédérale.

Il devient dès lors difficile (1) de juger si les autorités fédérales exécutent correctement leur part de l'accord de répartition des charges ; (2) de corriger la politique si nécessaire et (3) d'informer le Parlement de manière transparente.

(...)

À l'examen de la politique suivie, on peut affirmer que le gouvernement n'est pas actuellement en mesure de respecter son engagement de réduction pris dans l'accord belge de répartition des charges.

La Cour des comptes a constaté les manquements suivants :

(...) (suit une liste de 11 manquements)

L'achat de droits d'émission via les mécanismes de flexibilité n'est pas optimal : il n'existe pas de lien entre la mise de fonds dans les mécanismes de flexibilité et la politique de réduction nationale, ni de cohérence entre les mises dans ces mécanismes et l'évolution des émissions de gaz à effet de serre prévue par le Bureau fédéral du plan en mai 2008.

La Cour des comptes recommande dès lors d'évaluer de manière critique l'ensemble des mesures sous l'angle de leur cohérence interne, y compris la place des mécanismes de flexibilité dans la politique du climat et, le cas échéant, de le corriger »³¹.

Dans sa déclaration de politique régionale wallonne du 16 juillet 2009, le Parlement wallon a indiqué que :

« Vu les perspectives pessimistes établies par le monde scientifique, notamment les travaux du Groupe d'experts inter-gouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ainsi que les plus récentes études, les objectifs fixés par l'Union européenne visant à réduire les émissions de gaz à effets de serre de 20% d'ici 2020 (ou de 30% en cas d'accord international) par rapport au niveau de 1990 sont louables mais insuffisants. L'Europe doit voir plus loin, la Belgique et la Wallonie aussi ! En cas d'accord international, le Gouvernement demandera que la Belgique défende que l'objectif européen soit porté à 40%. Celui-ci devrait être atteint au moins pour trois-quarts par des mesures prises au sein des frontières de l'UE. Dans ce cadre, le Gouvernement s'engage à prendre une part active dans les négociations de Copenhague sur le climat, et en particulier en matière de financement Nord-Sud et de lutte contre la déforestation, afin de rester sous la limite d'une augmentation de la température de 2°C. Le

³¹ Voir extrait du rapport, pièce C.4 des demandeurs.

Gouvernement veillera à l'implication du transport maritime et de l'aviation internationale dans les efforts de réduction des GES.

Le Gouvernement wallon s'engage à poursuivre, dans la dynamique initiée par le Plan Air-Climat et le Plan pour la maîtrise durable de l'énergie, une stratégie qui permette de réduire nos émissions de 30% d'ici 2020 et de 80 à 95% d'ici 2050. Cela doit s'inscrire, de façon concertée, dans une approche belge et européenne »³².

Au niveau fédéral, la Chambre des représentants a adopté, le 3 décembre 2009, une résolution en vue de la COP de Copenhague, dans laquelle elle demandait au gouvernement fédéral de soutenir sur le plan international et européen le fait que notamment :

- les objectifs à adopter doivent tenir compte des recommandations du 4^{ème} rapport du GIEC, à savoir la réduction collective par les pays industrialisés de leurs GES de 25-40% pour 2020 et de 80% pour 2050 ;
- l'Union européenne peut prendre la décision de passer de 20% à 30% si les efforts des autres pays développés sont comparables et les contributions des pays en développement adéquates³³.

Le 9 décembre 2009, le Parlement flamand a quant à lui adopté une résolution indiquant que « *le principe de précaution implique que pour le groupe des pays développés des objectifs de réduction de 25 à 40% sont nécessaires en 2020 par rapport à 1990 et d'au moins 80 à 95% en 2050 par rapport à 1990* »³⁴.

Cette résolution se basait entre autres sur un avis du Minaraad du 26 novembre 2009, qui plaidait pour une réduction des émissions de GES à un niveau qui permet de limiter l'augmentation de température à 2°C, ce qui implique une réduction globale de 40% par rapport aux niveaux de 1990 pour 2020 et une réduction de 80% à 95% pour 2050³⁵.

En décembre 2009, lors de la COP-15, les Etats Parties ont signé l'Accord de Copenhague, lequel confirme que « *pour atteindre l'objectif ultime de la Convention consistant à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique, nous entendons, compte tenu de l'opinion scientifique selon laquelle la hausse de la température mondiale devrait être limitée à 2°C, renforcer notre action concertée à long terme visant à combattre les changements climatiques, sur la base de l'équité et dans l'optique d'un développement durable* »³⁶.

Cet accord fait référence aux recommandations du 4^{ème} rapport d'évaluation du GIEC mis à jour en 2009 spécifiquement pour la COP à Copenhague. Dans la mise à jour de ce rapport, on peut lire que « *des observations récentes montrent que les sociétés et les écosystèmes sont extrêmement vulnérables aux changements climatiques, même modestes [...]. Les températures dépassant 2°C seront difficiles à*

³² *Doc.parl.*, Parl. Wallon, sess. extr. 2009, 8/1, p.60, pièce F.7 des demandeurs.

³³ *Doc.parl.*, Chambre, sess 2009-2010, n° 52- 2263/1, pp.4-5, pièce F.8 des demandeurs.

³⁴ *Doc.Parl.* Parl. flamand 2009-10, 282/3, Résolution du 9 décembre 2009 du Parlement flamand relative à la nouvelle convention sur le climat de Copenhague, traduction libre non contestée, pièce F.9 des demandeurs.

³⁵ Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen over de Klimaattop in Kopenhagen, *Doc.parl.* Parlement flamand, 2009-10, 61/1, pièce C.5 des demandeurs.

³⁶ Décision 1/CP.15, p. 5, pièce H.7 des demandeurs.

gérer pour les sociétés contemporaines et risquent de provoquer des perturbations sociales et environnementales majeures dans le reste de la planète au cours de ce siècle et ultérieurement »³⁷.

Au vu des conclusions du GIEC, les États membres participant à la COP-15 ont par conséquent suggéré que « *la mise en œuvre du présent accord fasse l'objet d'une évaluation d'ici à 2015, notamment à la lumière de l'objectif ultime de la Convention. Cela impliquerait d'envisager de renforcer l'objectif à long terme en tenant compte de divers éléments fournis par les travaux scientifiques, en ce qui concerne en particulier une hausse des températures de 1,5°C* »³⁸.

2010

En 2010, lors de la COP-16, les États membres ont adopté les Accords de Cancun³⁹ par lesquels, se référant aux conclusions scientifiques du GIEC, au Plan d'action de Bali et à l'Accord de Copenhague, les parties à la COP se sont accordées pour dire :

- que les changements climatiques ont une incidence sur l'exercice effectif des droits de l'homme, et plus particulièrement sur les groupes plus vulnérables ;
- qu'elles reconnaissent que de fortes réductions des GES sont nécessaires, comme documenté dans le 4^{ème} rapport d'évaluation du GIEC, pour maintenir le réchauffement sous les 2°C et que les parties à la COP doivent prendre des mesures d'urgence pour réaliser cet objectif à long terme ;
- qu'elles reconnaissent la nécessité d'envisager de renforcer l'objectif global à long terme, notamment en prenant en considération un réchauffement maximum de 1,5°C comme l'objectif de l'article 2 de la Convention.

Par une loi du 30 juillet 2010, l'Etat belge a inséré dans la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable la disposition suivante :

« Art. 2/1. Le Roi fixe après débat parlementaire et avec la société civile organisée la vision stratégique fédérale à long terme de développement durable, ci-après dénommée " la vision à long terme ", par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

(...) Cette vision à long terme vise notamment à répondre aux engagements souscrits par la Belgique aux niveaux international et européen.(...) ».

2011

En 2011, lors de la COP-17 à Durban, les États membres à la CCNUCC ont convenu de :

- reconnaître que le changement climatique constitue « *une menace immédiate et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines et la planète* » et que toutes les parties « *doivent donc y faire face d'urgence* »
- noter avec une « *vive préoccupation* » qu'il existe un « *écart important entre, d'une part, les réductions promises par chaque pays pour 2020 et, d'autre part, ce qui est vraiment nécessaire au niveau mondial en termes de réduction des émissions pour maintenir le réchauffement planétaire « en dessous de 2°C ou de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels* »⁴⁰.

37 IPCC 2009, AR4 SYR, p. 6, pièce B.10 des demandeurs, traduction libre non contestée.

38 Décision 1/CP.15, p. 7, pièce H.7 des demandeurs.

39 Décision 1/CP.16, pp.2-3, pièce H.9 des demandeurs.

40 Décision 1/CP.17, p. 2., pièce H.12 des demandeurs.

En 2011 également, la Commission européenne a produit deux documents de réflexion qui cherchaient à développer une perspective pour une politique climatique jusqu'en 2050. Le premier s'intitulait « *Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050* »⁴¹, l'autre portait le titre de « *Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050* »⁴². Le premier document a posé des jalons pour la réduction des émissions en provenance de l'Union même ('domestic emissions') : en 2050 une réduction de 80% par rapport à 1990 serait atteinte grâce à une réduction de 40% en 2030 et de 60% en 2040.

En juin 2011, la Commission européenne a indiqué dans son rapport 2011 pour la Belgique que, malgré l'influence de la crise économique, la tendance récente des émissions de gaz à effet de serre ne tendait pas vers l'objectif national Europe 2020 (diminution de 15 % par rapport au niveau de 2005) et que le Plan national de réduction ne fournissait pas d'évaluation quantitative des mesures de réduction des émissions existantes ou proposées en vue d'atteindre les objectifs de 2020⁴³.

En décembre 2011 est intervenu l'accord institutionnel sur la 6^{ème} réforme de l'Etat, dans lequel trois engagements ont été pris en matière de politique climatique en Belgique :

- l'optimisation du rôle de la CNC ;
- l'instauration d'un mécanisme de responsabilisation climatique ;
- l'instauration d'un droit de substitution au profit de l'Etat fédéral en cas de non-respect par une Région ou une Communauté des obligations internationales découlant de la CNUCC.

Ces engagements seront formalisés en janvier 2014⁴⁴.

2012

Dans une recommandation à la Belgique du 30 mai 2012, le Conseil de l'Union européenne a constaté que :

« Bien que les émissions aient diminué de 1% jusqu'en 2010 (par rapport à 2005), elles devraient augmenter de 0,3 % d'ici 2020 (toujours par rapport à 2005) selon les dernières projections de la Belgique, ce qui représente un écart négatif de 15,3 points de pourcentage par rapport à l'objectif visé.

(...) bien que la Belgique soit en bonne voie pour atteindre l'objectif consistant à augmenter la part des énergies renouvelables dans son économie, les perspectives de réalisation de l'objectif de réduction de 15% des gaz à effet de serre (GES) dans les secteurs non couverts par le SCEQE sont

⁴¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050, COM (2011) 112 final, Bruxelles, 8 mars 2011, 15 p., pièce G.12 des demandeurs.

⁴² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050, COM (2011) 885 final, Bruxelles, 15 décembre 2011, 24 p., pièce G.13 des demandeurs.

⁴³ Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2011-2014, SEC(2011) 802 final, p. 17, disponible sur https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/swp_belgium_en_0.pdf

⁴⁴ Voir infra.

pratiquement inexistantes. La Belgique n'a pas pris de mesure ou d'initiatives stratégiques suffisantes, en 2011, pour remédier à cette situation »⁴⁵.

Le Conseil a dès lors invité la Belgique à s'attacher « à prendre des mesures visant à pallier l'absence de progrès sur la voie de la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre produites par des activités non couvertes par le SCQEQE, en particulier en garantissant une contribution significative du transport à la réalisation de cet objectif »⁴⁶.

En décembre 2012, lors de la COP-18 à Doha, un processus de dialogue d'experts a été lancé en vue de la préparation du Sommet sur le climat de Paris (ou « COP-21 ») en 2015, appelé le Dialogue structuré entre experts, ou le « SED » (Structured Expert Dialogue).

L'objectif du SED était, notamment, d'examiner si, compte tenu de l'objectif ultime de la Convention, c'est-à-dire la prévention des changements climatiques dangereux, l'objectif consistant à limiter le réchauffement planétaire à moins de 2°C était suffisant, notamment à la lumière des discussions relatives à la nécessité de limiter le réchauffement climatique à 1,5°C ayant déjà eu lieu à Copenhague (2009) et à Cancún (2010).

À l'issue de la COP à Doha, le 8 décembre 2012, les Parties au Protocole de Kyoto ont adopté un amendement audit Protocole qui fixe une deuxième période d'engagement de 2013 à 2020 afin d'atteindre une réduction totale des émissions de GES des Parties à l'Annexe I de 18% par rapport à 1990 pour 2020⁴⁷.

Cet amendement fixe également l'objectif de la Belgique à une réduction de ses émissions de GES de 20% par rapport à 1990 pour 2020.

L'Etat fédéral et les trois régions ont donné leur assentiment à cet amendement⁴⁸ et la Belgique a signé celui-ci le 14 novembre 2017. L'Union européenne, quant à elle, l'a signé le 21 décembre 2017⁴⁹. L'amendement n'est cependant entré en vigueur que le 30 décembre 2020, à défaut d'avoir atteint plus tôt le nombre requis de ratifications.

⁴⁵ Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2015, COM(2012) 314 final, pp.5 et 8, pièce G.14 des demandeurs.

⁴⁶ Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2015, COM(2012) 314 final, p.7, pièce G.14 des demandeurs.

⁴⁷ Décision 1/CMP.8, pièce H.16 des demandeurs.

⁴⁸ Loi du 13 juin 2014 portant assentiment à l'amendement au Protocole de Kyoto, *Monit. b.*, 30 août 2018 ; Décret d'assentiment du Parlement flamand du 14 mars 2014, *Monit. b.*, 16 mai 2014, Décret de la Région wallonne du 12 mars 2015 *Monit. b.*, 24 mars 2015), Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 avril 2015 *Monit. b.*, 7 mai 2015.

⁴⁹ décision (UE) 2015/1339 du conseil du 13 juillet 2015 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto.

2013

Entre-temps, en mai 2013, la Commission européenne a encore indiqué que : « *la Belgique ne semble pas en voie d'atteindre son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020. D'après les projections, le pays s'attend à manquer cet objectif de 11 points de pourcentage (pp). Une coordination et un partage des efforts entre les différentes autorités concernées font actuellement défaut* »⁵⁰. « *Selon les prévisions relatives aux émissions de gaz à effet de serre en 2020, la Belgique manquera de 11 points de pourcentage son objectif consistant en une réduction de 15 % desdites émissions. Par ailleurs, la manière dont les initiatives isolées prises par les diverses autorités garantiront la réalisation de l'objectif collectif demeure incertaine* »⁵¹.

Le 28 juin 2013, la Région flamande a adopté le plan flamand de politique climat 2013-2020 comprenant deux volets distincts : le plan de réduction des émissions de GES (ou Vlaams Mitigatieplan) et le plan d'adaptation au changement climatique⁵². Le Mitigatieplan envisageait une réduction des émissions de GES non ETS de 15%, étant entendu que ce scénario était provisoire dans l'attente de la conclusion d'un accord de répartition avec les autres Régions et l'Etat fédéral.

Le 18 juillet 2013, l'Etat belge a adopté l'arrêté royal portant fixation de la vision stratégique fédérale à long terme de développement durable⁵³.

Cet arrêté royal énonce les objectifs à long terme, visés à l'article 2/1, deuxième alinéa, de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable⁵⁴, dont celui-ci :

« 3. Une société qui préserve son environnement

En 2050, l'objectif d'un environnement sain aura été atteint. La Belgique aura réalisé de manière juste sa transition vers une société bas carbone et efficace en ressources. Elle aura pris les mesures nécessaires pour prévenir ou, à défaut corriger, les impacts environnementaux dus aux activités humaines : le réchauffement global aura été limité et restera limité à 1,5 à 2°C à long terme, la pollution de l'eau et de l'air sera maîtrisée et n'aura plus d'incidence significative sur la santé, la biodiversité et les écosystèmes. Les biens et services rendus par les écosystèmes seront restaurés, valorisés et utilisés avec précaution et de manière durable contribuant ainsi à la préservation de la biodiversité. La biodiversité elle-même sera ainsi valorisée, conservée, protégée et restaurée et participera pleinement à une prospérité durable tout en encourageant la cohésion économique, territoriale et sociale et en sauvegardant notre héritage culturel.

Changements climatiques

31. Les émissions de gaz à effet de serre belges seront réduites domestiquement d'au moins 80 % à 95 % en 2050 par rapport à leur niveau de 1990.

32. La Belgique sera adaptée à l'impact direct et indirect des conséquences des changements climatiques.

(...).

Air extérieur et intérieur

⁵⁰ Rapport 2013 pour la Belgique, Communication de la Commission européenne, 29 mai 2013, SWD(2013) 351 final, p. 5, pièce G.15 des demandeurs.

⁵¹ *Ibid.*, p. 33.

⁵² Pièce I de la Région flamande.

⁵³ *Monit.b.*, 8 octobre 2013.

⁵⁴ Cité ci-dessus.

35. Les émissions de polluants, tels que oxydes d'azote, particules fines, polluants organiques persistants, métaux lourds, nitrates et phosphates, seront considérablement réduites et la pollution de l'air (intérieur et extérieur), de l'eau et des sols n'aura plus d'incidence significative, directe ou indirecte, ni sur la santé ni sur l'environnement ».

Le rapport au Roi précise notamment que « Cette vision à long terme vise notamment à répondre aux engagements souscrits par la Belgique aux niveaux international et européen. En outre, elle cadre seulement dans les compétences de l'Etat fédéral. Par ailleurs, il est entendu que les objectifs proposés s'inscrivent dans le contexte européen et international.

Enfin, les objectifs proposés tentent de présenter l'état de la situation souhaité à l'horizon 2050 pour la société belge en développement durable. Ils ont été conçus comme un ensemble cohérent nécessitant une réalisation conjointe. Ils ont été proposés s'il a été établi que l'Etat fédéral dispose de leviers pour contribuer à leur réalisation. Les indicateurs proposés existent déjà, mais peuvent à tout moment être revus ou peaufinés. Ils sont soit liés directement à l'objectif, soit une valeur proche permettant de cerner partiellement l'état de la situation souhaitée ».

En novembre 2013, le Service du changement climatique du SPF Santé, sécurité alimentaire et environnement a publié un rapport « Scénarios pour une Belgique pauvre en carbone d'ici 2050 », dans lequel il est indiqué que la réduction des GES de 80 à 95 % par rapport à 1990 en 2050 est possible et représente un défi majeur⁵⁵.

2014

En janvier 2014, le volet de la 6^{ème} réforme de l'Etat concernant la politique climatique a été formalisé.

Ainsi, l'article 39 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat a inséré un quatrième paragraphe à l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui permet à l'Etat de « se substituer à la communauté ou à la région concernée pour l'adoption des mesures qui sont nécessaires pour mettre fin au non-respect des obligations internationales prévues par la Convention-cadre » en matière de changement climatique. Diverses conditions sont prévues, dont un constat de non-respect par l'instance instituée par ou en vertu de la CNUCC ou ses protocoles ou un avis motivé de la Commission européenne dans le cadre d'une procédure formelle d'infraction.

Par ailleurs, l'Etat belge a inséré dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 un article 65^{quater} qui fixe une trajectoire pluriannuelle d'objectifs de réduction d'émissions de GES dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire et ce pour chaque région. L'annexe à la loi spéciale fixe l'objectif de réduction pour 2030 à environ 21% pour la Région flamande, 19% pour la Région wallonne et 19% à la Région de Bruxelles-Capitale⁵⁶.

Cet article prévoit également, en cas d'écart entre les émissions réelles et les objectifs fixés, un mécanisme de compensation financière (ou « principe de bonus-malus ») utilisant notamment la part fédérale des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission. Ce mécanisme est exécuté dans

⁵⁵ pp. 7-8, Pièce C.8 des demandeurs.

⁵⁶ Loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des Communautés et des Régions, élargissement de l'autonomie fiscale des Régions et financement des nouvelles compétences, *Monit. b.*, 31 janvier 2014.

la loi ordinaire du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat et s'applique uniquement aux Régions et non aux Communautés.

Le 20 février 2014, le Parlement régional wallon a adopté un décret « Climat »⁵⁷ prévoyant un objectif de réduction des GES, tous secteur confondus, de 30 % en 2020 par rapport à 1990 et de 95 % en 2050 par rapport à 1990, donnant suite à une étude climatique finalisée le 30 décembre 2011 qui conclut au caractère réalisable de ces objectifs⁵⁸.

Le décret prévoit également l'élaboration de budgets d'émission, c'est-à-dire les quantités de GES qui peuvent être émises pendant une période donnée. Les budgets d'émission constituent donc des objectifs intermédiaires et sont établis pour des périodes de cinq ans.

Les budgets d'émission sont fixés par le Gouvernement, à l'exception des budgets globaux d'émission comportant les échéances 2022 et 2052 qui ont été fixés directement à l'article 9 du décret comme suit :

- pour la période budgétaire 2018-2022, le budget global d'émission est fixé à 191 817 kilotonnes d'équivalent CO².
- pour la période budgétaire 2048-2052, le budget global d'émission est fixé de 13 701 kilotonnes à 54 805 kilotonnes d'équivalent CO².

Le décret impose encore la réalisation d'un suivi annuel du respect des budgets annuels d'émission (article 17). Sur la base des rapports établis dans le cadre de ce suivi, un comité d'expert émet un avis dans lequel il détermine si le budget global d'émission a été respecté (article 21). Des mesures correctrices peuvent, le cas échéant, être proposées au Parlement wallon (article 22).

En 2014, sur demande du secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Énergie, à la Mobilité et aux Réformes institutionnelles, 8 organes consultatifs appartenant tantôt à l'Etat fédéral, tantôt à l'une des Régions, ont rendu un « avis sur la transition de la Belgique vers une société bas carbone à l'horizon 2050 »⁵⁹.

Cet avis indique notamment que :

« Les Conseils souhaitent commencer par rappeler les défis en matière de gouvernance qui devront être relevés afin de réussir la transition vers une société bas carbone en Belgique :

- *une perspective à long terme avec 2050 comme horizon est nécessaire, comme cadre pour les politiques à court terme ;*
- *il est nécessaire d'arriver à une interaction forte entre les niveaux de pouvoir et entre les différents domaines d'action ;*

⁵⁷ *Monit.b.*, 10 mars 2014.

⁵⁸ Etude réalisée par Climact, pièce D.2 de la Région wallonne.

⁵⁹ Conseil fédéral du Développement durable (approbation de l'avis le 27/05/2014), Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (approbation de l'avis le 15/05/2014), Conseil de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale (approbation de l'avis le 14/05/2014), Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (approbation de l'avis le 22/05/2014), Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (approbation de l'avis le 12/05/2014), Conseil économique et social de Wallonie (approbation de l'avis le 12/05/2014), Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable (approbation de l'avis le 3/06/2014) ; l'avis est disponible sur le site www.firddo-cfdd.be.

- *une approche large se focalisant sur l'ensemble des composantes du système énergétique et qui intègre les trois dimensions du développement durable est nécessaire (approche systémique, voir § [3] infra) ;*
- *la politique doit reposer sur des fondements solides (notamment au niveau scientifique) et un dialogue transparent avec les parties prenantes ;*
- *un cadre légal stable est nécessaire ;*
- *les engagements pris par les gouvernements au niveau national et les engagements internationaux doivent être respectés »⁶⁰.*

En termes de recommandations générales, les Conseils soulignent :

- *« qu'une coordination entre les différentes instances belges fédérales et régionales est essentielle afin d'assurer une plus grande cohérence de la politique de transition, afin de définir ensemble les actions à prendre et construire une vision coordonnée et à long terme pour les politiques « climat et énergie » et pour une société bas carbone » ;*
- *que cette coordination doit « être permanente », fondée sur « l'application du principe de mutualité, selon lequel chaque niveau de pouvoir cherche à agir de manière à renforcer l'efficacité de tous les autres niveaux de pouvoir » et accompagnée « du développement d'une meilleure gouvernance au sein de chaque entité impliquée (coordination horizontale des politiques) » ;*
- *« la nécessité pour la Belgique de jouer un rôle actif au niveau international. Pour ce faire, notre pays doit être cohérent du point de vue de sa politique interne afin d'asseoir sa légitimité à ce niveau » ;*
- *que cette stratégie doit s'accompagner d'une « évaluation régulière permettant de mesurer (...) les résultats concrets des mesures adoptées, accompagnée des mesures correctrices si nécessaire »⁶¹.*

En 2014 également, la Ministre fédérale de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable a reconnu l'importance et la portée de cet avis, puisqu'elle déclare que le fait qu'il « ait été réalisé conjointement par le CFDD et les conseils régionaux, (...) renforce la portée de cet avis, et rend d'autant plus important son suivi »⁶².

