
CONCLUSIONS PRINCIPALES

POUR : La **RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE**, représentée par son Gouvernement, poursuites et diligence de Madame Céline Fremault, Ministre du Logement, de la Qualité de la vie, de l'Environnement et de l'Energie, dont le cabinet est établi à 1050 Bruxelles, rue capitaine Crespel, 35 ;

Partie défenderesse ;

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

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

et toutes les personnes mentionnées en annexe de la citation ;

Parties demanderesses ;

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

EN PRÉSENCE DE :

L'ETAT BELGE, représenté par son Gouvernement, poursuites et diligence de Madame Marie-Christine Marghem, Ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement durable, dont le cabinet est établi à 1060 Bruxelles, avenue de la Toison d'Or, 87,

Partie défenderesse ;

ayant pour conseils maîtres [REDACTED]
[REDACTED]

La **RÉGION FLAMANDE**, représentée par son Gouvernement, poursuites et diligence de Madame Joke Schauvliege, Ministre de l'Environnement, de la Nature et de l'Agriculture, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, boulevard du Roi Albert II, 20/1 ;

Partie défenderesse ;

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

La **RÉGION WALLONNE**, représentée par son Gouvernement, poursuites et diligence de Monsieur Jean-Luc Crucke, Ministre du Budget, des Finances, de l'Energie, du Climat et des Aéroports, dont le cabinet est établi à 5100 Namur (Jambes), rue des Brigades d'Irlande, 4 ;

Partie défenderesse ;

ayant pour conseil [REDACTED]
[REDACTED]

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

R.G. n° 15/4585/A

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

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

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

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

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

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

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

TABLE DES MATIÈRES

1. REMARQUE PRÉLIMINAIRE.....	6
2. CIRCONSTANCES DE LA CAUSE.....	7
3. RECEVABILITÉ	8
3.1 L'INTÉRÊT : JURISPRUDENCE ET DOCTRINE	8
3.2 INTÉRÊT DES DEMANDEURS PERSONNES PHYSIQUES	9
3.3 INTÉRÊT DE L'ASBL KLIMAATZAAK	10
4. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE	11
4.1 DROIT INTERNATIONAL	11
4.2 DROIT EUROPÉEN	12
4.3 DROIT BELGE	14
(a) Répartition de compétences	14
(b) Mécanismes de coopération.....	16
(c) Droit régional bruxellois.....	20
5. EVOLUTION DES ÉMISSIONS DE GES EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE	20
6. EN DROIT	24
6.1 LES DEMANDES DES PARTIES DEMANDERESSES	24
6.2 COMPÉTENCE DU TRIBUNAL – DÉCLINATOIRE DE JURIDICTION.....	25
(a) Les demandes imposent l'adoption d'un accord de coopération	25
(b) Les demandes ne respectent pas le principe de la séparation des pouvoirs	26
(i) <i>Injonctions au pouvoir législatif.....</i>	26
(ii) <i>Dispositions et principes invoqués par les parties demanderesses</i>	27
6.3 MOYENS	29
(a) Non fondement des demandes	29
(i) <i>Article 1382 du Code civil</i>	30

(ii)	<i>Article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme</i>	31
(iii)	<i>Article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, article 7bis de la Constitution et article 22 et 23 de la Constitution</i>	33
(iv)	<i>Principe de prévention et principe de précaution</i>	37
(v)	<i>Article 714 du Code civil</i>	38
(vi)	<i>Article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme</i>	39
(b)	En tout état de cause : la Région de Bruxelles-Capitale a adopté les mesures appropriées.....	40
(i)	<i>À titre préliminaire : la situation particulière de la Région de Bruxelles-Capitale</i>	41
(ii)	<i>Le Plan Air-Climat-Energie</i>	42
(iii)	<i>Le PNEC 2021-2030</i>	43
(iv)	<i>Sources d'énergie renouvelables</i>	44
(v)	<i>Organisation du marché de l'électricité</i>	44
(vi)	<i>Certificats verts</i>	45
(vii)	<i>Primes énergies</i>	46
(viii)	<i>Prêt vert bruxellois</i>	46
(ix)	<i>SolarClick et NRClick</i>	46
(x)	<i>Carte solaire</i>	47
(xi)	<i>Performance énergétique des bâtiments</i>	47
(xii)	<i>Travaux PEB</i>	47
(xiii)	<i>Certification PEB</i>	48
(xiv)	<i>Installations techniques PEB</i>	49
(xv)	<i>Transports</i>	49
6.4	ASTREINTE	50
	INVENTAIRE DES PIÈCES	52