A l'automne 2014, le GIEC a publié son 5^{ème} rapport de synthèse dans lequel il indique notamment que :

- *le réchauffement du système climatique est sans équivoque et, depuis les années 1950, beaucoup de changements observés sont sans précédent depuis des décennies voire des millénaires. L'atmosphère et l'océan se sont réchauffés, la couverture de neige et de glace a diminué, le niveau des mers s'est élevé⁶³ ;*
- *les émissions anthropiques de GES, qui ont augmenté depuis l'époque préindustrielle en raison essentiellement de la croissance économique et démographique, sont actuellement plus élevées que jamais, ce qui a entraîné des concentrations atmosphériques de dioxyde de carbone, de méthane et d'oxyde nitreux sans précédent depuis au moins 800 000 ans. Leurs effets, associés à ceux d'autres facteurs anthropiques, ont été détectés dans tout le système*

⁶⁰ Avis 2014, p.2.

⁶¹ Avis 2014, pp.2-3.

⁶² Pièce F.16 des demandeurs, p. 6.

⁶³ IPPC 2014, AR5 SYR, p.2, pièce B.21 des demandeurs.

climatique et il est extrêmement probable qu'ils aient été la cause principale du réchauffement observé depuis le milieu du XXe siècle⁶⁴ ;

- l'influence de l'homme sur le système climatique est manifeste et aujourd'hui, les émissions de GES d'origine humaine sont les plus élevées jamais observées⁶⁵ ;
- le lien de cause à effet entre les activités humaines et le changement climatique est incontestable. Ainsi, l'influence des activités humaines sur le système climatique se détecte dans le réchauffement de l'atmosphère et de l'océan, dans les changements du cycle global de l'eau, dans le recul des neiges et des glaces et dans l'élévation du niveau moyen des mers du globe; il est extrêmement probable qu'elle est la cause principale du réchauffement observé depuis le milieu du XXe siècle⁶⁶ ;
- si elles se poursuivent, les émissions de GES provoqueront un réchauffement supplémentaire et une modification durable de toutes les composantes du système climatique, ce qui augmentera la probabilité de conséquences graves, généralisées et irréversibles pour les populations et les écosystèmes. Pour limiter l'ampleur des changements climatiques, il faudrait réduire fortement et durablement les émissions de GES, ce qui, avec l'adaptation, est susceptible de limiter les risques liés à ces changements⁶⁷ ;
- de nombreux aspects des changements climatiques et de leurs répercussions continueront de se manifester pendant des siècles, même si les émissions anthropiques de GES sont stoppées. Les risques de changements abrupts ou irréversibles augmentent à mesure que le réchauffement s'amplifie⁶⁸ ;
- sans mesures d'atténuation autres que celles qui existent aujourd'hui, et même si des mesures d'adaptation sont prises, le risque de conséquences graves, généralisées et irréversibles à l'échelle du globe sera élevé à très élevé à la fin du XXIe siècle en raison du réchauffement⁶⁹.

Enfin, le 24 octobre 2014, le Conseil de l'Union européenne a adopté un premier « *Paquet énergie climat 2030* » fixant quatre objectifs généraux pour 2030 :

- un objectif de réduction contraignant pour l'UE d'au moins 40 % par rapport à 1990 en ce qui concerne les émissions de GES sur le territoire de l'UE ;
- un objectif contraignant pour l'Union européenne d'au moins 27 % en ce qui concerne la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale d'ici à 2030 ; cet objectif doit être atteint collectivement et n'est pas réparti entre les États membres;
- un objectif indicatif pour l'Union européenne de réduction d'au moins 27 % en ce qui concerne l'utilisation d'énergie pour 2030 par rapport au niveau de référence, à revoir en 2030 dans l'optique d'une réduction de 30 %; cet objectif n'est pas traduit en objectifs contraignants au niveau national ;
- un objectif d'interconnexion de 15 % dans le secteur de l'électricité.

⁶⁴ IPPC 2014, AR5 SYR, p. 4, pièce B.21 des demandeurs.

⁶⁵ IPPC 2014, AR5 SYR, p.40, pièce B.21 des demandeurs.

⁶⁶ IPPC 2014, AR5 SYR, p.47, pièce B.21 des demandeurs.

⁶⁷ IPPC 2014, AR5 SYR, p.8, pièce B.21 des demandeurs.

⁶⁸ IPPC 2014, AR5 SYR, p.16, pièce B.21 des demandeurs.

⁶⁹ IPPC 2014, AR5 SYR, p.17, pièce B.21 des demandeurs.

2015

En 2015, le SED a déposé son rapport final basé sur les conclusions du 5^{ème} rapport du GIEC. Ce rapport énonce notamment :

« Limiter le réchauffement climatique à moins de 2°C nécessite une transition radicale (une décarbonation profonde maintenant et à l'avenir), et pas simplement un ajustement des tendances actuelles » (p.15).

« Les impacts du changement climatique frappent notre planète. Des impacts climatiques importants se produisent déjà en terme de réchauffement planétaire et l'augmentation de la température moyenne globale ne fera qu'accroître le risque d'impacts graves, généralisés et irréversibles. Par conséquent, le concept de «garde-corps», qui implique une limite de réchauffement garantissant une protection totale contre les interférences anthropiques dangereuses, ne fonctionne plus » (p.18).

« Le seuil de 2°C doit être considéré comme un seuil ultime [...] Le concept de «garde-corps », c'est-à-dire le seuil de 2°C de réchauffement étant considéré comme sans risque, est inadéquat et serait mieux perçu comme une limite supérieure, une ligne défensive qui doit être rigoureusement défendue, bien qu'un réchauffement moindre serait préférable » (p.33).

« Limiter le réchauffement climatique à 1,5°C permettrait un « garde-corps » plus sûr. Cela éviterait ou réduirait les risques, notamment au niveau de la production alimentaire ou des systèmes uniques et menacés tels que les récifs coralliens ou de nombreuses parties de la cryosphère, en ce compris le risque d'élévation du niveau de la mer [...] Les Parties pourraient décider de choisir une voie plus prudente en limitant le réchauffement climatique au-dessous de 2°C, réaffirmant la notion de ligne défensive ou même de zone tampon maintenant le réchauffement bien en dessous de 2°C »(p.11)⁷⁰.

En mars 2015, la Commission européenne a relevé à propos des objectifs de la Belgique : *« Faute de mesures supplémentaires ou de recours à des mécanismes de flexibilité, la Belgique manquerait de 11 pp son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, selon ses propres projections. L'effort restant à fournir est donc parmi les plus importants de tous les États membres »⁷¹.*

En mars 2015 également, le Bureau fédéral du Plan a publié une synthèse des avis juridiques sur le mécanisme de responsabilisation climat mis en place par la loi spéciale du 6 janvier 2014 précitée⁷². L'IBGE y indique qu'à son opinion, le mécanisme de responsabilisation climat, d'une part, contient de nombreuses imprécisions techniques qui rendent son application difficile et sujette à contestation, et d'autre part, empiète de façon déraisonnable et non justifiée sur les compétences régionales en matière d'environnement et ne respecte pas le principe constitutionnel d'égalité⁷³. Le SPF Environnement indique quant à lui que *« de très nombreux obstacles se dressent dans la mise en œuvre de la loi, tant du fait de sa rédaction et des erreurs qui l'entachent que des aspects techniques qu'elle soulève »⁷⁴.*

⁷⁰ Extraits du document UNFCCC 2015, Report on the Structured Expert Dialogue on the 2013-2015 review, disponible sur <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/sb/eng/inf01.pdf>, traduction libre des demandeurs non contestée.

⁷¹ Rapport 2015 pour la Belgique, Communication de la Commission européenne, 18 mars 2015, SWD(2015) 21 final/2, p. 79, pièce G.20 des demandeurs.

⁷² Pièce II.1.6 de l'Etat belge déposée le 22 mars 2021.

⁷³ *Ibid.*, p.22.

⁷⁴ *Ibid.*, p.30.

En juin 2015, l'asbl Klimaatzaak et les personnes mentionnées dans l'Annexe A ont initié la présente procédure.

Le 4 décembre 2015, l'Etat fédéral et les Régions sont parvenus à un accord politique sur la répartition intra-belge de l'effort climatique (ou *burden sharing*), et plus particulièrement sur la répartition des obligations de réduction des GES dans les secteurs non-ETS pour la période 2013-2020.

Le 12 décembre 2015, lors de la COP-21 tenue à Paris, les Etats membres de la Convention-cadre ont adopté l'Accord de Paris par lequel la CCNUCC a été une fois de plus amendée.

L'Etat fédéral et les trois Régions ont donné leur assentiment⁷⁵ à cet accord de Paris qui a été signé par la Belgique et par l'Union européenne le 22 avril 2016. Cet accord est entré en vigueur le 4 novembre 2016.

L'article 2 de l'Accord de Paris reprend les mesures « *visant à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques* », telles que :

- contenir « *l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques* » ;
- renforcer « *les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire* » ;
- rendre « *les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques* ».

En vertu de l'article 4 de l'accord, les Parties s'engagent, en vue d'atteindre l'objectif de température à long terme, à :

- atteindre leur pic d'émissions mondiales de GES « le plus rapidement possible » ;
- diminuer rapidement, une fois le pic atteint, les émissions de GES conformément aux indications scientifiques relatives à l'objectif de température avec, pour objectif final, la neutralité carbone mondiale dans le courant de la 2e moitié de ce siècle ;
- formuler et communiquer, au plus tard d'ici 2020, des stratégies à long terme de développement bas carbone ;
- déterminer individuellement et de façon volontaire, leur contribution de réduction des émissions déterminée au niveau national (ou « Nationally Determined Contributions – NDCs »).

En effet, cet accord n'établit pas de quota de réduction obligatoire des émissions et permet aux pays de définir leur propre niveau d'ambition en termes de réduction d'émissions de GES. L'accord

⁷⁵ Loi du 25 décembre 2016 portant assentiment à l'Accord de Paris, *Monit.b.*, 26 avril 2017 ; Décret du Parlement wallon du 24 novembre 2016 portant assentiment à l'accord de Paris, *Monit.b.*, 5 décembre 2016 ; Décret du Parlement flamand du 25 novembre 2016 portant assentiment à l'accord de Paris, *Monit.b.*, 21 décembre 2016 ; Ordonnance du Parlement bruxellois du 16 février 2017 portant assentiment à l'accord de Paris, *Monit.b.*, 10 mars 2017.

mentionne également à plusieurs reprises que les pays développés doivent montrer la voie et jouer un rôle important face au changement climatique⁷⁶.

Ces contributions doivent être révisées à la hausse tous les 5 ans sur 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.

La contribution au niveau national de la Belgique sera notifiée par l'Union européenne qui déposera une contribution pour l'ensemble de ses membres reprenant, d'une part, l'objectif européen de réduction de l'ensemble des émissions de GES tous secteurs confondus, et d'autre part, l'objectif national de chaque état membre pour le secteur non ETS.

Il est également prévu que chaque partie fournisse régulièrement les informations suivantes :

- un rapport national d'inventaire des émissions anthropiques par les sources et des absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre ;
- les informations nécessaires au suivi des progrès accomplis par chaque partie dans la mise en œuvre et la réalisation de sa contribution déterminée au niveau national.

La décision 1/CP.21 annexée à l'accord de Paris indiquait d'emblée que les contributions nationales (NDC's) présentées par les pays ne suffisent pas à atteindre l'objectif ultime de l'accord et de la CCNUCC, c'est-à-dire la prévention des changements climatiques dangereux et donc d'un réchauffement global bien en dessous de 2°C et préférablement limité à 1,5°C⁷⁷.

Ainsi, la Conférence des Parties :

« note avec préoccupation que les niveaux des émissions globales de gaz à effet de serre en 2025 et 2030 estimés sur la base des contributions prévues déterminées au niveau national ne sont pas compatibles avec des scénarios au moindre coût prévoyant une hausse de la température de 2°C, mais se traduisent par un niveau prévisible d'émissions de 55 gigatonnes en 2030, et note également que des efforts de réduction des émissions beaucoup plus importants que ceux associés aux contributions prévues déterminées au niveau national seront nécessaires pour contenir l'élévation de la température de la planète en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels en ramenant les émissions à 40 gigatonnes ou en dessous de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels en ramenant les émissions à un niveau devant être défini dans le rapport spécial mentionné au paragraphe 21 ci-après »⁷⁸.

Cette décision invitait également le GIEC à présenter un rapport spécial en 2018 sur les conséquences d'un réchauffement planétaire supérieur à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels et les profils connexes d'évolution des émissions mondiales de GES.

⁷⁶ Voir le dernier considérant du préambule et les articles 4.4, 9, 11.3 et 13.9 de l'accord de Paris.

⁷⁷ Décision 1/CP.21, Préambule: *«Insistant avec une vive préoccupation sur le fait qu'il est urgent de combler l'écart significatif entre l'effet global des engagements d'atténuation pris par les Parties en termes d'émissions annuelles mondiales de gaz à effet de serre jusqu'à 2020 et les profils d'évolution des émissions globales compatibles avec la perspective de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels»*, pièce H.22 des demandeurs.

⁷⁸ Décision 1/CP.21, p.4/40, §17.

Après l'accord de Paris, deux COP eurent lieu, respectivement en 2016 à Marrakech (COP-22) et en 2017 à Bonn (COP-23).

2016

En 2016, la Commission européenne a encore souligné que : « *Si elle ne modifie pas ses politiques et n'a pas recours à des mécanismes souples, la Belgique ne parviendra pas à atteindre son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 6 points de pourcentage en 2020 (par rapport à 2005)* »⁷⁹.

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

En juillet 2016, le Conseil fédéral du Développement durable a publié un nouvel avis sur la gouvernance climatique belge. Il y souligne son inquiétude sur le flou des interprétations et les nombreuses options ouvertes après l'accord politique sur la répartition de l'effort climatique intervenu dans le cadre de l'Accord de Paris de décembre 2015. Il constate que cet accord « *doit être concrétisé par un accord de coopération* »⁸⁰. Le CFDD y exhorte également l'État fédéral et les Régions à « *intensifier la négociation pour fixer ces options et clarifier ces points de l'accord de coopération au plus vite, puisque les délais annoncés dans l'accord politique sur le burden sharing (février 2016, soit 2 mois après la signature de l'accord) sont largement dépassés* »⁸¹.

Le 12 octobre 2016, le groupe de travail ad hoc « Burden sharing » composé de représentants de l'Etat fédéral et des trois Régions, a adopté un projet d'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la répartition des objectifs climatiques et énergétiques de la Belgique pour la période 2013-2020.

2017

En janvier 2017, le Sénat a publié d'initiative un « *Rapport d'information sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques* »⁸².

Cette initiative sénatoriale s'expliquait notamment par le fait que « *le processus décisionnel intra-belge sur ce burden sharing a, au cours des dernières années, nécessité un investissement disproportionné en temps et en énergie. En Belgique, il n'existe pas de hiérarchie des normes et c'est sur le fil que l'accord entre l'autorité fédérale et les Régions concernées a été conclu. C'est pourquoi l'assemblée plénière du Sénat a estimé souhaitable de consacrer un rapport d'information à ce processus et d'examiner si elle pouvait formuler des recommandations afin de l'améliorer et d'éviter à l'avenir que des discussions sur de futurs accords interfédéraux ne traînent aussi pendant plusieurs années* »⁸³.

⁷⁹ Rapport 2016 pour la Belgique, Communication de la Commission européenne, 26 février 2016, SWD(2016) 71 final, p. 69, pièce G.21 des demandeurs.

⁸⁰ Avis sur la gouvernance concernant la politique climatique, Bruxelles, CFDD, 4 juillet 2016, p.3, pièce F.18 des demandeurs.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Sénat de Belgique, Rapport d'information sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc. Parl.*, Sénat, 2016-2017, no. 6-253/4.

⁸³ *Doc. Parl.*, Sénat, 2016-2017, no. 6-253/2, p.4.

Après avoir constaté que « *ce n'est que le 4 décembre 2015, au terme de six années de négociations, qu'un accord climatique intrabelge a été conclu* »⁸⁴, le Sénat a dressé une ligne du temps mentionnant en détail les étapes des négociations relatives à la répartition de l'effort climatique.

Enfin, ce rapport d'information a dégagé de nombreuses recommandations en matière de gouvernance climatique belge concernant notamment :

- la politique climatique générale :
 - ♦ le développement d'une stratégie climatique au-delà de 2030, donc à horizon plutôt long, par les autorités fédérale et régionales en concertation avec leurs Parlements respectifs (Recommandation n° 1) ;
 - ♦ la mise en place d'une politique climatique ambitieuse permettant de respecter l'Accord de Paris, avec la détermination de commun accord et dans tous les domaines politiques concernés des actions à entreprendre par toutes les autorités fédérale et régionales afin d'aboutir avec une vision coordonnée à une société à faible intensité de carbone (R. n° 2) ;
 - ♦ l'instauration d'un maximum de coopération et de cohérence entre Etat fédéral et Régions, notamment par l'application du principe de mutualité. Ce principe « signifie qu'elles vérifient systématiquement l'impact éventuel d'une mesure sur la politique climatique d'une autre entité et essaient d'agir de manière à renforcer l'efficacité des mesures de tous les autres niveaux de pouvoir » (R. n° 3) ;
 - ♦ le renforcement du dialogue continu entre Etat fédéral et Régions à travers la Commission Nationale Climat, y compris durant les périodes de formations de gouvernement et les affaires courantes (R. n° 4) ;
 - ♦ le renforcement des instruments et moyens, notamment les administrations des différents niveaux de pouvoir (R. n° 5).
- les futurs objectifs, le mécanisme de responsabilisation et la contribution à l'effort en matière climatique :
 - ♦ une anticipation de la répartition intra-belge des objectifs 2030 (R. n° 6) ;
 - ♦ une contribution par chaque entité selon ses spécificités à l'effort climatique, pour obtenir le résultat le plus favorable en matière de climat pour l'ensemble des entités (R. n° 8).
- la méthodologie :
 - ♦ l'amélioration du suivi systématique de la politique intrabelge en matière de climat (R. n° 10) ;
 - ♦ la mise en place d'un système unique de monitoring et de rapportage cohérent entre tous les niveaux de pouvoir pour mesurer les émissions de gaz à effet de serre et pour évaluer l'impact des orientations politiques et des mesures prises (R. n° 11).
- le renforcement du rôle du Comité de concertation en amont et en suivi de la Commission nationale Climat en tant qu'organe de supervision politique et de lieu de rencontre des gouvernements (R. n° 12).
- la Commission nationale Climat :
 - ♦ assurer le respect de l'accord de coopération du 14 novembre (R. n° 13), et plus particulièrement l'art. 8 de l'accord de coopération qui oblige la tenue de réunions de la Commission nationale Climat au moins deux fois par an (R. n° 18) et l'art. 6, § 1er de

⁸⁴ Ibid., p.7.

- l'accord de coopération du 14 novembre 2002 qui oblige l'établissement d'un rapport annuel faisant état des activités de la Commission nationale Climat et notamment du respect des trajectoires annuelles de chaque gouvernement en termes de réduction des émissions de GES et de tout objectif climatique (R. n°19) ;
- ♦ l'exécution entière des missions dévolues à la Commission nationale Climat définies par l'accord de coopération du 14 novembre 2002 (R. n° 14)
 - ♦ l'adoption d'un programme de travail par la présidence de la Commission nationale Climat à l'occasion de chaque nouvelle présidence (R. n° 15)
 - ♦ le renforcement du rôle, de l'efficacité et du fonctionnement de la Commission nationale Climat (R. n° 16)
 - ♦ l'élaboration de manière accélérée d'un nouveau plan national climat faisant suite à celui qui couvrait la période antérieure à 2012, mis à jour, comportant un aperçu clair des actions politiques engagées, envisagées et leurs effets attendus, et ce, en cohérence avec les plans des entités fédérées déjà existants ;
 - ♦ la fixation d'objectifs contraignants au-delà de la législature en cohérence avec les objectifs contraignants de l'Union européenne et les objectifs de l'Accord de Paris sur l'horizon 2030 et ensuite 2050 ;
 - ♦ le renforcement de la transparence des travaux de la Commission nationale Climat, avec mise en ligne des documents et rapports des réunions (R. n° 22).
- la création d'un organe de concertation parlementaire (R. n° 23).

En mars 2017, la Commission européenne a soulevé que : *« La Belgique devrait manquer de 5 points de pourcentage son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2020 par rapport à 2005 (...) Il importe au plus haut point d'appliquer l'accord interne sur le climat à l'horizon 2020, de revoir les politiques en vigueur à la lumière de cet accord et d'élaborer une vision à long terme »*⁸⁵.

En mai 2017, Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a réalisé une étude analytique approfondie sur la relation entre les changements climatiques et le plein exercice effectif des droits de l'enfant.

Son rapport indique notamment :

«Du fait des incidences négatives des changements climatiques sur les enfants, tous les porteurs d'obligations sont tenus d'agir pour protéger tous les enfants contre les effets dommageables réels et prévisibles des changements climatiques. L'importance des droits de l'enfant dans le contexte des changements climatiques est explicitement reconnue dans l'Accord de Paris en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, selon lequel les États sont invités, lorsqu'ils prennent des mesures pour faire face aux changements climatiques, à respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant, entre autres, les droits des enfants et l'équité entre les générations»

«52.En vertu des obligations et des responsabilités relatives aux droits de l'homme qui figurent dans la Convention relative aux droits de l'enfant, l'Accord de Paris et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, les États sont tenus, au même titre que d'autres acteurs auxquels

⁸⁵ Rapport 2017 pour la Belgique, Communication de la Commission européenne, 1er mars 2017, SWD(2017) 67 final/2, p. 63.

incombent des obligations, notamment les entreprises, d'agir pour protéger les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant contre les effets nuisibles des changements climatiques(...).

53. Les droits de l'homme, les changements climatiques, le développement et l'atténuation des risques liés aux catastrophes, y compris par l'intermédiaire des instruments et processus internationaux pertinents, sont inextricablement liés. L'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ces phénomènes doit être fondée sur les droits de l'homme compte tenu des recoupements qui existent entre ces différents domaines et les obligations liées aux droits de l'homme. En conséquence, les États sont concrètement tenus de faire respecter, de protéger, de promouvoir et de réaliser les droits fondamentaux de tous les enfants, et d'intégrer ces droits dans toutes les politiques et les mesures adoptées en vue d'atténuer les changements climatiques.

54. L'approche fondée sur les droits de l'enfant repose essentiellement sur les éléments suivants :

- a) Des mesures d'atténuation ambitieuses propres à réduire, dans la plus large mesure possible, les futurs effets nuisibles des changements climatiques sur les enfants, en limitant l'élévation des températures à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels, conformément à l'Accord de Paris ;*
- b) Des mesures d'adaptation axées sur la protection des enfants les plus vulnérables aux changements climatiques ;*
- c) Des mesures d'atténuation et d'adaptation résultant de processus participatifs et fondées sur des données probantes qui tiennent compte des idées et de l'intérêt supérieur des enfants tels que ceux-ci les expriment »⁸⁶.*

En 2017 également, l'Agence wallonne de l'air et du climat a rendu son rapport de suivi du PACE, dans lequel elle souligne : « En 2015, le niveau d'émissions a atteint pratiquement 36 millions de tonnes équivalent CO₂, ce qui est inférieur au budget global maximum fixé pour les années 2015 à 2022. En ce qui concerne les budgets sectoriels, ils sont pratiquement tous respectés à l'exception de l'industrie non-ETS, du transport et de l'agriculture. Dans chacun de ces cas, la différence est inférieure au pourcent. Ces écarts peuvent, pour l'instant, être considérés comme étant inclus dans la zone d'incertitude liée aux calculs d'estimation des émissions des secteurs. Comme énoncé dans la partie consacrée à l'analyse des inventaires, les émissions des secteurs industrie non-ETS et agriculture sont en constante diminution, 55% et 15% respectivement entre 1990 et 2015. Par contre, pour le transport, elles ont augmenté de 32% entre 1990 et 2015.

À ce stade, des mesures correctrices ne sont pas envisagées vu les très faibles différences pour les budgets sectoriels mais il s'agira de rester attentif à ces écarts dans le futur. Il est à noter également que les budgets globaux sont largement respectés et qu'un nouveau plan à l'horizon 2030 est actuellement en cours de préparation »⁸⁷.

Le 28 septembre 2017, le Parlement wallon a adopté une résolution relative à la mise en œuvre d'une politique wallonne du climat⁸⁸. Cette résolution demande au Gouvernement wallon, entre autres, de mener une politique ambitieuse pour rencontrer l'objectif de réduction de 95% des émissions de GES par rapport à 1990 pour 2050.

En 2017 toujours, le Bureau Fédéral du Plan a insisté sur le fait que : « dans les scénarios exploratoires (projections) considérés ci-dessus, les objectifs quantitatifs extraits des SDG [Objectifs Mondiaux du développement durable, ndr] et de la VLT DD [Vision stratégique fédérale de long-terme de développement

⁸⁶ Pièce H.33 des demandeurs.

⁸⁷ Pièce D.6 de la Région wallonne.

⁸⁸ Doc.parl. Parlement wallon, session 2016-2017, Doc. n°886/9, pièce D.8 de la Région wallonne.

durable] concernant l'énergie et les émissions de GES ne sont atteints ni en 2030 ni en 2050, sauf l'objectif de diminution de la dépendance énergétique dans le scénario UE2030+. Les politiques menées actuellement, ainsi que celles prévues pour atteindre les objectifs européens fixés pour 2030 (scénarios UE2030 et UE2030+), si elles vont dans la bonne direction, ne sont pas suffisantes pour atteindre les SDG et les objectifs de la VLT DD »⁸⁹.

Le « *pacte énergétique interfédéral belge, une vision commune pour la transition* », initialement prévu pour décembre 2015, a été finalisé par les quatre Ministres de l'Energie en décembre 2017. Ce pacte a été approuvé au cours de ce même mois de décembre 2017 par les gouvernements wallon et bruxellois. Les gouvernements fédéral et flamand l'approuveront quelques temps plus tard. Ce pacte confirme la sortie du nucléaire en 2025, mais un comité de monitoring sera mis en place, qui inclura l'industrie, pour vérifier notamment que le prix de l'électricité reste abordable et que la sécurité d'approvisionnement est assurée.

2018

Le 12 février 2018, un accord de coopération a été conclu entre l'État fédéral et les Régions traduisant en termes juridiques la répartition de l'effort climatique sur la période 2013-2020⁹⁰.

Cet accord de coopération prévoit :

- 1°) la fixation de la contribution de chaque partie contractante en vue d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre imposé à la Belgique pour la période de mise en conformité conformément à la décision n°406/2009/CE, y compris l'utilisation des marges de manœuvre prévues aux articles 3 et 5 de ladite décision ;
- 2°) la fixation de la contribution de chaque partie contractante en vue d'atteindre les objectifs imposés à la Belgique en matière d'énergie produite à partir de sources renouvelables conformément à la directive 2009/28/CE ;
- 3°) le partage, entre les parties contractantes, des revenus issus de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour la période 2013 à 2020 inclus, dans le cadre de la directive 2003/87/CE ;
- 4°) la fixation de la contribution obligatoire de chaque partie contractante au financement climatique international pour la période 2016 à 2020 inclus.

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

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

⁸⁹ Rapport fédéral de décembre 2017 du Bureau Fédéral du Plan, « Concrétiser les objectifs mondiaux de développement durable », consultable sur www.plan.be, pièce F.20 des demandeurs.

⁹⁰ Accord de coopération 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, *Monit.b.*, 12 juillet 2018.

L'accord de coopération répartit également l'objectif belge de 13% (soit 4,224 Mtep) de production d'énergie renouvelable⁹¹ entre les trois Régions et l'Etat fédéral de la manière suivante :

- 2,156 Mtep pour la Région flamande ;
- 1,277 Mtep pour la Région wallonne ;
- 0,073 Mtep pour la Région de Bruxelles-Capitale ;
- 0,718 Mtep pour l'Etat fédéral.

L'article 46 de l'accord de coopération précise enfin qu'il produit ses effets le 4 décembre 2015. Le 22 juillet 2018 cet accord a obtenu l'aval des quatre parlements impliqués : les parlements fédéral, bruxellois, flamand et wallon. Il est entré en vigueur ce même jour.

Dans son rapport 2018 pour la Belgique, la Commission européenne a constaté que :

- *« bien que les politiques environnementales et climatiques mises en œuvre par la Belgique donnent de bons résultats dans certains domaines, elles restent trop peu efficaces pour lutter contre la pollution atmosphérique locale et les émissions de gaz à effet de serre. La Belgique n'exploite pas suffisamment son potentiel pour devenir un champion de l'innovation en matière de faibles émissions de carbone »⁹² ;*
- *« Selon les projections nationales pour 2017 fondées sur des mesures existantes, l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 15 % en 2020 par rapport à 2005 ne devrait pas être atteint, les émissions ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission (non SEQE) n'étant que 11,5% plus faibles en 2020 qu'en 2005 »⁹³.*

Dans son rapport au Parlement d'octobre 2018, la Commission européenne a également relevé que 8 Etats membres, dont la Belgique, pourraient ne pas atteindre leurs objectifs à 2020 et 2030 *« si l'on s'en tient aux mesures existantes »⁹⁴*. Ce rapport indique encore que la Belgique serait le 5^{ème} pays membres à avoir l'écart le plus grand entre les objectifs fixés pour 2030 et les projections des émissions⁹⁵.

En novembre 2018, a été organisé, à l'initiative du SPF Santé publique et d'universités du pays, un vaste dialogue dont le rapport final indique notamment que :

« La question centrale est de savoir si la structure fédérale en Belgique est adaptée pour relever ce gigantesque défi climatique, qui nécessite une transformation radicale de notre société. Le constat d'inadéquation du cadre de gouvernance actuel avec le défi climatique persiste dans les analyses scientifiques. Le cadre de gouvernance est inapproprié, compte tenu de l'urgence climatique, de la nécessaire décarbonation de l'économie, des nouvelles exigences européennes en matière de gouvernance et de la pression citoyenne. Malgré l'existence de moteurs externes qui découlent notamment du droit européen et international, il manque un moteur interne en Belgique fédérale. [...] »

⁹¹ Objectif fixé par la Directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

⁹² Rapport 2018 pour la Belgique, Communication de la Commission européenne, 7 mars 2018, SWD(2018) 200 final, p. 4, pièce G.24 des demandeurs.

⁹³ Rapport 2018 pour la Belgique, Communication de la Commission européenne, 7 mars 2018, SWD(2018) 200 final, p. 59, pièce G.24 des demandeurs.

⁹⁴ Rapport 2018 de la Commission européenne : l'UE et l'Accord de Paris sur le climat : bilan des progrès réalisés à la COP de Katowice, 26 octobre 2018, COM(2018) 716 final, p. 10, pièce G.25 des demandeurs.

⁹⁵ Rapport 2018 de la Commission européenne : l'UE et l'Accord de Paris sur le climat : bilan des progrès réalisés à la COP de Katowice, 26 octobre 2018, COM(2018) 716 final, p. 9, pièce G.25 des demandeurs.

Nous avons besoin d'une vision commune à long terme, qui garantisse une sécurité juridique aux différentes politiques et différents niveaux de pouvoir, et s'inscrive dans la durée. [...] À la nécessité de responsabiliser, hiérarchiser et centraliser, s'ajoute également la nécessité de dépolitiser et objectiver la politique climatique. Le pouvoir de décision doit être au niveau le plus élevé, au niveau où les décisions peuvent être prises de manière la plus efficace. Dans un contexte de blocages politiques constants qui entravent la mise en œuvre d'une politique climatique efficace, une discussion sur la pertinence de modifier certains aspects spécifiques de la politique climatique (par exemple la mobilité) dans l'attribution des compétences s'avère utile. Vu l'urgence climatique, d'autres solutions urgentes et pragmatiques doivent néanmoins être envisagées. Au sein de la structure institutionnelle existante notre pays dispose de plusieurs solutions légales (constitutionnelles) pour renforcer la coopération entre les différents niveaux de pouvoir et domaines politiques »⁹⁶.

Toujours en octobre 2018, le GIEC a déposé un nouveau rapport spécial⁹⁷ qui mentionne notamment que :

- un réchauffement supérieur à 1,5°C provoquera des dégâts très importants et que la différence entre les effets du changement climatique selon que le réchauffement soit de 1,5°C ou de 2°C est importante ;
- pour limiter le réchauffement climatique à 1,5°C, les émissions mondiales devront être (de loin) inférieures à 35 Gt CO²-éq d'ici 2030 ; le GIEC souligne également que la moitié des modèles utilisés montrent même que, d'ici 2030, les émissions mondiales doivent déjà être réduites à 25 Gt et 30 Gt CO²-éq ;
- sur cette base, et toujours dans l'objectif de limiter le réchauffement planétaire à 1,5°C, il est nécessaire de réduire les émissions mondiales de CO² de 45% nets en 2030 (entre 40 à 60%) et en 2050 de 100% net (pour la période de 2045-2055) ;
- à partir de 2050 (pour la période de 2045-2055), il ne devrait plus y avoir aucune émission de CO² ;
- si cette trajectoire de réduction des émissions est suivie et qu'en 2050 le niveau zéro émissions est atteint, la probabilité de rester en dessous de 1,5°C est de 50% ou plus et la probabilité de rester en dessous de 2°C est de 85% (en d'autres termes, même avec cette forte réduction des émissions pour 2030 et même si l'on atteint zéro émission de CO² en 2050, il reste 50% de chance que le seuil de 1,5°C soit dépassé et 15% de chance que le réchauffement dépasse les 2°C) ;
- les engagements pris dans les contributions nationales d'ici 2030 des pays membres à l'Accord de Paris seront loin d'être suffisants pour atteindre les objectifs de Paris.

Les calculs du Rapport du GIEC démontrent que même si les États tenaient l'entière responsabilité de leurs engagements, les NDC's, le réchauffement climatique atteindra 3°C au cours de ce siècle et ne fera qu'augmenter par la suite : « Les scénarios qui reflètent les ambitions de réduction actuellement énoncées pour 2030 correspondent généralement avec des scénarios à coût-efficacité économique qui mènent à un

⁹⁶ Dialogue sur la « gouvernance climatique en Belgique », principales conclusions, comprenant des propositions concrètes pour améliorer la gouvernance climatique dans une Belgique fédérale, 27 novembre 2018, pp. 2 et s., disponible en ligne : sur https://climat.be/doc/Conclusions_principales_Dialogue_Gouvernance_climat.pdf, cité par G. ROLLAND et C.ROMAINVILLE, « Voyage au cœur de la notion de « loi spéciale » - propositions de loi spéciale climat », *A.P.T.*, 2020/2, p.289.

⁹⁷ Pièces B.23 et B.24 des demandeurs.

réchauffement d'environ 3°C en 2100, avec un réchauffement qui continue ensuite (confiance moyenne) »
98.

Ce rapport a été présenté lors de la COP-24 à Katowice en décembre 2018 mais n'a pas été adopté comme tel par la Conférence des parties, qui s'est limitée à « *inviter les Parties à utiliser les informations figurant dans le rapport* ».

En 2018 également, l'Union européenne a, en vue de mettre en œuvre le paquet « Une énergie propre pour tous les européens (2030) », adopté les actes normatifs suivants :

- Le Règlement (UE) 2018/842⁹⁹ qui concerne les secteurs non-ETS et impose aux Etats membres des réductions d'émissions de GES annuelles contraignantes, en principe linéaires, qui doivent aboutir en 2030 à un montant de réduction imposé. Pour la Belgique, la réduction à réaliser en 2030 est de -35% par rapport au niveau de 2005 (Annexe I du Règlement). Ce Règlement sur la répartition de l'effort (ESR) prévoit diverses formes de flexibilité dont les Etats membres disposent pour atteindre leurs objectifs au cours de la période 2021-2030 s'ils disposent eux-mêmes de quotas insuffisants. Outre le maintien de certaines formes de flexibilité (économie, emprunt et échange de quota d'émission) de la période 2013-2020, certains mécanismes ont été supprimés (droits d'achat des projets MDP et MOC) et de nouveaux mécanismes ont été créés (flexibilité ETS et LULUCF). L'utilisation de différents instruments flexibles est quantitativement limitée. La répartition entre les Régions de l'accès à ces formes de flexibilité fait partie de l'exercice de répartition des charges intra-belge des objectifs climatiques pour 2030.
- La Directive (UE) 2018/2001¹⁰⁰ qui concerne la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union. A partir du 1^{er} janvier 2021, cette part d'énergie dans la consommation finale brute d'énergie de chaque Etat membre ne peut être inférieure à son objectif pour 2020, soit 13% pour la Belgique (Art. 3(4) at Annexe I, partie A de la Directive).
- Le Règlement Gouvernance 2018/1999¹⁰¹, en vigueur depuis le 24 décembre 2018, qui impose à chacun des états membres de l'Union une gouvernance climatique basée sur des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat (ou « PNIEC's »).

Le 28 novembre 2018, la Commission européenne a appelé de ses vœux l'accession de l'Europe à la neutralité carbone pour 2050¹⁰².

⁹⁸ traduction libre non contestée

⁹⁹ Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 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 modifiant le règlement (UE) n° 525/2013.

¹⁰⁰ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

¹⁰¹ Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, 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

¹⁰² Communiqué de presse du 28 novembre 2018, pièce G.37 des demandeurs.

Le 31 décembre 2018, la Belgique a notifié son Plan national intégré Énergie-Climat 2021-2030 (PNIEC 2021-2030) à la Commission européenne, en application de l'article 3 du Règlement Gouvernance 2018/1999 précité.

2019

Dans son rapport 2019 pour la Belgique, la Commission européenne a encore constaté notamment que :

- « En l'absence de mesures supplémentaires, il est probable que la Belgique n'atteigne pas ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020 et à 2030. Les émissions des secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission en 2020 ne devraient être inférieures aux niveaux de 2005 que de 12 %, alors que l'objectif de réduction est de 15 %. L'écart devrait encore se creuser d'ici à 2030, les émissions ne devant diminuer, selon les prévisions, que de 14 % par rapport aux niveaux de 2005, alors que l'objectif en matière de réduction est de 35 % »¹⁰³ ;
- « certains progrès ont été accomplis dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques en matière de climat et d'énergie par les différents niveaux du gouvernement, mais l'efficacité globale est compromise par la complexité de la répartition des compétences, en constante évolution. Par le passé, cela a considérablement retardé la définition d'une action coordonnée, telle qu'une répartition interne des efforts en vue de la réalisation des objectifs en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2020, une vision à long terme pour la transition énergétique, ou encore l'achèvement d'importants projets d'infrastructure comme le RER autour de Bruxelles »¹⁰⁴.

Au courant du mois de février 2019, deux propositions de loi spéciale « Climat » ont été soumises à la discussion parlementaire¹⁰⁵. La différence principale entre ces deux propositions concernait les seuils de réduction des émissions de GES : au moins 95% par rapport à 1990 d'ici 2050 pour l'une, au moins 65% par rapport à 1990 d'ici 2050 pour l'autre.

La Section de législation du Conseil d'État a émis un avis en chambres réunies dans lequel le Conseil d'Etat a approuvé l'utilisation d'une loi spéciale pour l'organisation d'un exercice cohérent des compétences climatiques de l'Etat fédéral et des entités fédérées. En revanche, il a estimé que l'introduction d'objectifs de réduction d'émission sur 2050 et 2038 et l'insertion de principes de bonne gouvernance climatique tel que le principe de mutualité, concernait l'exercice des compétences en tant que telles, ce à quoi une loi spéciale ne pouvait servir. Le Conseil d'Etat a considéré en ce sens que le législateur spécial ne disposait pas d'un pouvoir général lui permettant d'établir les principes et objectifs généraux dans les matières qu'il attribue. L'avis suggérait dès lors

¹⁰³ Rapport 2019 pour la Belgique, Communication de la Commission européenne, 27 février 2019, SWD(2018) 200 final, p. 66, pièce G.32 des demandeurs.

¹⁰⁴ Rapport 2019 pour la Belgique, Communication de la Commission européenne, 27 février 2019, SWD(2018) 200 final, p. 67, pièce G.32 des demandeurs.

¹⁰⁵ Proposition de loi spéciale du 6 février 2019 coordonnant la politique de l'autorité fédérale, de Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme, *Doc. Parl.*, Chambre, 2018-2019, no. 54-3517/001. Voy. également Proposition de loi spéciale du 6 février 2019 coordonnant la politique de l'autorité fédérale, de Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme, *Doc. Parl.*, Chambre, 2018-2019, no. 54-3520/001, qui reprend la même proposition avec d'autres objectifs de réduction des émissions de GES.

six alternatives pour fixer les principes et objectifs généraux de la politique climatique, dont celle visant à amender l'article 7bis de la Constitution¹⁰⁶.

L'amendement de l'article 7bis de la Constitution¹⁰⁷, qui fut initialement l'option choisie, a toutefois été rejeté par la Chambre des représentants en séance plénière du 28 mars 2019, en l'absence de majorité qualifiée nécessaire à son adoption. Les propositions de loi spéciale sont depuis lors caduques.

Le 18 juin 2019, la Commission européenne a publié son évaluation du PNIEC 2021-2030 de la Belgique¹⁰⁸, ainsi que les recommandations y afférentes¹⁰⁹ et un factsheet¹¹⁰.

Dans son évaluation, la Commission a notamment indiqué ce qui suit :

- « L'objectif de la Belgique à l'horizon 2030 en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre (GES) pour les secteurs non couverts par le système européen d'échange de quotas d'émission de l'UE (non SEQUE-UE) est une réduction de 35 % par rapport au niveau de 2005, comme le prévoit le règlement sur le partage de l'effort (ESR)². Les politiques adoptées conduiraient à des réductions de 13 % et le projet de PNEC vise à atteindre une réduction de 35 % au niveau national. La version définitive du plan national gagnerait dès lors à inclure des informations supplémentaires sur la portée, le calendrier et les incidences attendues des politiques et mesures nécessaires, y compris dans les secteurs du bâtiment et des transports, ainsi que sur l'utilisation prévue de la flexibilité dans le cadre du SEQUE-UE. »¹¹¹ ;
- « la répartition des compétences entre les différentes entités fédérées en Belgique représente un défi pour parvenir à un PNEC intégré. Lors de la finalisation du PNEC, des efforts supplémentaires de coordination seront nécessaires pour présenter une vision nationale intégrée sur la manière d'atteindre les objectifs de l'union de l'énergie à l'horizon 2030, tout en assurant la cohérence globale et avec les plans fédéral et régionaux »¹¹² ;
- « De manière générale, l'information est souvent insuffisante concernant les politiques et les mesures qui sont incluses dans le scénario avec des mesures supplémentaires, leur contribution spécifique à l'objectif de réduction des GES et leur portée exacte, leur statut et leur calendrier. Cela crée des doutes concernant la faisabilité des objectifs nationaux contraignants et des objectifs sectoriels indicatifs de réduction des GES figurant dans le projet de PNEC sur la base des politiques et des mesures définies. Il est important que les politiques et les mesures soient décrites de manière suffisamment détaillée pour comprendre leur nature exacte et leur impact attendu, et il convient

¹⁰⁶ Proposition du 13 mars 2019 de révision de l'article 7bis de la Constitution afin d'ancrer les objectifs et principes climatiques, *Doc. Parl.*, Chambre, 2018-2019, 54-3642-001.

¹⁰⁷ Dont le texte était rédigé comme suit : « ils coopèrent en particulier à une politique climatique efficace, conformément aux objectifs, principes et modalités établis par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

¹⁰⁸ Evaluation du projet de plan national en matière d'énergie et de climat en Belgique, 18 juin 2019, SWD(2019) 211 final, pièce G.33 des demandeurs.

¹⁰⁹ Recommandations de la Commission du 18 juin 2019 sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Belgique couvrant la période 2021-2030, C(2019) 4401 final, pièce G.34 des demandeurs.

¹¹⁰ Belgium factsheet – summary of the Commission assessment of the draft National Energy and Climate Plan 2021- 2030, consultable sur https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/necp_fctsheets_be_final.pdf.

¹¹¹ Evaluation du projet de plan national en matière d'énergie et de climat en Belgique, 18 juin 2019, SWD(2019) 211 final, p.2, pièce G.33 des demandeurs.

¹¹² Evaluation du projet de plan national en matière d'énergie et de climat en Belgique, 18 juin 2019, SWD(2019) 211 final, p.3, pièce G.33 des demandeurs.

de préciser pour chacune d'elles s'il s'agit simplement de la description d'une piste potentielle ou d'une mesure effectivement proposée et confirmée »¹¹³ ;

- *« Le projet de PNEC se réfère au Pacte énergétique interfédéral qui fixe l'ambition de la Belgique pour 2030 et 2050. Un tel document sur une vision commune approuvé au niveau ministériel et validé par les gouvernements respectifs peut être considéré comme un point de départ logique pour parvenir à un PNEC intégré dans le contexte belge. Toutefois, le projet de PNEC n'est pas pleinement conforme aux ambitions énoncées dans le pacte. Par exemple, les objectifs sectoriels pour les énergies renouvelables (...) n'ont pas été entièrement retenus, ce qui semble étrange si l'on considère que le scénario comportant des mesures supplémentaires envisage que ces objectifs seront dépassés »¹¹⁴ ;*
- *« en l'état actuel, le projet de PNEC présente souvent un résumé des informations contenues dans les plans annexés, sans toujours montrer comment les différents éléments présentés sont combinés dans une vision commune sur la manière d'assurer la transition vers une société à faible intensité carbone, en Belgique. De plus, cette approche conduit à un manque de cohérence entre les éléments proposés, comme par exemple sur l'hydrogène¹⁹. Il en résulte également des possibilités de synergies non exploitées(...). Des efforts substantiels et une volonté politique sont donc nécessaires pour parvenir à un plan national de l'énergie et du climat plus intégré, qui constituerait à son tour un outil utile pour faciliter la coopération entre les différentes autorités, dans la réalisation de la transition climatique et énergétique »¹¹⁵.*

La Commission européenne précisait ensuite que les recommandations découlant de son évaluation *« sont complémentaires des recommandations par pays les plus récentes formulées dans le cadre du semestre européen. Les États membres devraient également veiller à ce que leurs plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat tiennent compte des dernières recommandations par pays émises dans le cadre du semestre européen »¹¹⁶.*

Elle indiquait également que *« (...) la version définitive du plan national en matière d'énergie et de climat doit contenir tous les éléments requis par le règlement, y compris l'ensemble des informations permettant d'évaluer les niveaux d'ambition proposés et l'adéquation du plan pour les atteindre, notamment au moyen d'une vue d'ensemble exhaustive des politiques et des mesures ainsi que d'une analyse d'impact les accompagnant. Des efforts et une volonté politique considérables sont nécessaires pour parvenir à un plan national en matière d'énergie et de climat mieux intégré »¹¹⁷.*

Par conséquent, concernant la part de réduction des émissions de GES de la Belgique, elle recommandait de s'attacher *« à compléter les informations sur les politiques et les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif, à l'horizon 2030, de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 35 % par rapport au niveau de 2005 pour les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission*

¹¹³ Evaluation du projet de plan national en matière d'énergie et de climat en Belgique, 18 juin 2019, SWD(2019) 211 final, p.7, pièce G.33 des demandeurs.

¹¹⁴ Evaluation du projet de plan national en matière d'énergie et de climat en Belgique, 18 juin 2019, SWD(2019) 211 final, p.14, pièce G.33 des demandeurs

¹¹⁵ Evaluation du projet de plan national en matière d'énergie et de climat en Belgique, 18 juin 2019, SWD(2019) 211 final, p.14, pièce G.33 des demandeurs.

¹¹⁶ Recommandations de la Commission du 18 juin 2019 sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Belgique couvrant la période 2021-2030, C(2019) 4401 final p.3, pièce G.34 des demandeurs.

¹¹⁷ Recommandations de la Commission du 18 juin 2019 sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Belgique couvrant la période 2021-2030, C(2019) 4401 final p.3, pièce G.34 des demandeurs

de l'UE, y compris les secteurs du bâtiment et des transports, pour lesquels la plupart des réductions devront être réalisées, en fournissant des précisions sur leur portée et leur calendrier, ainsi que sur les incidences attendues (...) »¹¹⁸.

Entre-temps, le Parlement européen a adopté le 14 mars 2019 une résolution incitant les Etats membres et la Commission européenne à augmenter l'objectif de réduction pour l'UE pour 2030 de 40% à 55%¹¹⁹. A l'instar de la Commission européenne, le Parlement européen estimait également nécessaire de modifier l'objectif de l'UE pour 2050 de 80-95% vers un nouvel objectif de zéro émissions (nette) d'ici 2050 au plus tard¹²⁰. Le Conseil européen fera sien également l'objectif européen de neutralité carbone en 2050¹²¹.