1. REMARQUE PRÉLIMINAIRE

1. La Région de Bruxelles-Capitale a, depuis de nombreuses années, pris conscience de la réalité et des risques liés aux changements climatiques et a adopté, depuis la fin des années nonante, un grand nombre de mesures destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre dues aux activités exercées sur son territoire.
À ce titre, elle n'entend nullement contester le bien-fondé des arguments soulevés par les parties demanderesses – mais également, dernièrement, par les nombreux manifestants pour le climat – quant à la démonstration de l'urgence que créent les risques liés aux changements climatiques, comme en témoignent les importants moyens déployés pour porter les réductions d'émissions de gaz à effet de serre à leur niveau maximal.
2. Pour autant, la Région de Bruxelles-Capitale ne souscrit pas à la démarche des parties demanderesses consistant à saisir le Tribunal de première instance en vue de la voir condamner en raison d'une prétendue insuffisance de mesures, d'une part et comme il est développé ci-après, compte tenu de l'action effective qu'elle a menée, mène et continuera à mener sur ce terrain et, d'autre part, pour des motifs tenant à l'absence de fondement juridique d'une telle action au regard du droit applicable.
3. Enfin, la complexité du débat climatique au sein de la Belgique fédérale est telle que la Région de Bruxelles-Capitale n'aperçoit pas en quoi les demandes formulées seraient susceptibles de favoriser la conclusion d'accords entre l'Etat belge et les entités fédérées. Au contraire, la Région de Bruxelles-Capitale considère que faire droit à ces demandes aboutirait à perturber un processus déjà suffisamment complexe et ralentirait l'adoption des mesures complémentaires nécessaires à atteindre les objectifs pour porter la contribution de la Belgique à l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre à son niveau optimal.

2. CIRCONSTANCES DE LA CAUSE

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

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

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

3. RECEVABILITÉ

3.1 L'INTÉRÊT : JURISPRUDENCE ET DOCTRINE

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

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

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

12. L'alinéa 2 de l'article 18 du Code judiciaire prévoit que « l'action peut être admise lorsqu'elle a été intentée même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé ». Ce texte prévoit deux exceptions à l'exigence d'actualité de l'intérêt : l'action déclaratoire et l'action *ad futurum*.

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

- le demandeur établisse l'existence d'une menace grave et sérieuse au point de créer un trouble précis ; il faut en d'autres termes que le droit ou l'exercice du droit apparaisse sérieusement contesté ou menacé, qu'il y ait une prétention immédiate et actuelle faisant présager ou annonçant d'une manière suffisamment probable et sérieuse la mise en péril d'un droit ou la réalisation d'un dommage ⁽⁸⁾ ; et
- la décision préventive doit avoir une utilité concrète, clarifier la situation, mettre un terme à la menace qui a justifié l'action ⁽⁹⁾.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 INTÉRÊT DES DEMANDEURS PERSONNES PHYSIQUES

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

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

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

¹¹ Cass., 11 juin 2013, P.12.1389.N.

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

¹³ A. LEBRUN, *op. cit.*

3.3 INTÉRÊT DE L'ASBL KLIMAATZAAK

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

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

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

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

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

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

En l'espèce, l'objet social de l'ASBL Klimaatzaak est rédigé dans des termes à ce point larges qu'il se confond avec l'intérêt général, à savoir la lutte contre le réchauffement climatique dans le monde. L'objet social de l'ASBL Klimaatzaak n'est pas territorialement délimité. Il est formulé d'une manière qui lui permet d'introduire des actions contre le réchauffement climatique dans tous les pays du monde.

19. En outre, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'objet social d'une association sans but lucratif doit être réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association⁽¹⁶⁾ pour éviter la constitution de personnes morales pour les seuls besoins d'un procès et écarter les recours d'associations à l'existence purement formelle⁽¹⁷⁾.

L'ASBL Klimaatzaak a été créée en novembre 2014, soit six mois avant le dépôt de la présente action, et son objet social semble révéler que cette dernière a été spécialement créée pour les besoins de la cause.

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

¹⁵ C.E., arrêt n° 234.375 du 13 avril 2016.

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

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

4. CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

4.1 DROIT INTERNATIONAL

20. La convention-cadre de Nations-Unies sur les changements climatiques (ci-après « **la CCNUCC** ») signée à New York le 9 mai 1992 ⁽¹⁸⁾ vise à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre (ci-après « **GES** ») dans l’atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.

L’objectif de réduction des émissions de GES, formulé de manière générale et abstraite dans la CCNUCC, fut matérialisé pour la première fois par le protocole de Kyoto, signé le 11 décembre 1997 à l’issue de la troisième conférence des parties à la CCNUCC ⁽¹⁹⁾, dont l’article 3.1 prévoyait que les pays dits « développés » et visés à l’annexe I de la CCNUCC (ci-après « **pays de l’annexe I** ») « *font en sorte, individuellement ou conjointement, que leurs émissions anthropiques agrégées, exprimées en équivalent-dioxyde de carbone, des gaz à effets de serre visés à l’annexe A ne dépassent pas les quantités qui leur sont attribuées, calculées en fonction de leurs engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction des émissions inscrits à l’annexe B et conformément au présent article, en vue de réduire le total de leurs émissions d’au moins 5% par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d’engagement allant de 2008 à 2012* ».