Dans sa déclaration de politique régionale de septembre 2019, la Région wallonne a déclaré vouloir atteindre les objectifs fixés par l'Union européenne, soit la réduction de 55 % des gaz à effet de serre, d'ici 2030. La Région vise la neutralité carbone au plus tard en 2050 (dont 95% de réduction d'émissions de GES par rapport à 1990), sur base d'une trajectoire progressive de réduction de émissions de GES avec une étape intermédiaire de réduction des émissions de GES de 55 % par rapport à 1990 d'ici 2030. L'intention exprimée est de contribuer à l'effort mondial en vue de contenir la hausse de température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport à l'époque préindustrielle et poursuivre les efforts pour limiter le réchauffement à 1,5°C, conformément à l'accord de Paris sur le climat.

Dans sa déclaration de politique générale de juillet 2019, la RBC a, quant à elle, déclaré se doter 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 la RBC s'engage comme une Région « bas carbone ». Ceci impliquera, selon la déclaration, de renforcer les engagements intermédiaires et les mesures actuellement inscrits dans la contribution bruxelloise au Plan national énergie-climat (PNEC), pour atteindre, dès 2030, au minimum 40% de réduction des émissions de GES par rapport à 2005 et contribuer autant que possible à la rehausse des objectifs de l'Union européenne à cette échéance.

En octobre 2019, le dernier rapport annuel « *Trends and projections in Europe 2019* », publié par l'Agence européenne pour l'environnement, a indiqué qu'en 2017, la Belgique se classait parmi les dix-huit Etats membres qui, en 2017, ont atteint leurs objectifs de réduction sans faire usage des mécanismes de flexibilité. Ce rapport a aussi indiqué, par rapport aux premières estimations relatives à l'année 2018, que la Belgique affichait des émissions qui dépassent de peu (0,4 %) son objectif 2020 mais qu'elle devrait garder un surplus de 14,6 millions de tonnes de quotas en 2018¹²². Le rapport indiquait également que la Belgique a prévu des mesures additionnelles qui devraient, si elles sont effectives, lui permettre d'atteindre ses objectifs de 2020¹²³.

¹¹⁸ Recommandations de la Commission du 18 juin 2019 sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Belgique couvrant la période 2021-2030, C(2019) 4401 final p. 4, pièce G.34 des demandeurs.

¹¹⁹ Résolution du Parlement européen du 14 mars 2019 sur le changement climatique, point 23, pièce G.36 des demandeurs.

¹²⁰ *Ibid.*, point 5.

¹²¹ Notules des réunions du 12 décembre 2019, pièce G.40 des demandeurs.

¹²² Report N°15/2019 du 31/10/2019, pages 19, 32, 33 et 34 : <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-1>.

¹²³ *Ibid.*, p.35.

Le rapport indiquait également que, pour 2030, les mesures existantes en Belgique ne peuvent conduire qu'à une réduction des émissions de 15% en 2030 au lieu des 35% prévus. Des mesures additionnelles (ou « PAM's ») sont dès lors attendues de sa part pour atteindre ses objectifs pour 2030¹²⁴.

Le 18 décembre 2019, le PNIEC 2020-2030 définitif a été adopté par le Comité de concertation tenant compte notamment des recommandations et critiques de la Commission européenne. Il en ressort les objectifs de réduction des émissions de GES suivants :

- Région flamande : -35% des émissions de GES dans le secteur non-ETS en 2030 par rapport à 2005 (p.48), étant entendu que pour y arriver, la Région flamande devra prendre des mesures additionnelles et faire usage des mécanismes de flexibilité à sa disposition ;
- Région wallonne : -37% des émissions GES des secteurs non-ETS en 2030 par rapport à 2005 (p.55);
- Région de Bruxelles-Capitale : -40% des émissions de GES en 2030 par rapport à 2005 (p.56) ;
- L'Etat fédéral s'engage à poursuivre les politiques et mesures internes en vigueur, à mettre en œuvre les mesures préconisées dans le PNIEC et à prendre de nouvelles mesures qui contribuent à atteindre les objectifs de réduction des GES (p.48).

Le PNIEC comprend également une contribution de 17,4% d'énergies renouvelables par rapport à la consommation finale brute d'énergie ainsi qu'une contribution à l'objectif européen d'efficacité énergétique de 15% en énergie primaire et 12% en énergie finale.

Le PNIEC a été communiqué à la Commission européenne le 31 décembre 2019.

En décembre 2019, lors de la COP 25 à Madrid, la Conférence des Parties a reconnu « *le rôle du GIEC dans la fourniture d'une contribution scientifique pour informer les Parties du renforcement de la réponse mondiale à la menace du changement climatique* » mais n'a pas adopté les conclusions de son rapport spécial de 2018. Les parties y réaffirment également : « *la nécessité urgente de combler le fossé important entre l'effet global des efforts d'atténuation des Parties en termes d'émissions annuelles mondiales des gaz à effet de serre d'ici 2020 et des voies d'émission agrégées compatibles avec une augmentation de la température moyenne mondiale bien en-dessous de 2° C au-dessus des niveaux préindustriels et poursuivre les efforts pour limiter l'augmentation de la température à 1,5° C au-dessus des niveaux préindustriels* »¹²⁵.

En décembre 2019 également, l'Union européenne a reconnu l'objectif de limitation de la hausse de la température à 1,5 C° et l'a traduit, dans son « *European Green Deal* », en un objectif de réduction des émissions de GES de 55% par rapport à 1990 en 2030 et de neutralité carbone en 2050.

2020

Le 19 février 2020, le Comité de concertation a adopté la « *Stratégie à long terme de la Belgique* » conformément à l'article 15 du Règlement UE 2018/1999, qui reprend notamment les stratégies régionales en matière de réduction des émissions de GES pour 2050. Cette Stratégie à long terme

¹²⁴ Ibid., pp. 36-37.

¹²⁵ Décision 1/CP25, consultable sur https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019_13a01F.pdf

indique notamment que « *la Belgique pourrait réduire ses émissions de GES d'environ 95 % par rapport à 1990 et compenser l'écart restant par des émissions négatives, atteignant ainsi la neutralité climatique* »¹²⁶.

Dans son rapport 2020 pour la Belgique, la Commission européenne a encore constaté que :

- « *la Belgique n'est pas en bonne voie pour atteindre son objectif 2020 en matière de changement climatique. Dans les secteurs non couverts par le SEQE de l'UE, les réductions ont été limitées à 10%. Elles devraient encore diminuer de 2 ou 3 points de pourcentage, demeurant toutefois en deçà de l'objectif 2020 d'une réduction de 15% par rapport au niveau de 2005 ;*
- *Selon les données de 2017, la Belgique a atteint une part de 9,1% d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation brute. Les politiques actuellement mises en œuvre et les initiatives déjà prévues sont insuffisantes pour aboutir aux volumes d'énergies renouvelables requis à l'échelon purement national* »¹²⁷.

Le 30 septembre 2020, le nouveau gouvernement fédéral a adopté son accord de gouvernement dans lequel il « *s'impose comme objectif une réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030* » et soutient les ambitions européennes de diminution des GES d'au moins 55% pour 2030 et la neutralité carbone pour 2050¹²⁸.

Le 14 octobre 2020, la Commission européenne a publié son évaluation du PNIEC définitif de la Belgique¹²⁹. Cet avis peut être résumé comme suit :

- Même si le plan définitif constitue une amélioration par rapport au projet de plan, la Commission considère qu'il ne s'agit pas encore d'un plan intégré et cohérent reposant sur une vision commune. La Belgique est donc encouragée à assurer une plus grande coordination et une meilleure intégration des plans régionaux afin de réaliser des synergies entre les différentes mesures.
- En matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la Commission constate que la Belgique atteindra à peine son objectif de -35 % en 2030 par rapport à 2005 dans les secteurs non ETS, puisqu'un écart de 0,6 % restera à combler malgré les nombreuses mesures supplémentaires annoncées dans le PNEC. La Commission relève également que les objectifs diffèrent pour chaque Région et que la Flandre se voit attribuer un objectif inférieur à 35% qu'elle devra combler en utilisant les mécanismes de flexibilité. La Commission attire l'attention de la Belgique sur le fait qu'il n'y a pas de correspondance claire entre les estimations (35 %) et les mesures décrites dans le plan, et que la fiabilité des estimations varie également considérablement d'une entité à l'autre. La Commission constate encore que la PNIEC ne reprend aucune donnée concernant les émissions dans les secteurs LULUCF, ce qui signifie qu'aucune conclusion ne peut être tirée sur des objectifs pour 2030 dans ces secteurs.
- La contribution des énergies renouvelables dans le plan définitif est plus faible que dans le projet de plan : le niveau d'ambition de 17,5 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en 2030 est considéré comme peu ambitieux par la

¹²⁶ Pièce III.B.8 de l'Etat belge.

¹²⁷ Rapport 2020 pour la Belgique, Communication de la Commission européenne, 26 février 2020, SWD(2020) 500 final, pièce G.41 des demandeurs.

¹²⁸ Pièce complémentaire n°3 de l'Etat belge.

¹²⁹ Evaluation du plan national définitif en matière d'énergie et de climat en Belgique, 14 octobre 2020, SWD(2020) 900 final, disponible sur le site climat.be.

Commission. Elle demande également de clarifier comment la Belgique atteindra son objectif de 13 % d'ici 2020. La Commission propose donc d'explorer des mécanismes de coopération avec les États membres et un dispositif de financement européen afin d'atteindre l'objectif et d'accélérer la mise en œuvre des mesures dans le domaine des transports, ainsi que du chauffage et du refroidissement des bâtiments.

- Dans le domaine de l'efficacité énergétique, la Commission considère que la contribution de la Belgique à l'objectif de l'Union européenne est trop faible. Elle conseille à la Belgique de mettre en œuvre des politiques supplémentaires et d'élaborer un cadre clair qui permette d'obtenir les résultats attendus et le financement requis. La Commission souligne l'importance de la rénovation des bâtiments comme levier d'économie d'énergie dans le cadre de la relance économique post-COVID.
- Concernant l'approvisionnement énergétique, la Commission souligne un manque d'objectifs clairs et d'indicateurs sur la résilience du système. La dépendance à l'égard des importations passera de 71 % en 2020 à 86 % en 2030.
- Le marché intérieur de l'énergie manque d'objectifs et de mesures clairs pour accroître la flexibilité, notamment en ce qui concerne la contribution des énergies renouvelables, le stockage, la gestion de la demande, l'agrégation et les réseaux intelligents sur le marché de l'énergie. La capacité d'interconnexion devrait être de 33 %.
- Dans le domaine de la recherche, de l'innovation et de la compétitivité, la Commission demande également que des indicateurs de suivi clairs soient définis.
- Le plan gagnerait à adopter une approche plus cohérente, plus solide et plus systémique des besoins nationaux en matière d'investissement.
- Les aspects d'une transition juste et équitable sont bien présents, mais des lacunes subsistent concernant la création d'emplois, la formation, la manière de toucher les groupes les plus démunis de la société, ou encore les efforts pour réduire la pauvreté énergétique.
- Le pays a cependant été salué pour ses « bonnes pratiques » dans son approche de la coopération transfrontalière (notamment dans la réforme du Forum pentalatéral de l'énergie).

Enfin, le 15 janvier 2021, la Belgique a communiqué à la Commission européenne son Inventaire national préliminaire des émissions de GES 2021, (portant sur les émissions 1990-2019), conformément au Règlement (UE) n°525/2013.

II. OBJET DE LA DEMANDE

Les parties demanderesses sollicitent du tribunal qu'il :

- 1°) **Constater** que les parties défenderesses 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 défenderesses 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 demanderesses;

- 3°) **Dise pour droit** que dans la poursuite de leur politique climatique les parties défenderesses violent les droits fondamentaux des parties demanderesses, 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°) **Ordonne** aux parties défenderesses de prendre les mesures nécessaires pour amener la Belgique à diminuer ou faire diminuer le volume global des émissions annuelles de gaz à effet de serre à partir du territoire belge 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°) **Mette l'affaire en continuation** afin de vérifier si les parties défenderesses ont atteint les objectifs imposés pour les échéances de 2025 et 2030;
A cette fin, qu'il :
- ordonne aux parties défenderesses de lui communiquer ainsi qu'aux parties demanderesses 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;
 - fixe 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 demanderesses : 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 défenderesses : 1 mois à partir de la réception des conclusions des parties demanderesses.
 - condamne les parties défenderesses, in solidum ou l'une à défaut de l'autre, au paiement d'une astreinte de 10.000 € par jour de retard à 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 demanderesses dans les dix jours suivants le 15 avril de l'année de dépôt de rapport concernée;
- 6°) **Condamne** les parties défenderesses *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 1^{er} janvier de l'année suivant les échéances;
- 7°) **Acte** que l'asbl Klimaatzaak s'engage à affecter intégralement les astreintes échues en conformité avec son objet social.

Les intervenants volontaires s'associent aux demandes formulées par les parties demanderesses.

L'ensemble des parties défenderesses concluent à l'irrecevabilité et au non fondement de la demande ainsi que des interventions volontaires.

Les trois Régions concluent à l'absence de pouvoir de juridiction du tribunal de céans.

A titre subsidiaire et avant dire droit, l'Etat belge demande au tribunal de poser :

- à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles suivantes :
 - ♦ « L'article 1382 du code civil interprété en ce sens qu'une condamnation *in solidum* peut être prononcée à l'encontre de débiteurs sans considération de leur pouvoir et de leur compétence, tels que définis par la Constitution et les lois portées en exécution, à mettre en œuvre cette condamnation, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il traite d'une manière identique des débiteurs qui sont dans des situations incomparables ? » ;
 - ♦ « L'article 1382 du Code civil viole-t-il l'article 23 de la Constitution s'il donne au tribunal le pouvoir d'imposer à un législateur une mesure limitant son pouvoir d'appréciation ? » ;
- à la Cour de Justice Benelux les questions préjudicielles suivantes :
 - ♦ « Une astreinte peut-elle être prononcée lorsque la demande a pour objet de demander au Parlement un changement législatif en violation de la séparation des pouvoirs » ?
 - ♦ « Une astreinte peut-elle être prononcée lorsque la demande a pour objet de demander au Parlement un changement législatif en violation de la séparation des pouvoirs » ?
 - ♦ « Est-ce l'obligation de mettre à disposition des moyens financiers dans le chef de l'Etat par le vote d'un budget est comprise dans la notion d'obligation de faire ayant pour objet une somme d'argent et est donc visée par l'exception de l'article 1385bis, alinéa 1, du Code judiciaire ? ».

A titre subsidiaire et avant dire droit, la Région wallonne demande au tribunal de poser les questions préjudicielles suivantes à la Cour constitutionnelle :

- « L'article 1382 du Code civil viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle il s'oppose à ce qu'une personne morale qui a été créée et qui agit en vue de défendre un intérêt collectif, comme la protection de l'environnement ou de certains éléments de celui-ci, reçoive, pour l'atteinte à l'intérêt collectif pour lequel elle a été constituée, autre chose qu'une réparation par équivalent pécuniaire, à l'exclusion de la réparation en nature du dommage écologique réel dont procède ladite atteinte à l'intérêt collectif ? » ;
- « L'article 1382 du Code civil viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle il permet la condamnation de certains responsables ayant contribué au dommage, à l'exclusion des autres responsables, avec cette conséquence que le dommage ne sera aucunement réparé, pas même en partie et que la victime n'en retirera donc aucun avantage ? »

A titre subsidiaire et avant dire droit, la Région flamande demande au tribunal de poser la question préjudicielle suivante à la Cour de Justice de l'Union européenne :

« Est-ce que la « Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil » (SEQE) et le « Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de 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 modifiant le règlement (UE) no 525/2013 », violent les articles 2 (droit à la vie), 7 (droit au respect de la vie privée et familiale) et 24 (droits de l'enfant) de la Charte des

droits fondamentaux de l'Union européenne en raison du fait que ces textes contiendraient de objectifs de réduction de gaz à effet de serre insuffisant ? ».

III. DISCUSSION

A. QUANT AU POUVOIR DE JURIDICTION DU TRIBUNAL

Les Régions soulèvent une exception déduite de l'absence de pouvoir de juridiction du tribunal de céans pour connaître de la demande, en ce qu'elle conduirait le tribunal à se substituer aux pouvoirs législatif et exécutif des parties défenderesses.

La Région wallonne soutient à cet égard que les demandes d'injonction, de mise en continuation et de rapportage, si elles étaient accueillies par le tribunal, porteraient atteinte au principe de séparation des pouvoirs.

En réalité, la demande a pour objet de constater la mise en œuvre défailante par l'Etat fédéral et les trois Régions de leur politique climatique et de les entendre condamnés à prévenir les conséquences néfastes que celle-ci va engendrer pour les parties demanderesses.

Or, il est acquis que le pouvoir judiciaire est compétent pour prévenir ou réparer toute atteinte portée fautivement à un droit subjectif par une autorité publique dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

Il est également acquis que l'article 1382 du Code civil reconnaît un droit subjectif à l'indemnisation du dommage causé par la faute d'autrui.

Ainsi, le tribunal dispose du pouvoir de juridiction pour apprécier l'existence ou non des conditions de la mise en cause de la responsabilité civile d'un pouvoir public sur la base de l'article 1382 du Code civil.

Ce faisant, le juge judiciaire exerce bien un contrôle de légalité et non d'opportunité du comportement adopté par l'autorité publique.

Par conséquent, le tribunal de céans dispose du pouvoir de juridiction pour connaître d'une action visant à trancher la contestation portant sur la question de savoir si l'Etat et les trois Régions ont adopté un comportement fautif ou non.

La question de la portée des mesures que le juge peut imposer au pouvoir public pour réparer ou prévenir le dommage vanté par les parties demanderesses relève de l'examen du fond du litige.

B. QUANT À LA RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE PRINCIPALE ET DES DEMANDES EN INTERVENTION VOLONTAIRE

Concernant l'accès à la justice en matière de protection de l'environnement, la Belgique a, le 21 janvier 2003, ratifié la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au

processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement faite à Aarhus le 25 juin 1998¹³⁰.

L'article 9 de la Convention, intitulé « Accès à la Justice », prévoit notamment que :

« (...) 2. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné :

*a) ayant un intérêt suffisant pour agir
ou, sinon,*

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition,

puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. A cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens de l'alinéa a) ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa b) ci-dessus. (...).

3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public.

5. Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire, et envisage la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice ».

Les parties demandereses estiment que la présente action est visée par l'article 9, alinéa 3 de la Convention d'Aarhus.

Le renvoi au « *droit national de l'environnement* » n'a pas la portée limitée que lui donne la RBC mais vise bien l'ensemble de normes ayant comme objet l'environnement, en ce compris les normes internationales et européennes reçues dans l'ordre interne et qui, de par cette réception, font partie du droit applicable en Belgique.

¹³⁰ La Convention d'Aarhus a été reçue dans l'ordre interne belge par la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux Annexes Ire et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (M.B., 24 avril 2003, p. 22128).

En outre, l'article 1382 du Code civil constitue un des fondements de droit interne de la responsabilité environnementale des pouvoirs publics¹³¹ et fait partie, à ce titre, du « *droit national de l'environnement* » visé par l'article 9, alinéa 3 précité.

Autrement dit, dans la mesure où il s'agit en l'espèce d'apprécier l'existence d'une faute requise par les articles 1382 et 1383 du Code civil belge au regard des obligations des pouvoirs publics en matière d'environnement, le présent litige entre bien dans le champ d'application de l'article 9, alinéa 3 précité.

Par ailleurs, les « *critères éventuels prévus par le droit interne* » auxquels se réfère l'article 9, alinéa 3 précité renvoient notamment aux conditions de recevabilité prévues par le droit interne belge.

La recevabilité de la demande formée par l'asbl Klimaatzaak et près de 58.000 personnes physiques doit donc s'examiner au regard des articles 17 et 18 du Code judiciaire.

Dans sa version applicable au moment de l'introduction de la présente action, l'article 17 du Code judiciaire prévoyait que « *l'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former* »¹³².

L'intérêt à agir en justice « *consiste en tout avantage matériel ou moral – effectif mais non théorique – que le demandeur peut retirer de la demande qu'il intente au moment où il la forme, fussent la reconnaissance du droit, l'analyse ou la gravité du dommage n'être établies qu'à la prononciation du jugement* »¹³³.

L'intérêt doit être personnel et direct, c'est-à-dire que la procédure doit procurer un avantage propre au demandeur. Ainsi, l'article 17 du Code judiciaire exclut l'action introduite dans l'intérêt général et qui ne profite nullement ou seulement d'une façon indirecte au demandeur.

Il appartient dès lors aux demandeurs en justice d'établir que l'intérêt qu'ils trouvent à l'action se distingue de l'action populaire.

L'article 18 du Code judiciaire indique quant à lui que « *l'intérêt doit être né et actuel. L'action peut être admise lorsqu'elle est intentée, même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé* ».

Enfin, l'intérêt à agir s'apprécie au moment où la demande est formée¹³⁴.

¹³¹ Voir en ce sens CARETTE A., "Milieuaansprakelijkheid", in *Bijzondere overeenkomsten. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer, IV. Commentaar Verbintenissenrecht*, Titel III, Hfdst. 13, Afd. 4, n°40 et la jurisprudence citée.

¹³² Pour mémoire, l'alinéa 2 de l'article 17 précité ne sera introduit que par la loi du 21 décembre 2018 (*Monit.b.*, 31 décembre 2018).

¹³³ Ch. Van Reepinghen, « Rapport sur la réforme judiciaire », t.I, Bruxelles, *Moniteur belge*, 1964, p. 39.

¹³⁴ Cass., 24 avril 2003, *Pas.*, 2003, p. 854.

1. Sur l'intérêt direct et personnel des parties demanderesse

1.1. Sur l'intérêt personnel à agir des demandeurs personnes physiques

Conformément aux principes rappelés ci-dessus, l'action des personnes physiques n'est recevable que dans la mesure où chacune d'elles démontre un intérêt individuel à l'action.

En l'espèce, les parties demanderesse évoquent notamment les impacts du changement climatique sur le plan mondial décrits par le GIEC dans son rapport spécial de 2018.

Ce rapport spécial identifie et analyse les conséquences suivantes du réchauffement planétaire :

- des températures régionales terrestres moyennes et extrêmes ;
- le niveau des températures et de circulation des mers et océans ;
- des sécheresses et pénuries d'eau ;
- l'intensification des précipitations moyennes et extrêmes et des tempêtes ;
- le risque accru d'inondations ;
- la fonte des glaces ;
- l'élévation du niveau de la mer et son impact sur les zones côtières et de basse altitude ;
- la composition chimique des océans et la réduction de leur capacité d'absorption de CO² ;
- la perturbation des faunes et flores terrestres et marines ;
- la dégradation de la santé humaine ;
- l'insécurité alimentaire ;
- la migration climatique ;
- la pauvreté.

Sur le plan européen, la Commission européenne a également présenté en 2007 un Livre Vert qui examine notamment les effets du changement climatique déjà constatés à cette époque et leur impact sur l'économie¹³⁵.

Les parties demanderesse citent plus particulièrement l'extrait suivant :

« Les effets du changement climatique en Europe (...) sont déjà significatifs et mesurables. (...) En Europe, le climat s'est réchauffé de près de 1°C pendant le siècle dernier, soit plus vite que la moyenne mondiale. (...) »

Les zones d'Europe les plus vulnérables sont les suivantes (...) :

** les zones côtières, du fait de l'élévation du niveau de la mer combinée à un accroissement de risques de tempêtes ;*

** les plaines alluviales densément peuplées, en raison des risques accrus de tempêtes, de fortes précipitations et de crues soudaines causant de gros dégâts aux zones bâties et aux infrastructures ;*

** (...)*

Un grand nombre de secteurs économiques sont fortement tributaires des conditions climatiques. L'activité et les entreprises de ces secteurs subiront de plein fouet les conséquences du

¹³⁵ Livre vert présenté par la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'Union européenne, Bruxelles, 29 juin 2007, COM(2007) 354 final, p.5, ('EC, Livre vert Climat 2007'), pièce G.3 des demandeurs.

changement climatique. Il s'agit de l'agriculture, de la foresterie, de la pêche, du tourisme balnéaire, des sports d'hiver et de la santé. La raréfaction des ressources en eau, les dégâts causés par le vent, l'élévation des températures, la multiplication des feux de broussailles et l'accroissement de la pression exercée par les maladies se traduiront par une dégradation de l'état des forêts. L'augmentation de la fréquence et de l'intensité des phénomènes extrêmes comme les tempêtes, les précipitations violentes, les inondations côtières et les crues soudaines, les épisodes de sécheresse, les feux de forêt et les glissements de terrain causera des dégâts aux bâtiments, aux infrastructures de transport et aux infrastructures industrielles et retentira indirectement sur le secteur des services financiers et le secteur de l'assurance. (...)

L'évolution des conditions climatiques se répercutera sur le secteur de l'énergie et sur les modes de consommation énergétique de plusieurs manières :

** Dans les régions victimes d'une baisse des précipitations ou d'une augmentation de la fréquence des étés secs, il y aura moins d'eau pour refroidir les centrales thermiques et nucléaires et pour produire de l'hydroélectricité. La capacité de refroidissement de l'eau sera réduite en raison de son réchauffement général : un dépassement des seuils de rejet n'est pas exclu ;*

** Le débit des cours d'eau se modifiera sous l'effet de l'altération des régimes de précipitations et, dans les zones montagneuses, sous l'effet de la diminution du manteau de glace et de neige. L'envasement des barrages hydroélectriques pourrait s'accélérer du fait de l'accroissement des risques d'érosion ;*

** La demande de chauffage subira un recul, mais le risque de coupures d'électricité augmentera avec l'accroissement de la demande de climatisation en raison des chaleurs estivales, ce qui fera augmenter la demande d'électricité ;*

** Le risque accru de tempête et d'inondation pourrait mettre en péril les infrastructures énergétiques.*

Les grandes infrastructures de transport ayant une longue durée de vie, comme les autoroutes, les voies ferrées, les voies navigables, les aéroports, les ports et les gares ferroviaires, leur bon fonctionnement et les moyens de transport concernés sont sensibles aux conditions météorologiques et aux effets du climat, de sorte qu'ils subissent l'influence du changement climatique. Par exemple :

** L'effet protecteur des brise-lames et des murs de quai est amoindri du fait de l'élévation du niveau de la mer ;*

** Les risques de dommages et de perturbations liés aux tempêtes et aux inondations ainsi qu'aux vagues de chaleur, aux incendies et aux glissements de terrain devraient accroître d'une manière générale.*

Force est de constater que, même si certains avantages sont retirés de l'évolution des conditions climatiques (production agricole dans certaines parties limitées de l'Europe, par exemple), les effets négatifs l'emporteront largement sur les effets positifs »¹³⁶.

Plus récemment, l'étude réalisée par l'agence européenne pour l'environnement (ou « EEA ») en 2017 analyse la vulnérabilité de l'Union européenne et de ses membres aux impacts du changement climatique mondial et notamment en matière :

- de commerce de produits agricoles et non-agricoles ;
- d'infrastructures et approvisionnement énergétique ;
- de risque géopolitique et de sécurité ;
- de migrations humaines ;

¹³⁶ Commission européenne, Livre Vert Climat 2007, *op.cit.*, pp. 5-7, pièce G.3 des demandeurs.

- de secteur financier et système d'assurances¹³⁷.

La Belgique, en ce compris ses habitants, n'échappe pas aux conséquences mondiales et européennes pré-décrites du changement climatique.

Les parties demanderesses renvoient également à plusieurs sources non contestées pour décrire les conséquences directes du réchauffement climatique déjà constatées en Belgique¹³⁸. Il peut s'en déduire que la Belgique subit d'ores et déjà l'impact direct de ce changement climatique sur la base des constats suivants :

- une augmentation des températures annuelles et saisonnières moyennes (hausse constante de +0,4°C par décennie depuis les années '80) ;
- une augmentation du nombre de journées de chaleur extrême et du nombre, de la longueur et de l'intensité des vagues de chaleur ;
- une augmentation des précipitations moyennes annuelles avec renforcement de leur caractère saisonnier et extrême, entraînant des inondations et des crues ;
- une augmentation des périodes de sécheresse, entraînant notamment la baisse des nappes phréatiques et la raréfaction de certaines variétés d'arbres ;
- des pertes économiques dues principalement aux dégâts causés par les orages, tempêtes et inondations (destruction d'immeubles, décimation de bétail, ...).

Les projections climatiques pour la Belgique d'ici 2100 indiquent une intensification des conséquences déjà constatées et décrites ci-dessus ainsi qu'une menace concrète pour l'intégrité territoriale du pays, et plus particulièrement de la Flandre exposée à la hausse du niveau de la mer, et pour la santé humaine et animale¹³⁹.

En conséquence, le consensus diplomatique fondé sur la science climatique la plus autorisée ne permet pas de douter de l'existence d'une menace réelle de changement climatique dangereux. Cette menace fait courir un risque sérieux aux générations actuelle et future vivant notamment en Belgique de voir leur vie quotidienne profondément perturbée.

En l'espèce, les parties demanderesses entendent imputer aux pouvoirs publics belges une partie de la responsabilité des conséquences néfastes du changement climatique, présentes et futures, sur leur vie quotidienne.

Ce faisant, chacune d'elles justifie d'un intérêt direct et personnel à l'action en responsabilité qu'elles ont introduite.

¹³⁷ EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, Copenhagen, 2017, pp. 289-293 ('EEA (2017)'), pièce D.5 des demandeurs.

¹³⁸ Voir l'ensemble des sources citées aux notes infrapaginales 261 à 271, pp.93-97 des conclusions de synthèse des demandeurs.

¹³⁹ Voir not. E. BRITS et al., *Climate change and health. Set-up of monitoring of potential effects of climate change on human health and on the health of animals in Belgium*, Institut Scientifique de Santé Publique, 2010, 54 p., pièce C.3 des demandeurs; D. MINTEN, "Diagnose : klimaatziekt. Behandeling : urgent. Bijna 1.000 artsen vragen dat ons land zijn klimaatinspanningen dringend verhoogt. 'De klimaatverandering zal de gezondheidskosten doen toenemen'", *De Standaard*, 10 oktober 2019, p.4, pièce K.13 des demandeurs.

La circonstance que d'autres citoyens belges puissent également subir un dommage propre, en tout ou partie comparable à celui des parties demandereses en personne physique, ne suffit pas à requalifier l'intérêt personnel de chacune d'elles en intérêt général.

Pour autant que de besoin, l'enseignement de l'arrêt *Carvalho et consorts*¹⁴⁰ de la CJUE n'est pas relevant en la présente espèce, dans la mesure où, dans cet arrêt, la Cour, et le Tribunal de l'Union européenne avant elle, se sont prononcés sur la recevabilité d'un recours en annulation de la Directive 2018/410 et des Règlements 2018/841 et 2018/842 introduit par des personnes privées sur la base de l'article 263 TFUE.

En effet, les conditions de recevabilité d'une action en responsabilité extra-contractuelle de droit belge peuvent valablement différer des conditions de recevabilité d'un recours diligenté dans le cadre d'un système de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle de légalité des actes des institutions européennes par le juge de l'Union. Cette différence résulte de l'interprétation autonome des conditions de recevabilité par des juridictions agissant dans leurs sphères de compétences propres¹⁴¹.

Enfin, contrairement à ce que soutiennent les parties défenderesses, l'exigence d'un intérêt personnel à agir ne se confond pas avec la preuve de l'existence d'un préjudice propre. La question de la réalité et de l'ampleur du dommage matériel, corporel et/ou moral subi par chacune des parties demandereses relève de l'examen du fondement de la demande et non de sa recevabilité.

1.2. Sur l'intérêt personnel et direct de l'asbl Klimaatzaak

Traditionnellement, l'intérêt propre d'une personne morale ne comprend que ce qui concerne l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux et ses droits moraux, spécialement son patrimoine, son honneur et sa réputation¹⁴². Le seul fait qu'une personne morale poursuive un but, fut-il statutaire, n'entraîne pas la naissance d'un intérêt propre à ester en justice.

Toutefois, les associations de défense de l'environnement se voient reconnaître un statut privilégié par la Convention d'Aarhus évoquée ci-dessus.

En effet, interpellé en 2005 sur le respect par la Belgique de ladite Convention, le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus a spécifié la situation des associations de défense de l'environnement en indiquant que l'article 9 alinéa 3 précité devait être lu en combinaison avec les articles 1 à 3 de la Convention et le principe énoncé dans son préambule selon lequel « *le public, y compris les organisations, (ont) accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée* »¹⁴³.

¹⁴⁰ Cour de Justice de l'Union européenne, arrêt n° C-565/19 du 25 mars 2021.

¹⁴¹ La formule est empruntée à la Cour constitutionnelle appréciant la différence entre l'interprétation des articles 17 et 18 du Code judiciaire et l'article 2,2° de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 133/2013 du 10 octobre 2013.

¹⁴² voir not. Cass., 19 septembre 1996, *R.C.J.B.*, 1997, p.105.

¹⁴³ ACCC/C/2005/11 (Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention), « Conclusions et recommandations au sujet de la communication ACCC/C/2005/11 relative au respect par la Belgique des

Ainsi, l'article 3 de la Convention prévoit notamment que :

« 4. Chaque Partie accorde la reconnaissance et l'appui voulus aux associations, organisations ou groupes qui ont pour objectif la protection de l'environnement et fait en sorte que son système juridique national soit compatible avec cette obligation ».

Le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus rappelle régulièrement que *« si les Parties ont une latitude pour définir des critères aux fins de l'application du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, cette latitude ne les autorise pas à empêcher toutes les ONG agissant uniquement dans le but de promouvoir la protection de l'environnement de former des recours »*¹⁴⁴.

Autrement dit, en renvoyant aux *« critères éventuels de droit interne »*, l'article 9, alinéa 3 de la Convention d'Aarhus laisse aux Etats un large pouvoir pour définir les associations bénéficiant d'un accès à la justice, sans toutefois que ces critères ne puissent aboutir à empêcher la majorité des associations de saisir le juge, l'accès à celui-ci étant le principe, la présomption et non l'exception¹⁴⁵.

Devant la CJUE, l'avocat général Sharpston précisera que ce statut privilégié reconnu à ces associations est *« un contrepoids de la décision de ne pas instaurer une action populaire obligatoire sur les questions d'environnement »*¹⁴⁶.

Certes, l'article 9 de la Convention d'Aarhus est dépourvu d'effet direct¹⁴⁷. Selon la CJUE, *« il doit être rappelé que ni le paragraphe 3 ni le paragraphe 4 de l'article 9 de la convention d'Aarhus ne contiennent d'obligation inconditionnelle et suffisamment précise susceptible de régir directement la situation juridique des particuliers »*¹⁴⁸.

Toutefois, la CJUE a également indiqué qu'il appartenait au juge national, *« afin d'assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union de l'environnement, de donner de son droit national une interprétation qui, dans toute la mesure du possible, soit conforme aux objectifs fixés par l'article 9, paragraphe 3 de la Convention d'Aarhus »*¹⁴⁹.

obligations découlant de la Convention d'Aarhus pour ce qui est du droit des associations de défense de l'environnement à l'accès à la justice », 16 juin 2006, pt 34.

¹⁴⁴ ACCC (Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention), « Conclusions et recommandations au sujet de la communication ACCC/C/2008/32 (partie II) relative au respect des dispositions par l'Union européenne », 17 mars 2017, p.16, pt 73 *in fine*, pièce H.37 des demandeurs.

¹⁴⁵ Voir en ce sens ACCC/2005/11 (Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention), « Conclusions et recommandations au sujet de la communication ACCC/C/2005/11 relative au respect par la Belgique des obligations découlant de la Convention d'Aarhus pour ce qui est du droit des associations de défense de l'environnement à l'accès à la justice », 16 juin 2006, points 35 et 36, cité par M. PÂQUES et S. CHARLIER, « L'accès à la justice des ONG environnementales garanti par la convention d'Aarhus et l'intérêt à agir au Conseil d'Etat », in *l'Europe au présent I*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p.584 ; voir également V. KOESTER « Le comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus : un panorama des procédures et de la jurisprudence », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, 2007/3, p.272.

¹⁴⁶ Concl. av. gén. E. SHARPTON, 16 décembre 2010, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, aff. C-115/09, pt. 52.

¹⁴⁷ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 8E édition, Paris, Dalloz, 2019, point 1373.

¹⁴⁸ CJUE, C-470/16 du 15 mars 2018, arrêt *North East Pylon Pressure Campaign*.

¹⁴⁹ CJUE, 8 mars 2011, arrêt *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, § 50.

Prenant acte de cette injonction de la CJUE, la Cour de cassation a déduit des articles 2, alinéa 4, 3 alinéa 4 et 9, alinéa 3 de la Convention d'Aarhus que « *la Belgique s'est engagée à garantir aux associations qui ont pour objectif la protection de l'environnement l'accès à la justice dans le cas où elles désirent contester les agissements contraires aux dispositions du droit de l'environnement national et les négligences de personnes privées et d'instances publiques, pour autant qu'elles satisfassent aux critères établis par le droit national. Ces critères ne peuvent être décrits ou interprétés en ce sens qu'en pareille occurrence, ces associations n'auraient pas accès à la justice. Le juge peut interpréter les critères établis par le droit national conformément aux objectifs de l'article 9.3 de la Convention de Aarhus. (...)* »

Si une telle action (introduite par une partie civile dans un procès pénal) est introduite par une personne morale qui, en vertu de ses statuts, a pour objectif la protection de l'environnement et vise à contester les agissements et négligences de personnes privées et instances publiques jugés contraires aux dispositions du droit de l'environnement national, cette personne morale satisfait à cette condition de recevabilité relative à l'intérêt pour introduire une action en justice »¹⁵⁰.

Par un arrêt du 21 janvier 2016, la Cour constitutionnelle a également admis l'intérêt à agir spécifique d'une association ayant pour objet social la protection de l'environnement dans le cadre d'une action fondée sur l'article 1382 du Code civil, en le distinguant de celui d'une personne physique comme suit :

« B.8.1. Bien que chaque citoyen ait, tout comme une personne morale ayant pour objet la protection de l'environnement, un intérêt à la conservation de la nature, en l'espèce la conservation de la population d'oiseaux sauvages, il existe entre le citoyen et une telle association une différence essentielle lorsqu'il s'agit d'introduire une action civile en réparation d'un dommage occasionné à des éléments de l'environnement qui n'appartiennent en propre à personne.

Étant donné que de tels éléments de l'environnement n'appartiennent à personne, le citoyen ordinaire n'aura en principe aucun intérêt direct et personnel à intenter une action en réparation pour la lésion de cet intérêt. En revanche, une personne morale qui a été constituée en ayant pour objet spécifique de protéger l'environnement peut, comme il est indiqué en B.4, effectivement subir un dommage moral et intenter une telle action »¹⁵¹.

Ainsi, « *il découle des articles 2.4, 3.4 et 9.3 de la Convention d'Aarhus que la Belgique a pris l'obligation d'assurer l'accès au juge aux associations environnementales lorsqu'elles veulent contester les actes et omissions contraires au droit de l'environnement de personnes et d'instances publiques, pour autant qu'elles satisfassent aux critères fixés par le droit national. L'intérêt personnel d'une association environnementale doit être compris comme l'avantage moral qui est obtenu lorsque la décision judiciaire est conforme à la réalisation des objectifs de l'association »¹⁵².*

Enfin, à l'occasion de l'adoption ultérieure de l'alinéa 2 de l'article 17 du Code judiciaire, le législateur de 2018 a entériné la position de la Cour de cassation sur la portée de la Convention d'Aarhus en indiquant que :

¹⁵⁰ Cass. 11 juin 2013, R.G. n° P.12.1389.N, p.3.

¹⁵¹ CC, arrêt n°07/2016 du 21 janvier 2016.

¹⁵² Civ. Bruxelles, 31 janvier 2020, T.M.R., 2020, liv. 3, 364 ; voir également Anvers, 12 octobre 2016, TBBr 2018, afl. 8, 440.

« Au vu des développements dans la jurisprudence de la Cour de cassation, il semble préférable de ne pas prévoir de disposition légale explicite pour les associations environnementales qui conformément à la Convention d'Aarhus doivent toujours pouvoir bénéficier d'un accès effectif. En effet, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, les associations environnementales qui répondent aux exigences de la Convention d'Aarhus bénéficient déjà d'un accès effectif à la justice. Ainsi, dans son arrêt du 11 juin 2013, la Cour a estimé qu'il résulte des articles 3.4, 9.3 et 2.4 de la Convention que la Belgique s'est engagée à garantir aux associations qui ont pour objectif la protection de l'environnement l'accès à la justice dans le cas où elles désirent contester les agissements contraires aux dispositions du droit de l'environnement national et les négligences de personnes privées et d'instances publiques, pour autant qu'elles satisfassent aux critères établis par le droit national. Ces critères ne peuvent être décrits ou interprétés en ce sens qu'en pareille occurrence, ces associations n'auraient pas accès à la justice. "Le juge peut interpréter les critères établis par le droit national conformément aux objectifs de l'article 9.3 de la Convention d'Aarhus." Pour le surplus, les associations de protection de l'environnement qui ne satisferaient pas aux conditions de la Convention d'Aarhus pourraient, le cas échéant, introduire une action d'intérêt collectif en vertu du droit commun »¹⁵³.

Dès lors, une association de protection de l'environnement dispose de l'intérêt personnel et direct requis à l'article 17 du Code judiciaire pour l'introduction d'une demande d'indemnisation sur la base de l'article 1382 du Code civil, si elle estime que des dommages ont été occasionnés à l'environnement dont elle s'est fixée pour objet statutaire d'assurer la défense. L'intérêt personnel d'une telle asbl est de viser la réparation d'un dommage moral propre déduit de l'atteinte aux intérêts collectifs pour lesquels elle a été fondée et qu'elle vise à protéger¹⁵⁴.

En l'espèce, selon l'article 3 de ses statuts, l'objet de l'asbl Klimaatzaak est le suivant :

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

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

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

3° Mener d'autres actions, judiciaires ou non, en lien avec des dossiers spécifiques ou généraux en matière de climat, d'environnement, de préservation de la nature ou de biodiversité »¹⁵⁵.

L'action diligentée par l'asbl Klimaatzaak en l'espèce s'inscrit dans le cadre de son objet social visant la lutte contre le changement climatique de sorte qu'elle justifie d'un intérêt personnel et direct à agir.

¹⁵³ Doc.parl. Chambre, sess. 2017-2018, n° 54-3303/001, p.99.

¹⁵⁴ Anvers, 12 octobre 2016, R.G.D.C., 2018/8, p.440.

¹⁵⁵ Pièce P.7 des demandeurs.

Pour le surplus, l'enseignement de l'arrêt n° 133/2013¹⁵⁶ de la Cour constitutionnelle évoqué par les parties défenderesses n'est pas relevant en l'espèce dans la mesure où, dans cet arrêt, la Cour a examiné la situation des personnes morales qui souhaitaient exercer une action correspondant à leur but statuaire et visant à la protection des libertés fondamentales, mais auxquelles la Convention d'Aarhus n'est pas applicable.

Enfin, et comme l'indique la Région wallonne, il n'est pas question en l'espèce d'une action tendant à prévenir ou réparer un préjudice écologique au sens strict. En effet, ce préjudice causé directement au milieu indépendamment de ses répercussions sur les personnes et les biens n'est pas, en droit belge, l'objet d'une protection juridictionnelle, à la différence par exemple du droit français¹⁵⁷.

En l'espèce, le dommage moral dont se prévaut l'asbl Klimaatzaak en raison de l'atteinte portée à l'intérêt collectif pour la défense duquel elle a été constituée ne coïncide pas avec le préjudice écologique compris comme l'atteinte portée à la nature et qui lèse la société toute entière¹⁵⁸.

Autrement dit, l'asbl Klimaatzaak peut se prévaloir d'un intérêt propre à agir conformément à son objet social visant spécifiquement la lutte contre le changement climatique et non la défense de l'intérêt général sans autre précision.

2. Sur l'intérêt né et actuel et l'action *ad futurum* des parties demanderesses

L'Etat belge conclut à l'irrecevabilité de l'action à défaut d'intérêt né et actuel dans le chef des parties demanderesses.

L'article 18 alinéa 1^{er} du Code judiciaire dispose effectivement que « *l'intérêt doit être né et actuel* ».

Dérogeant à la condition d'actualité de l'intérêt, l'article 18 alinéa 2 du Code judiciaire autorise notamment l'action « *intentée, même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé* ».

En l'espèce, les demandeurs entendent obtenir la condamnation des pouvoirs publics à prendre les mesures nécessaires en vue de prévenir un dommage futur dont le risque de réalisation est réel et non hypothétique. Ils se prévalent à cet égard à bon droit d'un intérêt à agir au sens de l'article 18, alinéa 2 précité.

¹⁵⁶ C.C. Arrêt n° 133/2013 du 10 octobre 2013, voir principalement les Considérants B.10 et B.11.

¹⁵⁷ Aux termes de l'article 1246 du code civil français, « *toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* ». L'article 1248 du code civil français dispose quant à lui que « *l'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que (...) les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement* ».

¹⁵⁸ Voir l'arrêt C.C. n° 07/2016 du 21 janvier 2016, considérant B.8.3.

En effet, dès l'introduction de l'action, en juin 2015, les parties demanderessees avaient connaissance de ce risque réel d'atteinte à leurs conditions de vie¹⁵⁹ ainsi que du risque que la Belgique ne remplisse pas ses obligations en matière de réduction des émissions de GES dans les secteurs non ETS¹⁶⁰, ce qui leur permet de justifier de l'intérêt requis par l'article 18, alinéa 2 précité.

Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'action de l'asbl Klimaatzaak et des personnes physiques demanderessees principales est recevable.

Par identité de motifs retenus pour les parties demanderessees personnes physiques, l'intervention volontaire des personnes physiques reprises en annexe B sera également déclarée recevable.

Pour la clarté du propos, l'ensemble des parties précitées sera désigné par les termes « les parties demanderessees » dans la suite de l'exposé.

3. Sur la qualité à agir des arbres repris dans l'acte déposé le 3 mai 2019

Le 3 mai 2019 a été déposé au greffe un acte portant intervention volontaire de 82 arbres « à longue durée de vie ».

Dans l'état du droit positif belge, les arbres ne sont pas « sujets de droits », c'est-à-dire des êtres aptes à avoir et exercer des droits et des obligations.

Sous réserve des personnes morales à qui la loi reconnaît expressément la personnalité juridique, seul l'être humain possède cette aptitude, seuls ses intérêts font l'objet de la réglementation établie par la loi.

A défaut de se voir reconnaître une personnalité juridique, les arbres n'ont pas qualité pour former une demande en justice. Leur intervention volontaire sera par conséquent déclarée irrecevable.

C. QUANT AU FONDEMENT DE LA DEMANDE

Les parties demanderessees fondent leur demande sur l'article 1382 du Code civil et sollicitent la réparation du dommage causé par le comportement fautif de l'Etat fédéral et des trois Régions.

Elles font grief aux parties défenderessees de ne pas avoir adopté les mesures appropriées, qu'elles soient de nature législative ou exécutive, pour prévenir un réchauffement dangereux de la planète et ses conséquences attentatoires aux droits fondamentaux.

¹⁵⁹ Voir not. les documents cités ci-dessus : le 5^{ème} rapport du GIEC de 2014, IPPC 2014, AR5 SYP, pièce B.21 des demandeurs ; le Livre Vert Climat de la Commission européenne de 2007, pièce G.3 des demandeurs ; l'étude de l'Institut Scientifique de Santé Publique de 2010, pièce C.3 des demandeurs.

¹⁶⁰ Voir not. les rapports pour la Belgique de la Commission européenne pour les années 2012, 2013 et 2015, pièces G.14, G.15 et G.20 des demandeurs.

Selon les parties demanderesse, le comportement adopté depuis plusieurs années par l'Etat fédéral et les Régions a donc :

- d'une part, constitué une erreur de conduite que n'aurait pas commise une autorité normalement soigneuse et prudente, placée dans les mêmes conditions ;
- d'autre part, violé les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la CEDH) et les articles 6 et 24 de la Convention des droits de l'enfant.

1. Principes applicables

1.1. Sur la responsabilité des pouvoirs publics en droit belge

Concernant la mise en cause de la responsabilité de l'Etat dans sa fonction réglementaire et exécutive, la Cour de cassation a rappelé dans son arrêt du 25 octobre 2004 que *« la faute de l'autorité administrative, pouvant sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil engager sa responsabilité, consiste en un comportement qui, ou bien s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité administrative normalement soigneuse et prudente placée dans les mêmes conditions, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, viole une norme de droit national ou d'un traité international ayant des effets dans l'ordre juridique interne, imposant à cette autorité de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée »*¹⁶¹.

Le principe de la mise en cause de la responsabilité du pouvoir législatif est, quant à lui, consacré par la Cour de cassation depuis 2006.

Dans l'arrêt Ferrara, la haute juridiction a en effet posé les contours de l'application de l'article 1382 du Code civil au législateur en ces termes :

« Le principe de la séparation des pouvoirs, qui tend à réaliser un équilibre entre les différents pouvoirs de l'Etat, n'implique pas que celui-ci serait, de manière générale, soustrait à l'obligation de réparer le dommage causé à autrui par sa faute ou celle de ses organes dans l'exercice de la fonction législative.