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

Les négociations relatives à la « deuxième période d’engagement » (2013-2020) échouèrent au terme du sommet de Copenhague, en 2009. À Durban, en 2011, lors de la 17^{ème} Conférence des Parties à la CCNUCC, fut instituée une « plateforme » ⁽²⁰⁾ ayant pour mandat la négociation d’un protocole, d’un autre instrument juridique ou d’un texte convenu d’un commun accord ayant valeur juridique élaboré au titre de la CCNUCC et applicable à toutes les Parties, pour 2015, avec entrée en vigueur en 2020. En 2012, à Doha, un amendement au Protocole de Kyoto fut adopté afin de fixer des objectifs de réduction des émissions pour la deuxième période d’engagement, pour 38 pays de l’annexe 1, et faire ainsi le lien

¹⁸ Loi du 11 mai 1995 portant approbation à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, et les annexes I et II, faites à New York le 9 mai 1992; décret de la Région wallonne du 16 février 1995 portant approbation de la convention-cadre des Nations-unies sur les changements climatiques, faite à New York le 9 mai 1992; décret de la Région flamande du 19 avril 1995 portant approbation de la convention-cadre des Nations-unies sur les changements climatiques, et les annexes I et II, signées à New York le 9 mai 1992; ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 portant assentiment à la convention-cadre des Nations-unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et aux annexes I et II, faites à New-York le 9 mai 1992. Approuvée par la Communauté européenne par la décision 94/69/CE du 15 décembre 1993 du Conseil concernant la conclusion de la convention-cadre sur les changements climatiques JO L 33, 7 février 1994, p. 11.

¹⁹ Loi du 26 septembre 2001 portant assentiment au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations-unies sur les changements climatiques, et les annexes A et B, faits à Kyoto le 11 décembre 1997; ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2001 portant assentiment au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, et les annexes A et B, faits à Kyoto le 11 décembre 1997; décret de la Région flamande du 22 février 2002 portant assentiment au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, ainsi qu’aux annexes A et B, faits à Kyoto le 11 décembre 1997; décret de la Région wallonne du 21 mars 2002 portant assentiment au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations-unies sur les changements climatiques, ainsi qu’aux annexes A et B, faits à Kyoto le 11 décembre 1997 et à ses annexes.

²⁰ Décision 1/CP.17, décembre 2011.

avec le début de la période « post-2020 », annoncée à Durban. Cet amendement dit « de Doha » ⁽²¹⁾ n'est, à ce jour, pas entré en vigueur, faute d'un nombre suffisant de ratifications. La Belgique a toutefois décidé de le ratifier à l'occasion de la 23^e Conférence des Parties à Bonn, sans attendre l'engagement européen.

22. Lors de la 21^e Conférence des Parties à Paris, en 2015, fut conclu l'« Accord de Paris » visant essentiellement à :
- contenir l'élévation de température largement sous les 2°C (par rapport à l'ère préindustrielle) et viser à limiter cette élévation de température à 1,5°C ;
 - augmenter la capacité des pays à s'adapter au réchauffement climatique et renforcer la résilience aux changements climatiques (adaptation) ;
 - assurer la transition vers une société bas carbone ;
 - parvenir au pic des émissions mondiales de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais, et ensuite réduire rapidement ces émissions de façon à parvenir à un équilibre entre émissions et absorptions anthropiques de gaz à effet de serre (neutralité carbone) lors de la seconde moitié du siècle ;
 - rendre les flux financiers compatibles avec la transition bas carbone et le renforcement de la résilience au réchauffement climatique.
23. Cet accord est juridiquement contraignant, s'éloigne de la formule « classique » où les efforts des différents pays devaient être négociés et inscrits dans l'accord lui-même, comme ce fût par exemple le cas avec le Protocole de Kyoto.

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

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

4.2 DROIT EUROPÉEN

24. Par décision 93/389/CE du Conseil du 24 juin 1993 relative à un mécanisme de surveillance des émissions des CO₂ et des autres GES dans la Communauté ⁽²²⁾, un premier mécanisme de surveillance des émissions de GES fut créé au sein de la Communauté européenne. Suite à l'évolution des instruments de droit international relatifs aux changements climatiques au cours des années nonante, cette décision fut remplacée par la décision 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 11

²¹ Décision 1/CMP.8 (amendement au Protocole de Kyoto).

²² JO L 167, 9 juillet 1993, p. 31.

février 2004 relative à un mécanisme pour surveiller les émissions de GES dans la Communauté et mettre en œuvre le protocole de Kyoto ⁽²³⁾.

25. Le protocole de Kyoto pouvait, aux termes de son article 26, être signé, ratifié, accepté ou approuvé par des organisations régionales d'intégration économique dont les membres parties à la CCNUCC remplissent conjointement leurs engagements prévus à l'article 3.

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

Cet objectif de 8% de réduction des émissions de GES par rapport à leur niveau de 1990 a fait l'objet d'une répartition entre les Etats membres, par la décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la communauté européenne, du Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques ⁽²⁴⁾. Aux termes de cette décision, la Belgique était tenue de réduire ses émissions de 7,5% au cours de la « première période d'engagement » (2008-2012).