Ni ce principe ni les articles 33, 36 et 42 de la Constitution ne s'opposent à ce qu'un tribunal de l'ordre judiciaire constate pareille faute pour condamner l'Etat à réparer les conséquences dommageables qui en sont résultées.

En appréciant le caractère fautif du comportement dommageable du pouvoir législatif, ce tribunal ne s'immisce pas dans la fonction législative et dans le processus politique de l'élaboration des lois mais se conforme à la mission du pouvoir judiciaire de protéger les droits civils.

*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 »*¹⁶².

Dans ses conclusions précédant l'arrêt du 28 septembre 2006, le premier avocat général Leclercq exposait :

¹⁶¹ Cass., 25 octobre 2004, *J.L.M.B.*, 2005, pp. 638.

¹⁶² Cass. 28 septembre 2006, *J.L.M.B.*, 2006, p. 1549.

« il me paraît qu'on peut dire que le législateur qui omet d'agir alors qu'il y a péril, n'agit pas en bon père de famille. Je pense notamment à l'abstention d'agir lorsque le pays est menacé par des risques sur le plan de la sécurité, de la santé publique, de l'hygiène, de l'atteinte à l'environnement, etc. J'irai plus loin et dirai, dans ce même ordre d'idées, que le législateur qui omet de prendre les mesures qui s'imposent afin de garantir à ses sujets les droits et libertés constitutionnels et les droits et libertés de la Convention européenne des droits de l'homme (27) ne se conduit pas comme on peut l'attendre d'un législateur agissant en bon père de famille »¹⁶³.

Quelques années plus tard, la Cour de cassation a également précisé que :

« L'Etat peut, en règle, être tenu responsable d'une intervention ou omission législative fautive. Il appartient au juge d'examiner si l'Etat a agi comme le ferait un législateur normalement prudent et diligent »¹⁶⁴.

Pour le surplus, l'arrêt du 10 septembre 2010 précité écarte l'idée d'unité entre l'inconstitutionnalité d'une loi et la faute extra-contractuelle en invitant le juge de la responsabilité à apprécier *in concreto* l'existence d'une faute en cas de censure préalable d'une loi par la Cour constitutionnelle.

Dès lors et contrairement à ce que soutiennent les Régions wallonne et bruxelloise, la Cour de cassation ne limite pas la mise en cause de la responsabilité du législateur à la seule hypothèse d'une violation d'une norme supérieure imposant un comportement déterminé.

Les parties défenderesses soutiennent également à tort que le non-respect d'une norme de droit international ne peut entraîner la responsabilité civile des pouvoirs publics que lorsque ladite norme a effet direct. A cet égard, elles donnent à l'arrêt de la Cour de cassation du 9 février 2017¹⁶⁵ une portée qu'il n'a pas.

Dans cet arrêt, la Cour de cassation a simplement rappelé que *« la faute de l'autorité administrative pouvant, sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil, engager sa responsabilité consiste en un comportement qui, ou bien s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente, placée dans les mêmes conditions, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, viole une norme de droit national ou d'un traité international ayant des effets directs dans l'ordre interne qui impose à cette autorité de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée »¹⁶⁶.*

Cet arrêt n'exclut donc pas l'hypothèse selon laquelle la violation d'une norme internationale sans effet direct peut porter atteinte à la norme générale de prudence, mais consacre uniquement le principe d'unité entre la violation d'une norme internationale avec effet direct et la faute civile. Dans cette dernière hypothèse seulement, la Cour de cassation soustrait toute possibilité de contrôle au juge de la responsabilité qui, selon elle, ne peut que constater la faute en cas de violation d'une norme internationale à effet direct.

¹⁶³ Conclusions de M. le premier avocat général J.-F. LECLERCQ précédant Cass., 28 septembre 2006, *J.T.*, 2006, p.599.

¹⁶⁴ Cass. arrêt F.09.0042.N du 10 septembre 2010, p. 2, disponible sur www.juridat.be

¹⁶⁵ *J.T.*, 2019, p.33 et ss.

¹⁶⁶ Cass. 9 février 2017, *J.T.*, 2019, p.35.

En revanche, la méconnaissance de normes dépourvues d'effet direct sera constitutive d'une faute si le demandeur en responsabilité démontre un manquement au devoir général de prudence¹⁶⁷.

En outre, s'il fallait retenir le critère traditionnel d'appréciation de l'effet direct d'une norme, à savoir son degré de précision et de complétude, le tribunal retient la thèse selon laquelle la précision d'une règle, et partant son « effet direct », n'est pas fonction de son libellé ni du qualificatif de l'obligation qui en découle, mais bien de la marge d'appréciation qu'elle accorde ou non au juge chargé de l'appliquer¹⁶⁸. L'effet direct d'une règle est alors défini « *comme capacité de cette règle, dans le contexte où son application est revendiquée, de fournir au juge à qui l'application est demandée la solution de son jugement* »¹⁶⁹.

Pour autant que de besoin, le tribunal relève que les actes internationaux, tels que les accords de Kyoto, l'amendement de Doha et les accords de Paris, ont tous fait l'objet de l'assentiment des parlements fédéral et fédérés et sont donc reçus dans l'ordre interne belge dans lequel ils sont susceptibles de produire des effets, qu'ils soient directs ou indirects.

En tout état de cause, et en vertu le respect du principe de séparation des pouvoirs, le juge de la responsabilité doit exercer un contrôle nécessairement marginal en évitant ainsi de substituer son appréciation à celle du législateur¹⁷⁰.

L'examen de la présente action doit dès lors s'effectuer dans les balises tracées par la jurisprudence de la Cour de cassation.

Enfin, la science climatique évolue, comme le démontrent notamment les rapports successifs du GIEC. C'est donc à la lumière des connaissances scientifiques disponibles à un moment donné que s'apprécie le degré de connaissance des risques, et partant, le comportement des pouvoirs publics par rapport à ces risques.

1.2. Sur la portée des articles 2 et 8 de la CEDH

L'article 2 de la CEDH est rédigé comme suit :

« 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.

¹⁶⁷ Voir pour une analyse en ce sens de l'arrêt du 9 février 2017 : F. AUVRAY, « la violation d'un traité est-elle une faute ? incidence de l'absence d'effet direct sur la responsabilité extracontractuelle de l'Etat », *J.T.*, 2019, p.26.

¹⁶⁸ Voir en ce sens, J. PIERET, « l'influence du juge belge sur l'effectivité de la Convention : retour doctrinal et jurisprudentiel sur le concept d'effet direct », in *Entre ombres et lumières : cinquante ans d'application de la Convention européenne des droits de l'homme en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp.83-143.

¹⁶⁹ O. DE SCHUTTER, *Fonction de juger et droits fondamentaux. Transformation du contrôle juridictionnel dans les ordres juridiques européen et américain*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p.134, cité par J. PIERET, *Ibid.*

¹⁷⁰ voir not. S. VAN DROOGHENBROECK, « La responsabilité extracontractuelle du fait de légiférer, vue d'ensemble », in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p.380 et les références doctrinales citées.

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 ».

Le droit à la vie vise :

- soit l'obligation positive de l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes ;
- soit l'obligation négative de l'Etat de ne pas infliger la mort, en dehors des cas de décès qui résultent directement des actes d'agents de l'Etat.

Sous l'angle de l'obligation positive dont se prévalent les parties demanderesse, l'Etat doit prendre préventivement des mesures en cas d'activités dangereuses ou de catastrophes naturelles qui menacent le droit à la vie et dont les autorités avaient connaissance¹⁷¹. La Cour européenne des droits de l'homme a en revanche clairement indiqué que le choix des mesures appropriées relève du large pouvoir d'appréciation de l'Etat¹⁷².

L'article 8 de la CEDH prévoit ce qui suit :

« 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 ».

Dès son arrêt *Lopez Ostra*, la Cour européenne des droits de l'homme fait le lien entre les atteintes à l'environnement et les atteintes à la vie privée protégée par l'article 8 précité. Ainsi affirme-t-elle que « Il va pourtant de soi que des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressée »¹⁷³.

Dans l'affaire *Tàtar c. Roumanie*, la Cour a précisé que « l'existence d'un risque sérieux et substantiel pour la santé et pour le bien-être des requérants faisait peser sur l'État l'obligation positive d'adopter des mesures raisonnables et adéquates capables de protéger les droits des intéressés au respect de leur vie privée et leur domicile et, plus généralement, à la jouissance d'un environnement sain et protégé »¹⁷⁴.

¹⁷¹ Cour eur.dr.h., arrêt *Öneryildiz c. Turquie*, 30 novembre 2004, § 90 ; Cour eur.dr.h., arrêt *Boudaïeva et autres c. Russie*, 20 mars 2008, §130.

¹⁷² Voir C.E.D.H., *Guide on Article 2 of the European Convention on Human Rights – Right to life*, décembre 2020, p. 12 et les références jurisprudentielles citées.

¹⁷³ Cour eur.dr.h., arrêt *Lopez Ostra c. Espagne*, 9 décembre 1994, §51.

¹⁷⁴ Cour eur.dr.h., arrêt *Tàtar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, §107.

Par ailleurs, en ce qui concerne la protection de l'environnement, les articles 2 et 8 de la CEDH peuvent se chevaucher dans certaines circonstances. Pour cette raison, les principes développés dans le cadre de l'article 8 peuvent également être appliqués à l'article 2. La Cour européenne des droits de l'homme précise en ce sens : « Il a été constaté que, dans le domaine des activités dangereuses, l'étendue des obligations positives au titre de l'article 2 de la Convention recouvre largement celle des obligations positives imposées sous l'angle de l'article 8 (Öneryildiz, précité, §§ 90 et 160). En conséquence, on peut également invoquer pour la protection du droit à la vie les principes développés par la Cour dans sa jurisprudence en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire lorsqu'il est porté atteinte à la vie privée et au domicile »¹⁷⁵.

Afin de savoir si un Etat répond aux obligations positives prévues aux articles 2 et 8 de la CEDH, il faut que la victime puisse invoquer une ingérence directe, clairement identifiable et spécifiquement liée localement.

Ainsi, dans l'arrêt *Cordella et autres c. Italie*, la Cour européenne des Droits de l'Homme rappelle que la CEDH ne contient pas un droit général à la protection de l'environnement et que les actions populaires sont interdites. La Cour rappelle que « le mécanisme de contrôle de la Convention ne saurait admettre l'actio popularis (Perez c. France [GC], n° 47287/99, § 70 CEDH 2004-I, et Di Sarno et autres c. Italie, n° 30765/08, § 80, 10 janvier 2012). Par ailleurs, ni l'article 8 ni aucune autre disposition de la Convention ne garantissent spécifiquement une protection générale de l'environnement en tant que tel (Kyrtatos c. Grèce, n° 41666/98, § 52, CEDH 2003-VI (extraits)). (101). Selon la jurisprudence de la Cour, 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 garantis 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 (Fadeïeva c. Russie, no 55723/00, § 88, CEDH 2005-IV) »¹⁷⁶.

En l'état actuel de la science climatique tel que brièvement évoqué ci-dessus, il n'est plus permis de douter de l'existence d'une menace réelle de changement climatique dangereux ayant un effet néfaste direct sur la vie quotidienne des générations actuelle et future des habitants de la Belgique. Les risques non purement hypothétiques de l'élévation du niveau de la mer du Nord ou de l'augmentation des problèmes de santé en sont des exemples.

La dimension mondiale de la problématique du réchauffement climatique dangereux ne soustrait pas les pouvoirs publics belges à leur obligation pré-décrite découlant des articles 2 et 8 de la CEDH. Le tribunal rejoint à cet égard le point de vue de la Cour suprême des Pays-Bas dans l'affaire *Urgenda*¹⁷⁷.

C'est dès lors à juste titre qu'en l'espèce, les parties demanderesse soutiennent que les articles 2 et 8 de la CEDH imposent aux pouvoirs publics une obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour réparer et prévenir les conséquences néfastes du réchauffement climatique dangereux sur leur vie et leur vie privée et familiale.

¹⁷⁵ Cour eur.dr.h *Budayeva e.a./Russia*, 20 mars 2008, § 133; Cour eur.dr.h, *Öneryildiz/Turquie*, 18 juin 2002, §§ 90 et 160.

¹⁷⁶ Cour eur.dr.h., arrêt *Cordella et csrts c. Italie*, 24 janvier 2019, § 100-101.

¹⁷⁷ Arrêt du 20 décembre 2019, pt 5.7.1. à 5.8, pièce O.12 des demandeurs.

Les mesures appropriées peuvent être de deux ordres : soit des mesures dites de mitigation qui visent à empêcher le danger de se matérialiser, soit des mesures dites d'adaptation qui visent à amortir ou atténuer ses effets. Les mesures de réduction des émissions de GES sont des mesures de mitigation, tandis que les mesures de protection du territoire contre la montée du niveau des mers sont un exemple de mesures d'adaptation.

Enfin, les obligations découlant des articles 2 et 8 de la CEDH portent sur les mesures à prendre par les pouvoirs publics et non sur le résultat à atteindre. Pareilles obligations dites de comportement sont donc soumises au contrôle marginal du juge de la responsabilité.

D'ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme insiste, dans différents arrêts relatifs à la problématique de l'environnement lié à l'article 8 de la CEDH, sur la marge d'appréciation dont disposent les Etats¹⁷⁸.

1.3. Sur la portée des articles 6 et 24 de la Convention des droits de l'enfant

L'article 6 de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant, ci-après la « CIDE », dispose que :

- « 1. Les Etats parties reconnaissent que tout enfant a un droit inhérent à la vie.
- 2. Les Etats parties assurent dans toute la mesure possible la survie et le développement de l'enfant. ».

L'article 24 de la CIDE énonce ceci :

- « 1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services.
- 2. Les Etats parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et, en particulier, prennent les mesures appropriées pour : a) réduire la mortalité parmi les nourrissons et les enfants; b) assurer à tous les enfants l'assistance médicale et les soins de santé nécessaires, l'accent étant mis sur le développement des soins de santé primaires; c) lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre de soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel; d) assurer aux mères des soins prénatals et postnatals appropriés e) faire en sorte que tous les groupes de la société, en particulier les parents et les enfants, reçoivent une information sur la santé et la nutrition de l'enfant, les avantages de l'allaitement au sein, l'hygiène et la salubrité de l'environnement et la prévention des accidents, et bénéficient d'une aide leur permettant de mettre à profit cette information; f) développer les soins de santé préventifs, les conseils aux parents et l'éducation et les services en matière de planification familiale.
- 3. Les Etats parties prennent toutes les mesures efficaces appropriées en vue d'abolir les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé des enfants.

¹⁷⁸ Voir not. Cour eur.dr.h *Budayeva e.a./Russia*, 20 mars 2008, §§ 134 à 135 ; Cour eur.dr.h, *Fadeyeva /Russia*, 9 juin 2005, §96.

4. Les Etats parties s'engagent à favoriser et à encourager la coopération internationale en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit reconnu dans le présent article. A cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement ».

Comme le relève à juste titre l'Etat belge, et à la différence des articles 2 et 8 de la CEDH précités, il n'est pas possible de déduire des articles 6 et 24 une obligation positive dans le chef des Etats signataires, tant le texte de ces dispositions leur laisse toute latitude pour rencontrer l'objectif qu'elles énoncent.

A propos d'autres dispositions de la Convention internationale des droits de l'enfant dont la formulation est aussi générale que celle des articles 6 et 24 précités, tant la Cour de cassation¹⁷⁹ que le Conseil d'Etat¹⁸⁰ ont constaté qu'elles ne créaient d'obligation qu'à charge des Etats parties et ne pouvaient être directement invoquées par les particuliers devant les juridictions internes.

Le même constat s'impose à l'égard des articles 6 et 24 précités qui, tout en reconnaissant des droits à l'enfant, laissent une très grande liberté aux Etats signataires sur la manière dont ils entendent donner une effectivité à ces droits. Cette marge de manœuvre maximale exclut qu'en l'espèce, ces dispositions soient invoquées directement par les parties demandereses à l'appui de leur demande.

2. Application en l'espèce

2.1. Rappel du contexte

En l'espèce, aucune des parties ne conteste l'existence et la gravité de la menace d'un réchauffement climatique dangereux.

Sur la base notamment des rapports successifs du GIEC, un consensus diplomatique s'est développé au sein des Parties à la CNUCC autour de la notion de réchauffement climatique dangereux et des seuils de réchauffement à ne pas dépasser.

Les grandes étapes de ce développement sur le plan international peuvent être brièvement rappelées comme suit :

- En 2009, la mise à jour du 4^{ème} rapport du GIEC évoque le seuil de 2°C comme étant la limite à ne pas dépasser, étant entendu que pour atteindre ce seuil, la concentration maximale de GES dans l'atmosphère doit être de 450 ppm éq-CO² ;
- La même année, l'accord de Copenhague prend acte de ce seuil de 2°C et envisage déjà de ramener la limite à 1,5°C ;
- En 2010, l'accord de Cancun confirme la nécessité de rester en dessous de 2°C et d'envisager un nouvel objectif global de réchauffement limité à 1,5°C ;
- En 2011, la COP de Durbân reconnaît que le changement climatique constitue une menace immédiate et potentiellement irréversible et constate l'écart important entre les

¹⁷⁹ Cass., 31 mars 1999, *J.L.M.B.*, 1999/33, p. 1430.

¹⁸⁰ C.E., arrêt n° 237.821 du 28 mars 2017.

réductions promises par les Etats membres pour 2020 et les réductions nécessaires pour maintenir le réchauffement planétaire en dessous de 2°C ou de 1,5°C ;

- En 2015, le rapport du SED qualifie le seuil de 2°C de « seuil ultime » et celui de 1,5°C de « garde-corps », la voie prudente étant de limiter le réchauffement climatique en-dessous de 2°C ;
- La même année, les accords de Paris confirment la nécessité de contenir le réchauffement climatique en dessous de 2°C pour atteindre 1,5°C ;
- En 2018, le rapport spécial du GIEC conclut à la nécessité de limiter le réchauffement climatique à 1,5°C, ce qui implique une réduction des émissions de GES de 45% pour 2030 et de 100% pour 2050. Ce rapport a été présenté à la COP-24 à Katowice ;
- En 2018 également, le PNUE présente une évaluation des efforts d'atténuation nationaux en cours et des ambitions présentées par les pays dans leurs Contributions Déterminées au niveau National (ou NDCs) qui sont le fondement de l'Accord de Paris. Il précise que « *les engagements actuels exprimés dans les (NDCs) sont insuffisants pour combler l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions d'ici à 2030* »¹⁸¹. Il en ressort que les parties doivent relever leur niveau d'ambition ;
- Le rapport du PNUE de 2019¹⁸² précise quant à lui que :
 - ♦ l'écart à combler entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions est important. En 2030, les émissions annuelles devront être inférieures de 15 Gt éq-CO² par rapport aux NDCs non conditionnelles actuelles pour atteindre l'objectif de 2°C, et de 32 Gt éq-CO² pour atteindre l'objectif de 1,5°C ;
 - ♦ il est nécessaire de renforcer considérablement les NDCs en 2020. Les pays doivent tripler le niveau d'ambition de leurs NDCs pour atteindre l'objectif fixé bien en deçà de 2°C, et ils doivent faire plus que quintupler ce niveau pour atteindre l'objectif de 1,5°C.

La communauté scientifique s'accorde sur la nécessité de contenir la concentration de GES à 450 ppm d'ici 2100, alors qu'actuellement, la concentration de GES est déjà supérieure à 400 ppm.

Sur le plan européen, dès 1996, le Conseil de l'Union européenne a également retenu le seuil de 2°C à atteindre pour pallier les conséquences graves du réchauffement climatique. Il a encore insisté sur la nécessité de limiter le réchauffement climatique à 2°C en mars 2005.

En 2019, dans son « *European Green Deal* », l'Union européenne a intégré l'objectif de limiter la hausse de température mondiale à 1,5°C, et non plus à 2°C.

Enfin, il est acquis que les quatre parties défenderesses avaient connaissance depuis plusieurs années :

- de la dangerosité du dépassement du seuil de réchauffement de 2°C, voire 1,5 C° ;
- du risque réel de dépasser ce seuil avant la fin du XXIème siècle ;
- de l'insuffisance des NDCs actuelles à prévenir le réchauffement climatique dangereux.

¹⁸¹ PNUE, Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions, 2018, résumé analytique, pièce II.B.1 de l'Etat belge.

¹⁸² PNUE, Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions, 2018, résumé analytique, pièce II.B.2 de l'Etat belge.

En effet, l'Etat fédéral et les trois Régions ont participé aux COP successives, donné leur assentiment aux actes internationaux permettant ainsi leur réception en droit interne, et marqué leur adhésion aux conclusions du GIEC en y faisant expressément référence dans leurs propres actes juridiques ou politiques.

2.2. Trois constats

Dans le contexte exposé ci-dessus, l'Etat belge et les trois entités fédérées ont, conjointement et chacun pour ce qui les concerne, adopté des actes à valeur tantôt législative, tantôt réglementaire, tantôt politique, tantôt technique, en vue d'adapter leurs efforts en matière de réduction des GES à l'évolution de la science climatique.

Les données factuelles soumises au tribunal permettent de dresser les constats suivants.

2.2.1. Engagements belge et résultats

Le tribunal relève d'emblée que les parties défenderesses ont déclaré ne pas être en mesure, jusqu'à la prise en délibéré de la cause, de communiquer les chiffres définitifs relatifs aux émissions de GES pour 2019 et 2020.

Dans leurs actualisations en cours de débats, l'Etat fédéral, la Région wallonne et la RBC ont communiqué des chiffres provisoires pour 2019, tandis que la Région flamande a déposé des chiffres provisoires pour 2019 et 2020.

Le tribunal est donc dans l'impossibilité de poser un constat définitif sur l'évolution des émissions de GES jusqu'en 2020 à partir du territoire belge. La demande visant à entendre poser pareil constat ne sera par conséquent pas accueillie.

Il se déduit néanmoins des données partielles communiquées ce qui suit.

a) Période 2008-2012

En vertu de l'article 2 et de l'annexe II de la Décision n° 2002/358/CE¹⁸³, la Belgique devait réduire ses émissions de GES de 7,5 % par rapport au niveau de ses émissions en 1990 pour 2012.

Il n'est ni contesté ni contestable que la Belgique a respecté ses engagements de réduction de ses émissions de GES de 7,5% par rapport à 1990 en 2012¹⁸⁴, en ce compris une réduction spécifique de 14% des GES dans le secteur non-ETS, et ce tant par des réductions nettes d'émission de GES que grâce à l'achat de droits d'émission supplémentaires.

¹⁸³ Décision n° 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.

¹⁸⁴ Rapport sur l'examen individuel du rapport à l'expiration de la période supplémentaire pour remplir les engagements pour la première période d'engagement du protocole de Kyoto de Belgique, ONU, 24 mars 2016, pièce IV.D.1. de l'Etat belge.

b) Période 2013-2020

- Obligations internationales

L'article 3 du Protocole de Kyoto prévoit que :

« 1. Les Parties visées à l'annexe I font en sorte, individuellement ou conjointement, que leurs émissions anthropiques agrégées (...) 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 ».

L'amendement de Doha remplace notamment l'annexe B et modifie les quantités attribuées à la Belgique, qui passent de 92% à 80% d'émission de GES, mais ne modifie pas la portée de l'obligation telle que définie par l'article 3 du Protocole initial.

La Belgique s'était donc engagée à réduire ses émissions de GES de 20% par rapport à 1990 pour 2020.

Pour autant que de besoin, le tribunal relève que la fourchette de 25% à 40% de réduction des émissions évoquée par les parties demanderesse ne s'imposait pas comme telle à la Belgique.

Certes, depuis 2007 et le 4^{ème} rapport du GIEC, il existait un large consensus scientifique et diplomatique sur la nécessité d'une réduction par l'ensemble des pays de l'Annexe I (ou les pays de l'Annexe I « *en tant que groupe* ») des émissions de GES de 25% à 40% par rapport à 1990 pour 2020, et ce afin de limiter le réchauffement climatique à 2°C.

Ce scénario avait pour objectif de maintenir la concentration maximale de GES dans l'atmosphère à 450 ppm d'ici 2100.

Il est également acquis qu'à partir de 2015, la communauté internationale s'accorde sur le fait que, pour éviter un réchauffement climatique dangereux, la hausse de température devrait être inférieure à 2°C et atteindre maximum 1,5°C.

Toutefois et en dépit des déclarations politiques sur la nécessaire réduction globale des émissions de GES de 25% à 40%, force est de constater que les Etats parties à la CNUCC et au Protocole de Kyoto n'ont pas voulu souscrire d'engagement contraignant, collectif ou individuel, en ce sens.