26. Par décision 406/2009/CE du Parlement et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 ⁽²⁵⁾, l'objectif assigné à la Belgique pour 2020 fut fixé à 15% par rapport à 2005 dans le cadre des émissions des secteurs non couverts par le système communautaire d'échange de droits d'émissions.
27. Parallèlement à l'adoption de ces objectifs de réduction, l'Union européenne a adopté de nombreuses directives, décisions et règlements en lien avec la lutte contre le changement climatique. Sans qu'il ne soit nécessaire d'en dresser ici l'inventaire complet, l'on peut citer :
- la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de GES dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil ⁽²⁶⁾ ;
 - la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ⁽²⁷⁾, remplacée par la directive 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 ⁽²⁸⁾ ;
 - la décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les Etats membres pour réduire leurs émissions de GES afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 ⁽²⁹⁾ ;

²³ JO L 49, 19 février 2004, p. 1.

²⁴ JO L 130, 15 mai 2002, p. 1.

²⁵ JO L 140, 5 juin 2009, p. 136.

²⁶ JO L 257, 25 octobre 2003, p. 32.

²⁷ JO L 140, 5 juin 2009, p. 16.

²⁸ JO L 328, 21 décembre 2018, p. 82.

²⁹ JO L 140, 5 juin 2009, p. 136.

- la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie ⁽³⁰⁾ ;
- la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments ⁽³¹⁾ ;
- la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique ⁽³²⁾ ;
- le règlement 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 ⁽³³⁾.

Le Conseil européen, dans ses conclusions des 23 et 24 octobre 2014 et des 17 et 18 mars 2016 sur le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, avait approuvé un objectif contraignant de réduction des émissions de GES dans l'Union d'au moins 40% d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990, soit 30% par rapport à l'année 2005 pour les secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émissions établi par la directive 2003/87/CE.

4.3 DROIT BELGE

(a) Répartition de compétences

28. Selon la Cour constitutionnelle, « *le système belge de répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées repose en principe sur un système de répartition exclusive des compétences, ce qui implique que la compétence d'une autorité exclut la compétence de l'autre ou encore, en d'autres termes, que les sphères de compétence de l'autorité fédérale et des communautés et régions sont scindées en matières qu'une autorité peut régler à l'exclusion de l'autre* » ⁽³⁴⁾. Ce principe « *implique que toute situation juridique soit en principe réglée par un seul législateur* » ⁽³⁵⁾.

L'exclusivité des compétences s'applique tant sur le plan *matériel* (une seule autorité dispose de la compétence de régler une matière déterminée), que sur le plan *territorial* : l'objet de toute norme adoptée par une entité fédérée doit pouvoir être localisé dans l'espace territorial sur lequel elle exerce sa juridiction, de sorte que toute relation ou situation concrète soit réglée par un seul législateur ⁽³⁶⁾.

³⁰ JO L 285, 31 octobre 2009, p. 10.

³¹ JO L 153, 18 juin 2010, p. 13, récemment modifiée par la directive 2018/844 du 30 mai 2018, JO L 156 du 19 juin 2018, p. 75.

³² JO L 315 du 14 novembre 2010, récemment modifiée par la directive 2018/2002 du 11 décembre 2018, JO L 328, 21 décembre 2018, p. 210 et par la directive 2018/844 du 30 mai 2018, JO L 156 du 19 juin 2018, p. 75.

³³ JO L 156, 19 juin 2018, p. 26.

³⁴ Avis n° 36.847/AG et 36.848/AG donnés le 20 avril 2004, *Doc. parl.*, S., 2003-04, n° 3-38/2, p. 5.

³⁵ Not. C.C., arrêt n° 76/2000 du 21 juin 2000, B.4.1.

³⁶ Not. C.C., arrêt n° 51/2006 du 19 avril 2006, B.9.1.

29. La lutte contre le changement climatique concerne essentiellement un ensemble de compétences réparties, en droit belge, entre l'Etat fédéral, les entités fédérées et les autorités provinciales et communales.
30. S'agissant d'une matière environnementale, elle est *a priori* dévolue à la compétence des Régions en matière de protection de l'environnement et de conservation de la nature (art. 6, § 1^{er}, II et III, de la loi spéciale de réformes institutionnelle du 8 août 1980, ci-après « LSRI »). La problématique du changement climatique touche toutefois de nombreux aspects de l'organisation de la société et ne se réduit dès lors pas à cette seule compétence. Sont ainsi par exemple également concernés, au titre des compétences régionales, l'urbanisme et l'aménagement du territoire ⁽³⁷⁾, l'agriculture ⁽³⁸⁾, l'économie ⁽³⁹⁾, et, naturellement, la politique de l'énergie ⁽⁴⁰⁾.

L'Etat fédéral, au titre notamment de ses compétences en matière de normes de produits ⁽⁴¹⁾, mais également, de manière plus large, en matière de politique énergétique ⁽⁴²⁾, d'économie ⁽⁴³⁾, de trafic ferroviaire ⁽⁴⁴⁾ ou de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National ⁽⁴⁵⁾, a également un rôle à jouer dans la lutte contre le réchauffement climatique.

Enfin, les communautés, les provinces et les communes sont également concernées par la lutte contre le réchauffement climatique, au titre notamment de leurs compétences en matière de mobilité, d'installations classées, d'enseignement et de recherche. Le Conseil d'Etat a ainsi rappelé ⁽⁴⁶⁾, à propos de l'Accord de Paris ⁽⁴⁷⁾, que la CCNUCC et ses protocoles contiennent des engagements en matière de recherche scientifique et d'éducation aux changements climatiques ⁽⁴⁸⁾.