Au contraire, l'amendement de Doha à l'annexe B du Protocole de Kyoto impose à la grande majorité des pays de l'Annexe I, dont la Belgique, une réduction des émissions de GES pour 2020 de 20%, et non pas 25% ou 40%. L'Union européenne ne fait pas exception puisqu'elle s'est formellement engagée à réduire ses émissions de GES de 20% pour 2020 bien qu'elle ait exprimé la nécessité de réduire celles-ci de 30% et qu'elle a, selon les dernières estimations, atteint une réduction de 26-27% en 2020.

Ces objectifs individuels contraignant en deçà des objectifs globaux proposés par le GIEC n'ont pas été remis en cause après le 5^{ème} rapport du GIEC et les accords de Paris de 2015, alors même qu'à la COP-21 les Etats parties se sont accordés à dire qu'il fallait s'efforcer de limiter le réchauffement

climatique à 1,5°C. Ce maximum de 1,5°C implique une concentration maximale de GES dans l'atmosphère de 430 ppm d'ici 2100.

Par conséquent, le seul objectif contraignant pour la Belgique pour 2020 est celui d'une réduction des émissions de GES de 20%.

- Résultats

Il ressort de l'inventaire national belge du 15 avril 2020 déposé par l'Etat fédéral que la Belgique a atteint en 2018 un seuil de réduction de 17,97 % des émissions des GES (secteur LULUCF¹⁸⁵ inclus). Le pourcentage provisoire retenu pour 2019 est quant à lui de 18,8% (secteur LULUCF inclus).

Dans leurs présentations chiffrées, les parties défenderesses excluent les émissions du secteur LULUCF au motif que celles-ci seraient intégralement compensées par les crédits (ou stockage de carbone) venant de certaines catégories d'utilisation au sein de ce même secteur, la Belgique étant tenue par la règle de « bilan neutre ou positif ».

Certes, l'objectif applicable à tous les États membres pour la période 2021–2030 est ladite règle de bilan neutre (« no-debit rule »)¹⁸⁶. Cette règle signifie que, dans ce secteur, les stocks de carbone dans leur ensemble ne peuvent diminuer. A cette fin, il est notamment possible de recourir à des crédits (stockage de carbone) venant d'une certaine catégorie d'utilisation des terres afin de compenser un débit (émission de carbone) dans une autre catégorie d'utilisation des terres.

Toutefois, aucune donnée chiffrée ni autre élément concret ne vient objectiver cette assertion de compensation parfaite, alors que dans son dernier rapport d'octobre 2020¹⁸⁷, la Commission européenne indique elle-même que le dépôt de l'inventaire précis des émissions LULUCF fait également partie des obligations dites de *reporting* de la Belgique. La Commission y souligne également le fait qu'aucune conclusion ne peut dès lors être déduite sur les engagements de la Belgique dans ce secteur particulier.

A défaut d'informations chiffrées sur l'existence et l'ampleur de la compensation carbone, rien ne permet d'exclure des résultats ceux exposés dans le secteur LULUCF.

En tout état de cause, le tribunal ne peut dès lors que constater qu'en 2019, le volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge n'avait pas diminué de 20% par rapport au niveau de 1990.

¹⁸⁵ L'utilisation des terres, changements d'affectation des terres et foresterie (land use, land-use change, and forestry - LULUCF) est un secteur qui couvre l'émission et le stockage (immission, captation, séquestration) des GES provenant de l'utilisation des terres, des changements d'affectation des terres et des activités de foresterie.

¹⁸⁶ Article 4 du Règlement (UE) 2018/841 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) no 525/2013 et la décision (UE) no 529/2013.

¹⁸⁷ Evaluation du plan national définitif en matière d'énergie et de climat en Belgique, 14 octobre 2020, SWD(2020) 900 final, p.8, disponible sur le site climat.be.

- Obligations européennes

L'article 3 de la Décision 406/2009/CE, intitulé « Niveaux d'émission pour la période 2013-2020 » indique notamment :

« 1. Chaque État membre limite, d'ici à 2020, ses émissions de gaz à effet de serre en se conformant au moins au pourcentage fixé pour cet État membre à l'annexe II de la présente décision par rapport à ses émissions de 2005.

2. Sous réserve des paragraphes 3, 4 et 5 du présent article et de l'article 5, chaque État membre qui connaît une limite négative en vertu de l'annexe II veille à ce que ses émissions de gaz à effet de serre en 2013 ne dépassent pas ses émissions annuelles moyennes de gaz à effet de serre durant les années 2008, 2009 et 2010, telles que déclarées et vérifiées en application de la directive 2003/87/CE et de la décision n° 280/2004/CE, y compris en utilisant les marges de manœuvre prévues dans la présente décision.

(...) chaque État membre qui connaît une limite positive en vertu de l'annexe II veille à ce que ses émissions de gaz à effet de serre en 2013 ne dépassent pas un niveau défini selon une trajectoire linéaire, commençant en 2009 par ses émissions annuelles moyennes de gaz à effet de serre durant 2008, 2009 et 2010, telles que déclarées et vérifiées en application de la directive 2003/87/CE et de la décision n°280/2004/CE, et prenant fin en 2020 sur la limite pour cet État membre comme prévu à l'annexe II, y compris en utilisant les marges de manœuvre prévues dans la présente décision.

Sous réserve des paragraphes 3, 4 et 5 du présent article(...), chaque État membre limite annuellement ses émissions de gaz à effet de serre de manière linéaire pour faire en sorte qu'elles ne dépassent pas sa limite pour 2020, tel que précisé à l'annexe II, y compris en utilisant les marges de manœuvre prévues dans la présente décision. (...)

3. Pendant la période 2013-2019, un État membre peut prélever sur l'année suivante une quantité allant jusqu'à 5 % de son quota annuel d'émissions. Si les émissions de gaz à effet de serre d'un État membre sont inférieures à son quota annuel d'émissions compte tenu de l'utilisation des marges de manœuvre prévues au présent paragraphe et aux paragraphes 4 et 5, il peut reporter la partie de son quota annuel d'émissions pour une année donnée qui dépasse ses émissions de gaz à effet de serre pour cette année, aux années suivantes jusqu'en 2020.

Un État membre peut demander un taux de report supérieur de 5 % en 2013 et 2014 dans le cas de conditions météorologiques extrêmes ayant mené à une augmentation substantielle des émissions de gaz à effet de serre au cours de ces années par rapport aux années bénéficiant de conditions météorologiques normales. À cette fin, l'État membre concerné soumet à la Commission un rapport étayant sa demande. Dans un délai de trois mois, la Commission décide si un report supérieur peut être accordé.

4. Un État membre peut transférer à d'autres États membres jusqu'à 5 % de son quota annuel d'émissions relatif à une année donnée. L'État membre destinataire peut utiliser cette quantité pour la mise en œuvre de l'obligation qui lui incombe en vertu du présent article pour l'année en question ou pour une année ultérieure, jusqu'en 2020. Un État membre ne peut transférer aucune partie de son quota annuel d'émissions si, au moment du transfert, cet État membre ne respecte pas les exigences de la présente décision ».

L'article 5 intitulé « *Utilisation des crédits résultant d'activités de projet* » prévoit quant à lui notamment que :

« 1. Les États membres peuvent utiliser les crédits suivants de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour s'acquitter des obligations qui leur incombent au titre de l'article 3 :

(...)

4. L'utilisation annuelle des crédits par chaque État membre conformément aux paragraphes 1, 2 et 3 ne dépasse pas une quantité correspondant à 3 % de ses émissions de gaz à effet de serre pour 2005, auxquels s'ajoute toute quantité transférée conformément au paragraphe 6 ».

Enfin, l'article 7 intitulé prévoit un processus d'action corrective en cas de dépassement des quotas annuels d'émissions prévus de manière linéaire par l'article 3.2.

Par ailleurs, l'accord de coopération du 12 février 2018 indique que « l'Etat fédéral et les Régions s'engagent à atteindre les objectifs assignés à la Belgique en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre des secteurs non couverts par la directive 2003/87/CE (soit les secteurs non ETS) et en matière de sources d'énergie renouvelable ».

- Résultats

Le tableau « *bilan de la réduction des émissions de gaz à effet de serre non-ETS 2013-2020* » déposé par l'Etat fédéral, complété ou corrigé par les chiffres fournis par la Région flamande dans le *Mitigatieplan*, par la Région wallonne et par la RBC se présente comme suit :

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Région flamande	O ¹⁸⁸	48,05	46,96	45,87	44,48	43,02	42,06	41,11	40,16
	E ¹⁸⁹	45,99	43,27	45,12	46,07	43,58	45,71	45,1	41,9
	SA ¹⁹⁰	2,06	3,69	0,75	-1,29	-0,56	-3,65	-4	-1,7
	SC ¹⁹¹	2,06	5,75	6,50	5,21	4,65	1,00	-3	-4,7
Région wallonne	O	26,30	25,62	25,22	24,81	25,22	24,80	24,38	23,96
	E	24,28	23,21	23,89	24,15	23,56	24,88	24,33	
	SA	1,75	2,42	1,33	0,67	1,66	-0,08	0,05	
	SC	1,75	4,16	5,49	6,16	7,82	7,74	7,79	
RBC	O	4,30	4,27	4,23	4,20	4,25	4,21	4,17	4,13
	E	4,17	3,58	3,80	3,84	3,70	3,66	3,51	
	SA	0,13	0,69	0,43	0,36	0,55	0,55	0,51	
	SC	0,13	0,82	1,25	1,61	2,16	2,71	3,22	
Belgique	O	78,38	76,85	75,32	73,79	72,49	71,07	69,99	
	E	74,26	70,05	72,72	74,06	70,82	74,25	72,94/74,3	
	SA	4,12	6,80	2,60	-0,27	1,66	-3,18	- 3,28/-4,6	
	SC	4,12	10,91	13,51	13,24	14,91	11,73	8,45/7,1 ¹⁹²	

¹⁸⁸ Objectifs exprimés en millions de tonnes équivalent-CO₂.

¹⁸⁹ Émissions réelles.

¹⁹⁰ Solde annuel.

¹⁹¹ Solde cumulé.

¹⁹² Les chiffres en italique sont pris du rapport de novembre 2020, *Kick-starting the journey towards a climate-neutral Europe by 2050 – EU Climate Action Progress Report*, déposé par l'Etat fédéral le 19 mars 2021.

Le bilan de la réduction des émissions de GES non-ETS indique donc qu'en 2018 et 2019, l'objectif annuel n'a pas été atteint :

- en 2018 74,25 Mt éq-CO² ont été émis au lieu de 71,07 Mt éq-CO² ;
- tandis que les chiffres provisoires fournis pour 2019 indiquent que 72,94 MteqCO², voire 74,3 Mt éq-CO² ont été émis au lieu de 69,66 Mt éq-CO².

Certes, en octobre 2019, le dernier rapport annuel « *Trends and projections in Europe 2019* », publié par l'Agence européenne pour l'environnement, a indiqué qu'en 2017, la Belgique se classait parmi les dix-huit Etats membres qui, en 2017, ont atteint leurs objectifs de réduction sans faire usage des mécanismes de flexibilité. Ce rapport a aussi indiqué, par rapport aux premières estimations relatives à l'année 2018, que la Belgique affiche des émissions qui dépassent de peu (0,4 %) son objectif 2020 mais qu'elle devrait garder un surplus de 14,6 millions de tonnes de quotas en 2018¹⁹³. Le rapport indique également que la Belgique a prévu des mesures additionnelles qui devraient, si elles sont effectives, lui permettre d'atteindre ses objectifs de 2020¹⁹⁴.

Toutefois, les chiffres actualisés communiqués par les parties défenderesses et repris au tableau précité indiquent qu'en 2019, le surplus dont disposait la Belgique n'était plus que de 8,45 millions de tonnes de quotas, voire 7,1 millions de tonnes¹⁹⁵. A l'audience du 22 mars 2021, l'Etat belge a déposé un tableau mis à jour qui confirme que le solde disponible pour couvrir le déficit éventuel de 2020 est de 7,1 Mt. Eq CO².

Le rapport 2020 sur la Belgique de la Commission européenne constate en outre que « *la Belgique n'est pas en bonne voie pour atteindre son objectif 2020 en matière de changement climatique. Dans les secteurs non couverts par le SEQE de l'UE, les réductions ont été limitées à 10%. Elles devraient encore diminuer de 2 ou 3 points de pourcentage, demeurant toutefois en deçà de l'objectif 2020 d'une réduction de 15% par rapport au niveau de 2005* »¹⁹⁶.

Le rapport de la Commission européenne du 14 octobre 2020 sur le PNIEC définitif indique quant à lui que selon les dernières données reçues, la Belgique n'aurait réalisé qu'une réduction de 11% par rapport à 2005 sur son objectif de 15%.

Le tableau dressé ci-dessus indique également que le principe de réduction linéaire des émissions dicté par la Décision 406/2009/CE précitée n'a pas été respecté, et ce, pour l'ensemble des émissions de GES non ETS sur le territoire belge, la tendance s'étant au contraire inversée depuis 2014.

L'Etat fédéral expose enfin qu'en terme d'énergie renouvelable, les parcs éoliens offshore ont généré 0,293 Mtep en 2018 et que selon les projections et la mise en service de deux nouveaux parcs éoliens, l'Etat fédéral produira environ 0,687 Mtep sur un objectif de 0,718 Mtep.

¹⁹³ Report N°15/2019 du 31/10/2019, pages 19, 32, 33 et 34 : <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-1>.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p.35.

¹⁹⁵ Sous réserve du rapport de novembre 2020, *Kick-starting the journey towards a climate-neutral Europe by 2050 – EU Climate Action Progress Report*, déposé par l'Etat fédéral le 19 mars 2021.

¹⁹⁶ *Op.cit.*, pièce G.41 des demandeurs.

Le rapport 2020 sur la Belgique de la Commission européenne indique toutefois que « *Selon les données de 2017, la Belgique a atteint une part de 9,1% d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation brute. Les politiques actuellement mises en œuvre et les initiatives déjà prévues sont insuffisantes pour aboutir aux volumes d'énergies renouvelables requis à l'échelon purement national* »¹⁹⁷.

- Obligations internes

Conformément à l'accord de coopération du 12 février 2018, en ce qui concerne la réduction des émissions de GES dans les secteurs non-ETS, la répartition intra-belge prévoit :

- une réduction de 15,7% pour la Flandre ;
- une réduction de 14,7% pour la Wallonie ;
- une réduction de 8,8% pour Bruxelles-Capitale.

L'objectif chiffré correspondant aux quantités maximales de GES à émettre dans les secteurs non-ETS pour la période 2013-2020, est de :

- pour la Région flamande : 352.000.905 tCO₂eq (ce qui correspond à -15,7%)
- pour la Région Wallonne : 200.049.040 tCO₂eq (ce qui correspond à -14,7%)
- pour la RBC : 33.765.680 tCO₂eq (ce qui correspond à -8,8%).

L'Etat fédéral s'est, quant à lui, engagé à poursuivre les politiques et mesures internes existantes permettant une réduction totale des émissions de GES, tous secteurs confondus, de 15.250 ktonnes éq-CO₂ (article 9§1 de l'accord de coopération) et à adopter et mettre en œuvre de nouvelles politiques et mesures permettant une réduction complémentaire des émissions de 7.000 ktonnes éq-CO₂ pour la période 2016-2020 (article 9§2 de l'accord de coopération).

- Résultats

Le seul résultat évaluable pour 2020 est celui de la Région flamande qui, avec un solde cumulé de - 4,7 MtCO₂eq, aurait excédé son quota d'émissions d'environ 1,3%.

Prenant acte de ce que les objectifs pour 2020 ne seront pas atteints, le Vlaams Mitigatieplan prévoit l'utilisation du seul mécanisme de flexibilité adapté, c'est-à-dire l'utilisation des crédits résultant d'activités de projet¹⁹⁸.

Le tableau repris ci-dessus donne un aperçu des résultats antérieurs pour les deux autres Régions, sous réserve d'(in)validation des chiffres communiqués à titre provisoire.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Ce mécanisme prévoit l'utilisation annuelle des crédits pour une quantité limitée à 3% des émissions de GES, majoré sous conditions de 1% (article 5 de la Décision (CE) 406/2009 du 23 avril 2009) ; Voir également Note politique 2019-2024, *Doc.parl.*, Parl. flamand, sess. 2019-2020, doc. n° 134/1, p.9, pièce 15 de la Région flamande, traduction libre non contestée.

L'Etat fédéral dépose quant à lui un rapport du SPF Santé publique qui indique que, selon les deux dernières études relatives à l'estimation d'impact des politiques et mesures fédérales¹⁹⁹, l'impact des politiques et mesures existantes reprises à l'annexe 5 de l'accord de coopération pour la période 2013-2020 se situerait entre 32.541 et 35.742 kilotonnes éq. CO₂. Selon la même méthodologie d'estimation, l'impact des nouvelles politiques et mesures serait estimé à 14.878 kilotonnes éq. CO₂. Ces études tendent à démontrer que l'Etat fédéral a rencontré ses objectifs fixés dans l'accord de coopération de 2018.

c) Période 2020-2030 et 2050

- Objectifs

Comme indiqué ci-dessus, le Règlement (UE) 2018/842 impose notamment à la Belgique une réduction des émissions de GES dans les secteurs non ETS de 35% par rapport à 2005 pour 2030. Le principe de réduction linéaire est également applicable pour les objectifs de 2030.

Afin de remplir les engagements européens de la Belgique, le PNIEC définitif fixe les objectifs régionaux de réduction des émissions de GES dans les secteurs non ETS comme suit :

- pour la RBC : 40 % en 2030 et la neutralité carbone en 2050 ;
- pour la Région flamande : 35 % en 2030²⁰⁰ et 85% en 2050 ;
- pour la Région wallonne : 37 % par rapport à 2005 en 2030 et 80% à 95% en 2050 par rapport à 1990.

Dans le secteur LULUCF, le PNIEC indique également que les Régions wallonne et flamande se fixent pour objectif de se conformer à la règle de non-débit au cours de la période 2021-2030²⁰¹.

Par ailleurs, l'Etat fédéral s'est fixé comme objectif de réduire les émissions de GES belges, tous secteurs confondus, d'au moins 80% à 95% par rapport à 1990 pour 2050²⁰².

Enfin, dans sa déclaration de septembre 2020, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il s'imposait un objectif de réduction d'émissions de GES tous secteurs confondus de 55% pour 2030.

- Projection de résultats

Le PNIEC 2021-2030 comprend notamment une partie analytique qui réalise des projections à l'horizon 2030 dans deux scénarii : un scénario avec les politiques existantes (scénario WEM) et un scénario avec des politiques additionnelles décrites dans le plan (scénario WAM).

¹⁹⁹ VITO/Econotec, 2015 et ICEDD, 2017.

²⁰⁰ Selon le PNIEC, l'objectif de réduction de 35 % est fixé sur la base des émissions non ETS de 2005 calculées à la hausse et correspond en réalité à un objectif de réduction indicatif de 32,6 % d'ici 2030 par rapport aux émissions non ETS réelles de 2005.

²⁰¹ La Belgique est engagée au niveau européen à respecter cette règle de non-débit conformément à l'article 4 du Règlement (UE) 2018/841.

²⁰² Voir l'arrêté royal du 18 juillet 2013 portant fixation de la vision stratégique fédérale à long terme de développement durable.

Dans le scénario WEM, si les émissions totales de GES ont diminué entre 2005 et 2015, elles devraient ensuite augmenter entre 2015 et 2030. Cette augmentation serait principalement liée à l'origine des énergies consommées et est considérée comme une des conséquences de la fermeture des centrales nucléaires et de l'utilisation accrue des centrales au gaz naturel²⁰³.

Dans le scénario WAM, les émissions totales de GES diminuent entre 2015 et 2030 pour passer de 145,3 Mt éq-CO² à 112 Mt éq-CO². Cela équivaut à une réduction de 23% par rapport à 2005.

Les émissions correspondant au secteur non-ETS passeraient de 78,9 Mt éq-CO² à 52,7 Mt éq-CO², soit une réduction des émissions de GES dans le secteur non-ETS de 34,4%. Ce scénario se traduit par une réduction des émissions régionales de 32,6% pour la Région flamande, de 36,8% en Région wallonne et de 39,4% pour la RBC, par rapport à 2005²⁰⁴.

Selon ces projections, les objectifs européens de réduction des émissions non ETS ne seront donc pas atteints, même dans un scénario WAM.

Le PNIEC indique que, dans ce cas, la Belgique pourra utiliser les mécanismes de flexibilité pour combler le déficit. La Région flamande indique en particulier que *« comme système de garantie afin d'atteindre l'objectif imposé, nous comptons sur la flexibilité disponible conformément à l'article 6 du règlement européen sur la répartition de l'effort. Il s'agit d'une forme spécifique de flexibilité, réservée aux États membres confrontés à une différence significative entre leur objectif non SEQUE 2030 et leur potentiel de réduction coût-efficacité. Ce mécanisme de flexibilité autorise une quantité annuelle de quota d'émission supplémentaire pour les secteurs non SEQUE au cours de la période 2021- 2030 grâce à une annulation limitée des quotas EU SEQUE qui seraient autrement mis aux enchères. Il va sans dire que, afin de limiter au maximum l'utilisation de cette flexibilité, la Flandre continuera à se concentrer sur la prise de mesures qui réduiront encore les émissions non-SEQUE au cours des 10 prochaines années »*²⁰⁵.

Par ailleurs, le rapport scientifique publié par le groupe d'experts pour le Climat et le Développement durable indique que le scénario de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030 proposé dans le PNIEC ne permet manifestement pas d'atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050 sur une base linéaire et impliquerait des mesures radicales voire irréalistes dès 2030 pour prétendre à cette neutralité carbone en 2050²⁰⁶.

2.2.2. Gouvernance climatique et fédéralisme belge

En Belgique, la politique climatique n'est pas attribuée, en tant que telle et exclusivement, à l'Etat fédéral ou à l'une des entités fédérées du pays. Chaque entité, fédérale ou fédérée, est compétente pour mener une politique climatique dans le cadre de ses compétences propres

²⁰³ PNEC, section B, p.1-2, pièce III.B.3bis de l'Etat belge.

²⁰⁴ PNEC, section B, p.15, pièce III.B.3bis de l'Etat belge.

²⁰⁵ Plan flamand Energie Climat définitif 2021-2030, approuvé le 9 décembre 2019, pièce 12 de la Région flamande, traduction libre non contestée.

²⁰⁶ Groupe d'experts pour le Climat et le Développement durable « Un changement systémique est nécessaire et urgent si l'on veut s'attaquer efficacement aux changements climatiques et à la crise des écosystèmes », 14 mai 2019, pièce C.1 des demandeurs, p.120.

attribuées par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Dans l'état actuel du droit constitutionnel, la « *politique en matière de changements climatiques* » est donc une compétence partagée²⁰⁷.

Certes, la mise en œuvre de la politique climatique, à caractère nécessairement transversal, est un réel défi dans une structure étatique comme la Belgique, dans laquelle la distribution des compétences fonctionne selon une logique d'énumération de matières attribuées aux entités fédérées ou réservées à l'autorité fédérale, et non sur une répartition d'objectifs de politiques publiques entre les différentes entités²⁰⁸.

Toutefois, la structure fédérale n'exonère ni l'Etat fédéral ni les entités fédérées de leurs obligations, qu'elles soient internes, européennes ou internationales.

Par ailleurs, pour fonctionner, cette structure fédérale requiert notamment la mise en œuvre de mécanismes de coopération entre les différentes entités. Cette nécessaire coopération est principalement institutionnalisée par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et la loi spéciale de financement des Régions et des Communautés du 16 janvier 1989.

Or, dans certains domaines de compétences partagées ou imbriquées entre niveau interne et européen, la section législation du Conseil d'Etat a déduit de cet enchevêtrement une obligation d'exercer les compétences en bonne coopération, que ce soit par la conclusion d'un accord de coopération, l'adoption d'une loi spéciale ou l'approbation en comité de concertation²⁰⁹.

Dans les affaires relatives à la réglementation des GES émis par les activités aéronautiques, la Cour constitutionnelle a également estimé qu'« *en l'espèce, les compétences de l'Etat fédéral et des régions sont devenues à ce point imbriquées, par suite, d'une part, de la nécessité en droit européen de n'avoir qu'une seule autorité responsable par exploitant d'aéronef et, d'autre part, de la nature principalement transrégionale des émissions causées pendant l'intégralité de leur vol par des aéronefs qui atterrissent dans une région ou qui en décollent, qu'elles ne peuvent plus être exercées que dans le cadre d'une coopération* »²¹⁰.