31. L'ensemble des pouvoirs publics précités disposent de compétences fiscales et budgétaires susceptibles d'influencer, par voie dissuasive ou d'incitation, les émissions de GES. Si l'Etat fédéral dispose de compétences exclusives en matière d'accises (sur les énergies et les carburants notamment), de TVA, d'impôt des sociétés et (partiellement) d'impôt sur les personnes physiques, les régions disposent de leur côté de compétences propres en matière de taxation des véhicules, de l'eau et des déchets, de précompte immobilier, de droits d'enregistrement, de donation et de certains avantages fiscaux à l'impôt des personnes physiques. En outre, le principe de primauté de la loi fiscale (qui, sous réserve des matières fiscales réservées aux Régions, attribue à l'impôt fédéral dont la « nécessité » est démontrée, une primauté sur les régimes fiscaux des entités fédérées ⁽⁴⁹⁾) confère au législateur fédéral une compétence *de facto* en matière de protection de l'environnement en général et de protection du climat en particulier,

³⁷ Art. 6, § 1^{er}, I, 1^o, LSRI.

³⁸ Art. 6, § 1^{er}, V, LSRI.

³⁹ Art. 6, § 1^{er}, VI, LSRI.

⁴⁰ Art. 6, § 1^{er}, VII, LSRI.

⁴¹ Art. 6, § 1^{er}, II, al. 2, 1^o, LSRI.

⁴² Art. 6, § 1^{er}, VII, al. 3, LSRI.

⁴³ Art. 6, § 1^{er}, VI, al. 4, LSRI.

⁴⁴ Art. 6, § 1^{er}, X, al. 1^{er}, 2^o*bis*, LSRI.

⁴⁵ Art. 6, § 1^{er}, X, al. 1^{er}, 7^o, LSRI.

⁴⁶ Comme souligné par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis n° 59.630, *Doc.*, Parl. wall., sess. 2016-2017, n° 666/1, p. 11.

⁴⁷ Avis n° 60.129/4 donné le 28 septembre 2016 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de Paris, fait à Paris le 12 décembre 2015, *Doc.*, Ch. Repr., 2016-17, n° 2175/001, p. 21 et 22.

⁴⁸ L'article 127, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution attribue aux communautés la compétence d'enseignement.

⁴⁹ Art. 170, § 2, al. 2, de la Constitution.

par le biais de l'effet incitatif ou dissuasif, selon les cas, des règles fiscales et comptables qu'il établit (par exemple, en matière de fiscalité automobile).

32. Il en ressort que la réduction des émissions de GES constitue un objectif susceptible d'être poursuivi tant par l'Etat fédéral que par les entités fédérées, ainsi que par les pouvoirs locaux.
33. Les changements climatiques sont définis par la CCNUCC, et en droit belge dans l'accord de coopération du 14 novembre 2002, comme les « *changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables* »⁽⁵⁰⁾. L'objectif ultime de la CCNUCC et des instruments juridiques qui lui sont connexes est de stabiliser « *les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* »⁽⁵¹⁾.

Comme souligné par la doctrine récente, « *La préservation du système climatique renvoie ainsi davantage à un objectif de politique publique qu'à une matière déterminée. Or, la distribution des compétences en Belgique fonctionne selon une logique d'énumération de matières attribuées aux collectivités fédérées ou réservées à l'autorité fédérale, ainsi qu'un principe de compétences résiduelles détenues par cette dernière, et non sur une répartition d'objectifs de politiques publiques* »⁽⁵²⁾.

(b) Mécanismes de coopération

34. La coordination des compétences respectives (*a priori* exclusives) de l'Etat fédéral, des Communautés et des Régions peut être assurée par la conclusion d'« accords de coopération », définis comme « *un traité interne conclu entre deux ou plusieurs entités au sein de l'Etat fédéral, par les autorités concernées, portant notamment sur la création et la gestion conjointe de services et institutions communes, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun* »⁽⁵³⁾ et prévus par l'article 92bis de la LSRI. Dans certains cas limitativement énumérés par les §§ 2 à 4 *undecies* de cet article, la conclusion d'un tel accord est imposé par le législateur spécial⁽⁵⁴⁾.

En revanche, selon la Cour constitutionnelle, « *L'absence d'un accord de coopération dans une matière pour laquelle (...) le législateur spécial ne prévoit pas d'obligation à cette fin n'est pas, en règle, constitutive d'une violation des règles de compétence. Il appartient toutefois aux autorités exerçant des compétences complémentaires d'apprécier l'opportunité de faire usage de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (...)* »⁽⁵⁵⁾.

⁵⁰ Article 1^{er} de la CCNUCC.

⁵¹ Art. 2 de la Convention-cadre.

⁵² M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'heure du fédéralisme », *Amén.*, numéro spécial, 2019, p. 61 et références citées : not. C.C., arrêt 1/89 du 31 janvier 1989, 8.B.4, et l'avis n° 59.794/1/V du 9 septembre 2016 sur une proposition de loi relative au service citoyen, *Doc.*, Ch. Repr., 2015-16, n° 1053-002, p. 6.