Compétence partagée par excellence, la politique climatique doit donc normalement s'exercer dans le cadre d'une saine et loyale coopération.

²⁰⁷ Avis de la section législation CE n° 65.404/AG et n°65.405/AG du 4 mars 2019 sur les propositions de loi spéciale sur la coordination de la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant ses objectifs à long terme.

²⁰⁸ Voir « Climat, Constitution et répartition des compétences », Rapport du séminaire académique du 22 avril 2018 », disponible en ligne sur : https://climat.be/doc/KlimGov_S1_Rapport_FR.pdf.

²⁰⁹ Voir par ex. l'avis de la section législation CE n° 50.003/4 du 4 septembre 2011, *Doc.parl.*, Ch., sess.2011-2012, doc. 53 2143/001, pp. 170-173, cité par G. ROLLAND et C. ROMAINVILLE, « Voyage au cœur de la notion de "loi spéciale". Propositions de loi spéciale "climat", *A.P.T.*, 2020/2, p.295.

²¹⁰ C. const., 2 mars 2011, n° 33/2011, B.10.2. et C. const., 12 juin 2012, n° 76/2012, B.9.1 et B.9.2, cités par G. ROLLAND et C. ROMAINVILLE, *op.cit.*, p.296.

Le contexte soumis au tribunal, et notamment l'urgence climatique ainsi que les engagements internationaux et européens, donne à cette obligation naturelle²¹¹ de coopération entre les différentes entités du pays une portée normative plus forte en manière telle qu'elle peut être intégrée dans l'obligation générale de prudence qui s'impose à chacune des quatre parties défenderesses.

En l'espèce, l'Etat fédéral déclare avoir exercé ses compétences organisationnelles en matière de lutte contre le changement climatique de plusieurs manières, dont principalement :

- la signature de cinq accords de coopération destinés à assurer la coordination entre les différentes entités du pays²¹² ;
- la création de structures de concertation interne, telles que le Comité de Coordination Politique internationale de l'Environnement (ou « CCPIE »), la Commission Nationale Climat (ou « CNC ») ou la Cellule de Concertation sur l'Energie Etat-Régions (ou « CONCERE ») ;
- l'élaboration du Plan National intégré Energie Climat (le « PNIEC ») requis par le Règlement (UE) 2018/1999 et du Pacte énergétique interfédéral belge 2030-2050 ;
- l'adoption de Stratégies à long terme pour la Belgique ;
- l'instauration, lors de la 6^{ème} réforme de l'Etat, d'un mécanisme incitatif de bonus/malus (dit de « responsabilisation ») pour les Régions pour les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire et d'un mécanisme de substitution de l'Etat fédéral aux Régions en cas de constat de non-respect par l'instance instituée par ou en vertu de la CCNUCC ou ses protocoles ou un avis motivé de la Commission européenne dans le cadre d'une procédure formelle d'infraction.

Les propositions de loi spéciale de février 2019 avaient, quant à elles, vocation à définir les objectifs globaux de la Belgique en matière de politique climatique et à améliorer la manière dont l'autorité fédérale et les entités fédérées coordonnent leurs compétences²¹³. Cette tentative du législateur spécial d'améliorer la gouvernance climatique belge n'a toutefois pas abouti.

Pour leur part, les Régions exposent leurs politiques en matière de lutte contre le changement climatique dans les instruments de planification suivants :

Pour la Région wallonne :

- le Fonds wallon Kyoto créé en 2004 ;

²¹¹ Terme généralement opposé à celui d'« obligation juridique ».

²¹² - accord de coopération du 5 avril 1995 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement ;

- accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles ;

- accord de coopération du 19 février 2007 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto ;

- accord de coopération du 17 juillet 2015 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au transfert d'unités attribuées aux régions pour la période 2008-2012 ;

- 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.

²¹³ Article 3 de la proposition de loi climat, *Doc.parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3571/001, p.14.

- le Plan Air Climat Energie (« le PACE ») 2016-2022, tel que prévu par le Décret Climat ;
- le Plan wallon Energie Climat (« le PWEC ») 2030 qui constitue l'apport wallon au PNIEC 2021-2030 ;
- le PACE 2030 qui constitue une vulgarisation du PWEC et intègre la dimension « qualité de l'air » ;
- la Stratégie wallonne à long terme 2050 ;

Pour la RBC :

- le PACE 2016-2025 tel que prévu par le CoBRACE ;
- le Plan bruxellois Energie Climat 2030 qui constitue l'apport wallon au PNIEC 2021-2030 ;
- le plan Good Move ;
- la mise en place du système PEB ;

Pour la Région flamande :

- le Vlaams Klimaatbeleidsplan (ou « VKP ») 2013-2020, comprenant trois parties : le cadre général, le plan flamand d'atténuation (« het Vlaams Mitigatieplan ») et le plan flamand d'adaptation (« het Vlaams Adaptatieplan ») ;
- le Plan Flamand Climat et Energie 2021-2030 qui constitue l'apport flamand au PNIEC 2021-2030.

Ce catalogue de mesures prises par chacune des quatre entités citées ne répond toutefois pas au constat d'échec de la gouvernance climatique posé notamment par les pouvoirs publics eux-mêmes depuis plusieurs années.

En effet, fin 2008, le Conseil fédéral du Développement durable (CFDD) énonçait déjà que, selon lui, « *une des difficultés rencontrées par la Belgique au niveau de sa politique climatique (...) réside dans des problèmes d'harmonisation d'intégration et de coordination entre les politiques climatiques menées par les différentes instances politiques belges. De plus, au sein du pouvoir fédéral, la politique climatique n'est pas suffisamment intégrée aux différents domaines sur lesquels s'exerce l'autorité publique. Il en résulte qu'il n'existe pas de politique climatique intégrée, mais plutôt une juxtaposition des mesures prises par les différents niveaux de pouvoir et par les différents départements* »²¹⁴.

Le CFDD est composé notamment de représentants de chaque ministre ou secrétaire d'état fédéral ainsi que de représentants de chaque Région et chaque Communauté²¹⁵.

En 2009, le Minaraad, organe consultatif de la Région flamande dont les membres sont désignés par le Gouvernement flamand²¹⁶, avait également insisté sur la nécessité d'une stratégie belge mieux coordonnée et concertée entre l'Etat fédéral et les Régions²¹⁷.

²¹⁴ CFDD, « avis sur le document « projet de plan national climat 2009-2012 de la Belgique – Inventaire des mesures et état des lieux au 31 décembre 2008 », www.frdp-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2009a03f.pdf, p. 3.

²¹⁵ Article 12 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable.

²¹⁶ Article 11.3.2 du Décret du Parlement flamand contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement du 5 avril 1995.

²¹⁷ Pièce F.11 des demandeurs.

D'autres organes de l'Etat ont assez rapidement souligné l'inefficacité, voire l'inutilité, de la CNC, ainsi que son manque de transparence et de responsabilité politique²¹⁸.

Par ailleurs, dès l'élaboration du premier plan climat pour 2009-2012, il fut reproché à ses auteurs de ne pas produire un véritable plan, c'est-à-dire l'articulation de mesures autour d'objectifs clairement identifiés, mais une simple addition de trois rapports régionaux sur des mesures déjà adoptées en la matière²¹⁹.

Toujours en 2009, la Cour des comptes constatait l'inexistence de plan climatique fédéral et d'évaluation de la politique climatique ainsi que le manque de cohérence interne²²⁰.

En 2014, l'avis rendu par des organes consultatifs de l'Etat fédéral et des Régions eux-mêmes sur la transition de la Belgique vers une société bas carbone à l'horizon 2050 insistait sur le caractère nécessaire et essentiel d'une coordination permanente entre les différentes instances fédérales et régionales²²¹.

La même année, la Ministre fédérale de l'Energie, de l'Environnement et du Développement durable reconnaissait les lacunes en matière de coordination des politiques climatiques en déclarant « *je suis consciente des lacunes existantes au niveau de la cohérence et la coordination des politiques menées par les différents niveaux de pouvoir, et de la nécessité d'améliorer la coopération via les différentes institutions en place, telles que la Commission Nationale Climat (CNC)* »²²².

²¹⁸ Voir not. le rapport de 2013 du Service « changements climatiques » du SPF Santé publique, « Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat », avril 2013, www.klimaat.be/files/7113/8253/0696/130426_Evaluation_CNC_web.pdf. ; Sénat de Belgique, Rapport d'information sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc. Parl.*, Sénat, 2016-2017, n°6-253/4 ; Avis SLCE n° 42.387/VR, *Doc.parl.*, Sénat, 2006-2007, n°2411/1 ; M. DEKLEERMAKER, « Une histoire belge : La coopération en matière environnementale et climatique et la COP21 », *Fédéralisme Régionalisme*, vol. 18, 2018, disponible en ligne sur : <https://popups.uliege.be/443/1374-3864/index.php?id=1792>. L'auteur écrit que « [...] il est plus que troublant que l'ensemble des mécanismes de concertation présentés ci-dessus, qui multiplient les lieux de rencontre entre les responsables et les spécialistes de chaque entité, n'ait pu permettre de trouver une solution rapide à l'absence de politique climatique globale et actualisée en Belgique. L'opacité qui entoure les travaux de l'ensemble de ces commissions ne nous permet pas de savoir si elles ont également connu des blocages politiques en leur sein, empêchant ainsi l'émergence d'un consensus entre les parties, ou si ces institutions de concertation ne se sont tout simplement pas réunies pour discuter de ce sujet [...]. Le fédéralisme coopératif belge en matière de politique climatique se caractérise par une absence de prise en compte de cette politique dans le système de répartition des compétences et par une véritable inflation des instruments de coopération qui n'ont malheureusement pas servi à empêcher la crise politique connexe à la COP21 ».

²¹⁹ Voir le rapport du Conseil socio-économique flamand (ou « SERV ») et du Minaraad, « Advies Nationale Klimaatplan van België 2009-2012 : stand van zaken », SERV/Minaraad, 18 février 2009, disponible sur www.serv.be/sites/default/files/documenten/pdfpublicaties/1468.pdf. 52 ; voir aussi l'audition de M. Peter Wittoeck, Chef du service « Changements climatiques » du SPF Santé Publique, *Doc.parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/3, pp. 13 et 15, tous deux cités par M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *op.cit.*, p.66.

²²⁰ Voir pièce C.4 des demandeurs.

²²¹ Avis disponible sur www.firdo-cfdd.be.

²²² Pièce F.16 des demandeurs, p.6.

Les mesures adoptées lors de la 6^{ème} réforme de l'Etat ont aussi fait l'objet de critiques, que ce soit sur la lourdeur et l'inadaptation à la réalité politique du mécanisme de substitution²²³ ou sur le manque d'ambition ou d'effet incitatif réel du mécanisme de bonus/malus dit « de responsabilisation »²²⁴.

En 2015, le SPF Environnement et l'IBGE se montraient également critiques tant d'un point de vue technique que juridique sur le mécanisme de responsabilisation climat instauré par la loi spéciale du 6 janvier 2014.

Dans son rapport de 2017²²⁵, le Sénat a constaté la lenteur disproportionnée du processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique, avant d'adresser de nombreuses recommandations en vue d'améliorer la gouvernance climatique belge.

En 2018, le rapport du « Dialogue sur la gouvernance climatique en Belgique » initié par le SPF Santé publique concluait quant à lui de manière lapidaire que :

« La question centrale est de savoir si la structure fédérale en Belgique est adaptée pour relever ce gigantesque défi climatique, qui nécessite une transformation radicale de notre société. Le constat d'inadéquation du cadre de gouvernance actuel avec le défi climatique persiste dans les analyses scientifiques. Le cadre de gouvernance est inapproprié, compte tenu de l'urgence climatique, de la nécessaire décarbonation de l'économie, des nouvelles exigences européennes en matière de gouvernance et de la pression citoyenne. Malgré l'existence de moteurs externes qui découlent notamment du droit européen et international, il manque un moteur interne en Belgique fédérale. [...] Nous avons besoin d'une vision commune à long terme, qui garantisse une sécurité juridique aux différentes politiques et différents niveaux de pouvoir, et s'inscrive dans la durée. [...] À la nécessité de responsabiliser, hiérarchiser et centraliser, s'ajoute également la nécessité de dépolitiser et objectiver la politique climatique. Le pouvoir de décision doit être au niveau le plus élevé, au niveau où les décisions peuvent être prises de manière la plus efficace »²²⁶.

Le projet de PNIEC soumis à la Commission européenne le 31 décembre 2018 a encore fait l'objet de critiques tant au niveau national²²⁷ qu'eupéen²²⁸, en particulier sur ses aspects de

²²³ Voir M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *Amén.*, 2018/4 et les références doctrinales citées, p.68.

²²⁴ *Ibid.*, pp.68-69.

²²⁵ Sénat de Belgique, Rapport d'information sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc. Parl.*, Sénat, 2016-2017, no. 6-253/4.

²²⁶ Dialogue sur la « gouvernance climatique en Belgique », principales conclusions, comprenant des propositions concrètes pour améliorer la gouvernance climatique dans une Belgique fédérale, 27 novembre 2018, pp. 2 et s., disponible en ligne : sur https://climat.be/doc/Conclusions_principales_Dialogue_Gouvernance_climat.pdf, passage souligné par le tribunal, cité par G. ROLLAND et C. ROMAINVILLE, « voyage au cœur de la notion de "loi spéciale" ». Propositions de loi spéciale « climat », *A.P.T.*, 2020/2, p.289.

²²⁷ Voir CFDD, Avis sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC), 10 mai 2019, disponible sur <https://www.firdo-cfdd.be/fr/publications/advice/avis-du-cfdd-sur-le-projet-de-plan-national-energie-climat-2030-pnec> ; CFDD, CCEI, CESE Wallonie – Pôle environnement – Pôle énergie, SERV, Minaraad, CESRBC, CERBC, Avis commun sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC), 10 mai 2019, disponible sur <https://www.firdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2019a03f.pdf>.

²²⁸ Commission européenne, Recommandation sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Belgique couvrant la période 2021-2030, 18 juin 2019, C(2019) 4401 final ; Commission européenne, Assessment of the draft National Energy and Climate Plan of Belgium, 18 juin 2018, SWD(2019) 211 final.

gouvernance climatique. L'avis de la Commission européenne du 14 octobre 2020 sur le PNIEC définitif reste également critique notamment sur le manque de coordination et d'intégration des plans régionaux et sur les résultats projetés par rapport aux objectifs fixés.

En adoptant en février 2020, la Stratégie à long terme de la Belgique, le Comité de concertation reconnaît encore qu'« *étant donné que la portée des différentes stratégies régionales varie (toutes n'incluent pas l'ETS), il n'est pas possible d'agréger les niveaux d'ambition régionaux de manière à obtenir un objectif belge global de réduction des émissions de gaz à effet de serre* »²²⁹.

En définitive, la coopération entre l'autorité fédérale et les entités fédérées est, du propre aveu de différents organes étatiques et jusqu'à ce jour, déficiente, ce qui incite certains auteurs à considérer le cadre de gouvernance climatique comme étant foncièrement inadapté²³⁰.

2.2.3. Monitoring de l'Union européenne

Comme il est indiqué dans l'exposé factuel ci-dessus, chaque année depuis 2011, l'Union européenne souligne les difficultés de la Belgique à réaliser les objectifs climatiques qui lui sont assignés et à définir une action coordonnée entre toutes les entités.

Force est ainsi de constater le caractère systématique et presque répétitif des remarques et avertissements des instances européennes à la Belgique depuis près de dix ans.

2.3. Conclusion

2.3.1. Constat d'un manquement à l'obligation générale de prudence

La combinaison des trois constats précités, à savoir :

- les résultats chiffrés mitigés ;
- le manque de bonne gouvernance climatique ;
- les avertissements répétés de l'Union européenne ;

et ce dans un contexte où les pouvoirs publics belges avaient une parfaite connaissance du risque certain de changement climatique dangereux pour la population du pays notamment, permet d'établir que ni l'Etat fédéral ni aucune des trois Régions n'ont agi avec prudence et diligence au sens de l'article 1382 du Code civil.

Pour autant que de besoin, ces mêmes constats permettent de considérer que les quatre parties défenderesses n'ont pas pris, à l'heure actuelle, toutes les mesures nécessaires pour prévenir les effets du changement climatique attentatoires à la vie et à la vie privée des parties demanderesses, comme les y obligent pourtant les articles 2 et 8 de la CEDH.

²²⁹ Stratégie à long terme de la Belgique, p.4, pièce III.B.8 de l'Etat fédéral.

²³⁰ Voir V. DAVIO, « la loi climat : une errance législative face à l'urgence ? », *Amén.*, 2021/1, p.8 et les références doctrinales citées par l'auteur.

Contrairement à ce que soutiennent les parties défenderesses, le fédéralisme belge n'est pas un obstacle au constat de fautes concurrentes des quatre entités citées en l'espèce.

Au contraire, c'est précisément la structure fédérale coopérative de la Belgique qui permet de conclure au fait que tant l'Etat fédéral que chacune des trois Régions sont individuellement responsables du manque de gouvernance climatique exposé ci-dessus.

2.3.2. Séparation des pouvoirs et limite du pouvoir d'injonction du tribunal

Les parties demanderesses demandent au tribunal d'ordonner aux parties défenderesses de prendre les mesures nécessaires pour amener la Belgique à diminuer le volume global des émissions de GES à partir du territoire belge :

- en 2025, de 48%, ou à tout le moins de 42%, par rapport au niveau de l'année 1990;
- en 2030, de 65%, ou à tout le moins de 55%, par rapport au niveau de l'année 1990;
- pour 2050, atteindre une émission nette nulle.

Toutefois, cette demande d'injonction ne peut toutefois être accueillie sans qu'il soit porté atteinte au principe de séparation des pouvoirs.

En effet, le juge ne peut déterminer le contenu des obligations d'une autorité publique et la priver ainsi de son pouvoir d'appréciation.

Autrement dit, si le pouvoir judiciaire est compétent pour constater la faute commise par l'autorité publique, même dans l'exercice de sa compétence discrétionnaire, il ne peut, à cette occasion, priver celle-ci de sa liberté politique ni se substituer à celle-ci²³¹. Le pouvoir judiciaire ne peut ni apprécier l'opportunité de l'action de l'autorité publique lorsque celle-ci exerce sa compétence ni exercer lui-même le pouvoir discrétionnaire qui appartient à cette autorité publique²³².

Il convient ainsi de vérifier si l'injonction demandée ne tend pas à conduire le tribunal à se substituer à l'autorité législative ou administrative dans l'exercice de sa compétence discrétionnaire.

En l'espèce, 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 :

- Ainsi, les parties à la CCNUCC n'ont pas réussi à s'accorder sur des engagements qui auraient succédé à ceux du protocole de Kyoto pour 2012. L'accord de Paris ne prévoit pas plus d'objectifs de réduction des émissions quantifiés et individualisés. Il se limite à stipuler que « les Parties cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre

²³¹ Voir not. Cass., 3 janvier 2008, RG n° C.06.0322.N ; voir également Cass., 24 septembre 2010, RG n° 08.0429.N.

²³² Voir not. Bruxelles, 12 septembre 2014, *A.P.T.*, 2016, p.433 et la note de M. JOASSART, « le Juge civil et la séparation des pouvoirs », *A.P.T.*, 2016, pp.435-447.

dans les meilleurs délais [...] et à opérer des réductions rapidement par la suite conformément aux meilleures données scientifiques disponibles de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle [...] »²³³, « formule dont la normativité est à l'évidence minimale »²³⁴.

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 »²³⁵.

- 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 dans les secteurs non ETS de 35% par rapport à 2005 pour 2030²³⁶, et, d'autre part, dans la Directive (UE) 2018/2001, qui lui impose 13% d'énergie renouvelable dans sa consommation finale brute d'énergie.

Par ailleurs, le fait que l'Union européenne s'engage pour elle-même à des objectifs de réduction des émissions de GES de 55% par rapport à 1990 pour 2030 et de neutralité carbone pour 2050, sur son territoire incluant celui de la Belgique, ne permet pas d'engager juridiquement le pays à de tels objectifs.

D'ailleurs, vis-à-vis de l'Union elle-même, son « European Green deal » est une lettre d'intention plutôt qu'un engagement unilatéral à valeur contraignante.

En Belgique, dans leurs déclarations respectives, les gouvernement fédéral et régionaux reconnaissent la pertinence des objectifs européens de réduction des émissions de GES.

A côté des objectifs régionaux collationnés dans le PNIEC, chaque Région a également défini sa stratégie à long terme comme suit :

- la stratégie à long terme wallonne vise à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 par une réduction des émissions de GES de 95 % par rapport à 1990, complétée par des mesures relatives au captage et à l'utilisation du carbone et aux émissions négatives ;
- la stratégie à long terme flamande vise à réduire les émissions de GES des secteurs non-ETS de 85 % d'ici 2050 par rapport à 2005, avec l'ambition d'évoluer vers une neutralité climatique totale. En ce qui concerne les secteurs relevant de l'ETS, la Région flamande s'inscrit dans le contexte défini par l'UE pour ces secteurs avec un quota d'émission décroissant ;

²³³ Article 4, § 1, de l'accord de Paris.

²³⁴ P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, 17/09/2020, Bruxelles, Bruylant, pp. 204-205.

²³⁵ P. THIEFFRY, *op.cit.*, p.205.

²³⁶ Pour les critiques européennes sur la possibilité pour la Belgique de réaliser cet objectif, voir supra.

- la stratégie à long terme de la RBC fixe comme objectif de se rapprocher de l'objectif européen de neutralité carbone d'ici 2050 en réduisant ses émissions de GES de 40% par rapport à 2005 d'ici 2030.

Toutefois, ni les déclarations gouvernementales, ni les divers plans ou autre document stratégique ne constituent en soi une source d'obligations juridiquement contraignantes pour les pouvoirs publics belges.

En réalité, les parties demanderesses se basent essentiellement sur le rapport du groupe d'experts pour le climat et le développement durable²³⁷ 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 des GES belges 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 de 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 ni les parties défenderesses, ni le tribunal.

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 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 de 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 séparation des pouvoirs, à fixer lui-même des objectifs de réduction d'émissions de GES de la Belgique.

La demande d'injonction formulée par les parties demanderesses sera dès lors déclarée non fondée.

²³⁷ Pièce C.1 des demandeurs.

3. Dépens

En vertu de l'article 1017 du Code judiciaire, tout jugement définitif prononce la condamnation aux dépens contre la ou les parties qui ont succombé ou, le cas échéant, la compensation des dépens si les parties succombent respectivement sur quelque chef.

En l'espèce, eu égard au caractère recevable et partiellement fondé de la demande, il y a lieu de compenser les dépens, chaque partie supportant les frais qu'elle a exposés et aucune partie n'étant redevable envers l'autre d'une quelconque indemnité de procédure.

IV. DECISION

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire ;

Compte tenu des motifs exposés ci-dessus, le Tribunal, statuant contradictoirement ;

Prend acte du désistement d'instance des personnes reprises à l'annexe (D) ainsi que du décès de Monsieur Jozef Castermans pour lequel aucun acte de reprise d'instance n'est déposé ;

Déclare la demande principale recevable ;

Déclare l'intervention volontaire des personnes reprises à l'annexe (B) recevable ;

Déclare irrecevable l'intervention volontaire formulée au nom et pour compte des arbres repris dans l'acte du 3 mai 2019 (annexe C) ;

Dit pour droit que, dans la poursuite de leur politique climatique, les parties défenderesses 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 défenderesses 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 la vie privée des parties demanderesses ;

Déboute les parties demanderesses du surplus de leur demande ;

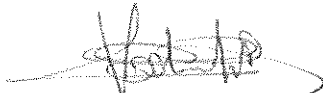
Prononce la compensation totale des dépens de sorte que chaque partie gardera à sa charge les frais qu'elle a exposés et qu'aucune des parties ne sera redevable envers l'autre, ou les autres, d'une indemnité de procédure ;

Ainsi jugé par :

Mme Sabine MALENGREAU, Juge président la chambre

Mme Valérie ENGLEBERT, Vice-Présidente

Mr. Luc Jean VAN DEN BROECK, Juge suppléant



VAN DEN BROECK



ENGLEBERT



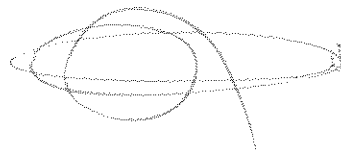
MALENGREAU

Et prononcé à l'audience publique extraordinaire de la 4^{ème} chambre du tribunal de 1^{ère} instance francophone de Bruxelles le **17 juin 2021** ;

Où étaient présentes et siégeaient :

Mme Sabine MALENGREAU, Juge président la chambre,

Mme Leila KHALED, Greffier,



KHALED



MALENGREAU