⁵³ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge* (année académique 2016-2017), p. 376.

⁵⁴ L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... agir chacun pour soi dans un contexte européen », *Rev. Dr. ULB*, 2009/1-2, p. 121-169.

⁵⁵ C.C., arrêt 2/2009 du 15 janvier 2009, B.8, nous soulignons.

Dans certains cas, la Cour constitutionnelle considère que les compétences en question sont « à ce point imbriquées » qu'elles ne peuvent être exercées qu'en coopération ⁽⁵⁶⁾, sans toutefois imposer la conclusion d'un tel accord – une telle compétence d'injonction ne relevant au demeurant pas des prérogatives de la Cour constitutionnelle ⁽⁵⁷⁾. Cette dernière annule alors les dispositions attaquées, ce qui contraint *de facto* la conclusion d'un accord de coopération, au risque de créer un vide juridique ⁽⁵⁸⁾.

Dans les arrêts qui concluent à la nécessité de conclure des accords de coopération, la Cour considère que la *proportionnalité*, qui intervient dans l'examen de mesures susceptibles de porter atteinte aux compétences d'autres entités fédérées ou de l'Etat fédéral ⁽⁵⁹⁾, empêche aussi, dans certaines circonstances, les législateurs d'agir unilatéralement, c'est-à-dire sans coopérer avec leurs homologues.

35. Il en ressort que la Cour constitutionnelle fait une distinction entre les compétences *complémentaires* et les compétences *imbriquées* : dans le premier cas, il n'existe en principe pas de risque d'interférence entre les mesures adoptées par les différents législateurs et la conclusion d'accords de coopération constitue une simple *faculté*, appréciée en opportunité par les entités fédérées et l'Etat fédéral. Dans le second cas, le risque de contradictions ou d'empiètement de compétences entre les mesures adoptées par les différents législateurs peut conduire à considérer que la conclusion d'accord de coopération est *nécessaire* ⁽⁶⁰⁾, sans toutefois pour autant pouvoir être imposée (mais l'annulation de mesures adoptées unilatéralement par un législateur conduit à un résultat similaire).

En l'espèce, la coopération entre les entités fédérées et l'Etat belge en matière de lutte contre les changements climatiques, à quelques exceptions près ⁽⁶¹⁾, relève de l'exercice conjoint de compétences *complémentaires*, est donc essentiellement d'ordre facultatif et suppose le consentement de chaque partie prenante.

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

⁵⁶ C.C., arrêt 134/2004 du 14 juillet 2004, B.6.2 ; arrêt 33/2011 du 2 mars 2011, B.10.2

⁵⁷ H. ORBAN, « Les accords de coopération obligatoires – les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2001/1, p. 18.

⁵⁸ F. VANRYKEL, « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision à l'échelle nationale ? », *Rev. b. dr. Const.*, 2017, liv. 3, p. 232-233.

⁵⁹ C.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *R.J.E.*, n° spécial 2013, p. 207-208.

⁶⁰ H. ORBAN, *op. cit.*, note 74.

⁶¹ S'agissant par exemple du partage de la charge et, plus généralement, de la répartition des efforts en vue d'atteindre les objectifs fixés par le législateur européen.

37. Parmi ces conférences interministérielles, la *Conférence interministérielle de l'environnement* (ci-après « **CIE** ») se compose des ministres fédéraux et régionaux dont les compétences sont liées à la politique environnementale et est présidée par le Ministre fédéral de l'environnement. Lorsque le thème du changement climatique figure à l'ordre du jour, la CIE est élargie au Premier ministre, aux Ministres-présidents régionaux, au Ministre fédéral du Budget, aux ministres chargés de l'Energie, des Transports, de la Fiscalité et de la Coopération au développement, ainsi qu'aux ministres régionaux de l'Economie ⁽⁶²⁾.
38. Dans ce contexte, la mise en œuvre de mesures permettant d'atteindre les objectifs de réduction des émissions découlant du protocole de Kyoto et de la décision 2002/358/CE a mené à la mise en œuvre de procédures de coopération et de concertation entre l'Etat fédéral et les régions, en application de l'article 92bis, § 1^{er}, de la LSRI, ainsi que l'adoption d'instruments régionaux de transposition.
39. Relevons à ce titre :
- l'accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, à l'exécution et au suivi d'un Plan national Climat, ainsi qu'à l'établissement de rapports, dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et du protocole de Kyoto ;
 - l'accord de coopération du 23 septembre 2005 entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'organisation et à la gestion administrative du système de registre normalisé et sécurisé de la Belgique conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision N° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil ;
 - l'accord de coopération du 2 septembre 2013 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la Directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
 - l'accord de coopération du 15 octobre 2015 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant modifiant l'accord de coopération du 2 septembre 2013 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
 - l'accord de coopération du 20 janvier 2017 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à l'organisation et à la gestion administrative du registre national belge de gaz à effet de serre conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, au règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, et à certains aspects de la mise aux enchères conformément au règlement (UE) n° 1031/2010 de la Commission ;

⁶² F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 233.

- l'accord de coopération du 12 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020.
40. L'accord de coopération du 14 novembre 2002 prévoit la création d'une « Commission Nationale Climat » (ci-après « **CNC** ») composée de 32 membres désignés par les gouvernements de chaque partie à l'accord, en charge de diverses missions, parmi lesquelles l'élaboration du « Plan National Climat » (ci-après « **PNC** », **dossier, pièce 3**).
- Un premier PNC fut élaboré pour la période 2009-2012.
41. Le 24 décembre 2018, le règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'Union de l'énergie ⁽⁶³⁾ est entré en vigueur. Il implique notamment l'obligation pour tous les Etats membres de l'UE de notifier à la Commission européenne pour le 31 décembre 2019, un premier **projet de plan national intégré énergie et climat 2021-2030** (ci-après « **PNEC** ») ⁽⁶⁴⁾. La Belgique a transmis son projet de PNEC à la Commission européenne, endéans ce délai. Le PNEC belge comprend un volet bruxellois (voy. le détail de ce plan bruxellois, ci-dessous, point 6.3, (b), iii).
42. Dans ce contexte, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a marqué son accord, par décision du 13 décembre 2018, sur les points suivants (**dossier, pièce 1**) :
- l'adoption de la version provisoire du « Plan national énergie climat 2030 » ;
 - la reconnaissance de la légitimité des recommandations du rapport du GIEC 2018 relatifs à la nécessité de réviser à la hausse les objectifs de réduction de GES aux horizons 2030 et 2050 pour que l'Accord de Paris puisse être réalisé ;
 - l'appui d'un rehaussement des ambitions climatiques européennes en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre via une actualisation de son engagement international de 40% à 55% ;
 - le mandat à la Ministre de l'Environnement et de l'Energie de défendre cette position dans le cadre des différents organes de concertation belge et européen et l'appel aux autres entités belges à adopter une position similaire ;
 - le mandat à la Ministre de l'environnement, dans le cadre de la présidence bruxelloise de la Commission Nationale Climat, de rapidement lancer la procédure de travail relative au « Burden Sharing » (« Effort Sharing ») intrabelge 2030 et de lancer une étude comparée en vue d'améliorer la gouvernance climatique en Belgique. Cette gouvernance concernera notamment la création d'une agence climat et l'élaboration d'une loi spéciale mettant en œuvre un nouvel accord de coopération, succédant à l'accord de coopération du 14 novembre 2002, où chacune des entités fédérales et fédérées poursuivra de nouveaux objectifs ambitieux, compte tenu de leur capacités et spécificités.

⁶³ Règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, JO L 328 du 21 décembre 2018, p. 1.

⁶⁴ <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/plan-national-climat>.

(c) Droit régional bruxellois

43. En Région de Bruxelles-Capitale, le Code bruxellois de l’Aire, du Climat et de l’Énergie (ci-après « **CoBRACE** ») rassemble l’ensemble des dispositions, anciennement contenues dans des ordonnances distinctes, liées à l’efficacité énergétique, au développement des sources d’énergie renouvelables, au transport, à la qualité de l’air et au climat. Le CoBRACE prévoit également l’élaboration itérative d’un plan régional air-climat-énergie.

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

44. Pour le surplus et comme le relève la citation introductive d’instance, il n’existe pas de normes de droit positif imposant à la Région de Bruxelles-Capitale d’atteindre des objectifs déterminés en matière climatique, à l’exception des dispositions des accords de coopération précités. À ce titre, l’objectif assigné à la Région de Bruxelles-Capitale de réduire ses émissions de GES de 8,8% en 2020 par rapport à la moyenne de ses émissions au cours des années 2008, 2009 et 2010 est décliné en objectifs intermédiaires annuels pour la période 2012-2020, lesquels ont tous été atteints à ce jour par la Région de Bruxelles-Capitale, comme exposé ci-après.
45. Cependant, et conformément au prescrit du CoBRACE, un plan « Air-Climat-Energie » a été adopté en juin 2016 ; aux termes duquel la Région bruxelloise s’est engagée à réduire, d’ici 2025, ses émissions de GES de 30% par rapport aux émissions de 1990 allant au-delà des objectifs européens (voy. ci-dessous, 6.3).

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

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

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

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

Le CO₂ représentait 90% du total des émissions de GES en Région de Bruxelles-Capitale en 2016. Parmi ces 90%, le chauffage des bâtiments représente la principale source d’émissions directes de CO₂ (60% des émissions directes de CO₂), suivi du transport (30% des émissions directes de CO₂). La contribution

des activités industrielles est très faible et provient principalement du secteur de l'énergie (incinération de déchets ménagers avec production d'électricité).

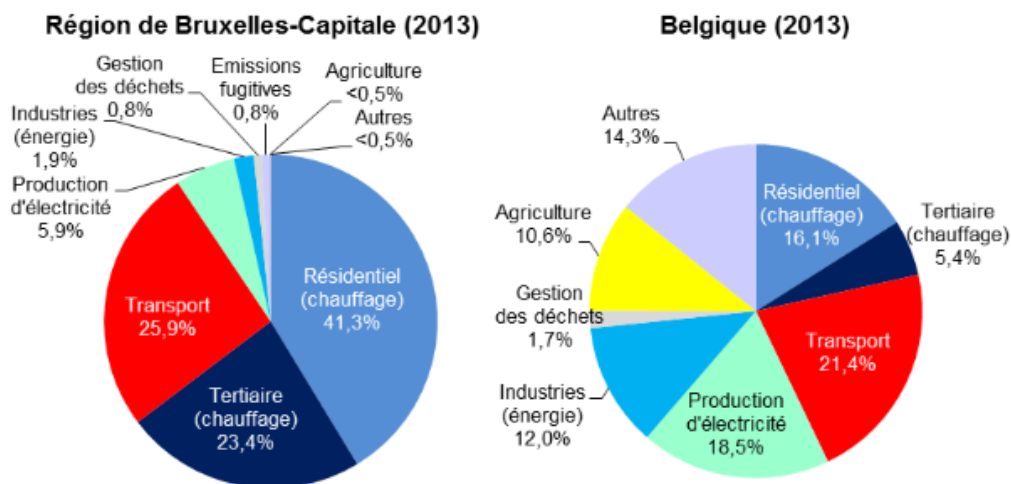
47. D'un autre côté, les gaz fluorés représentaient 8% du total des émissions de GES en Région de Bruxelles-Capitale en 2016. Ces gaz sont principalement utilisés dans le secteur de la réfrigération, pour la production de mousses synthétiques ou encore dans l'industrie des semi-conducteurs (SF₆). Enfin,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

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

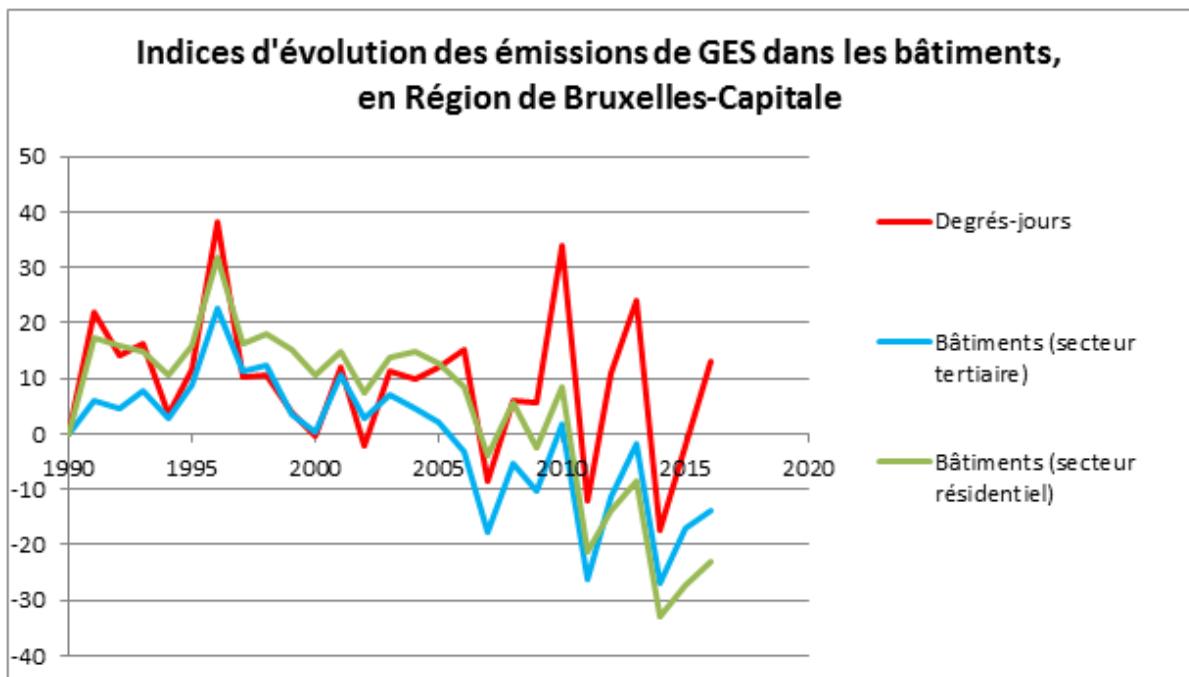
49. Le graphique ci-dessous illustre les sources des émissions directes des GES en Région de Bruxelles-Capitale entre 1990 et 2013. La comparaison avec les sources d'émissions en Belgique est également reprise, afin de démontrer les caractéristiques propres de la Région de Bruxelles-Capitale dans ce domaine, le chauffage résidentiel et tertiaire ne représentant pas à la même proportion à l'échelle belge.

Figure 5.6 : Emissions directes de gaz à effet de serre (en équivalent CO₂), par secteur d'activités (2013)

Sources : inventaires régionaux d'émission, soumission 2015 (Bruxelles Environnement pour les données RBC & SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement pour la compilation à l'échelle nationale)
 Note : Le secteur de l'utilisation des terres et des forêts est inclus dans la catégorie « autres ».



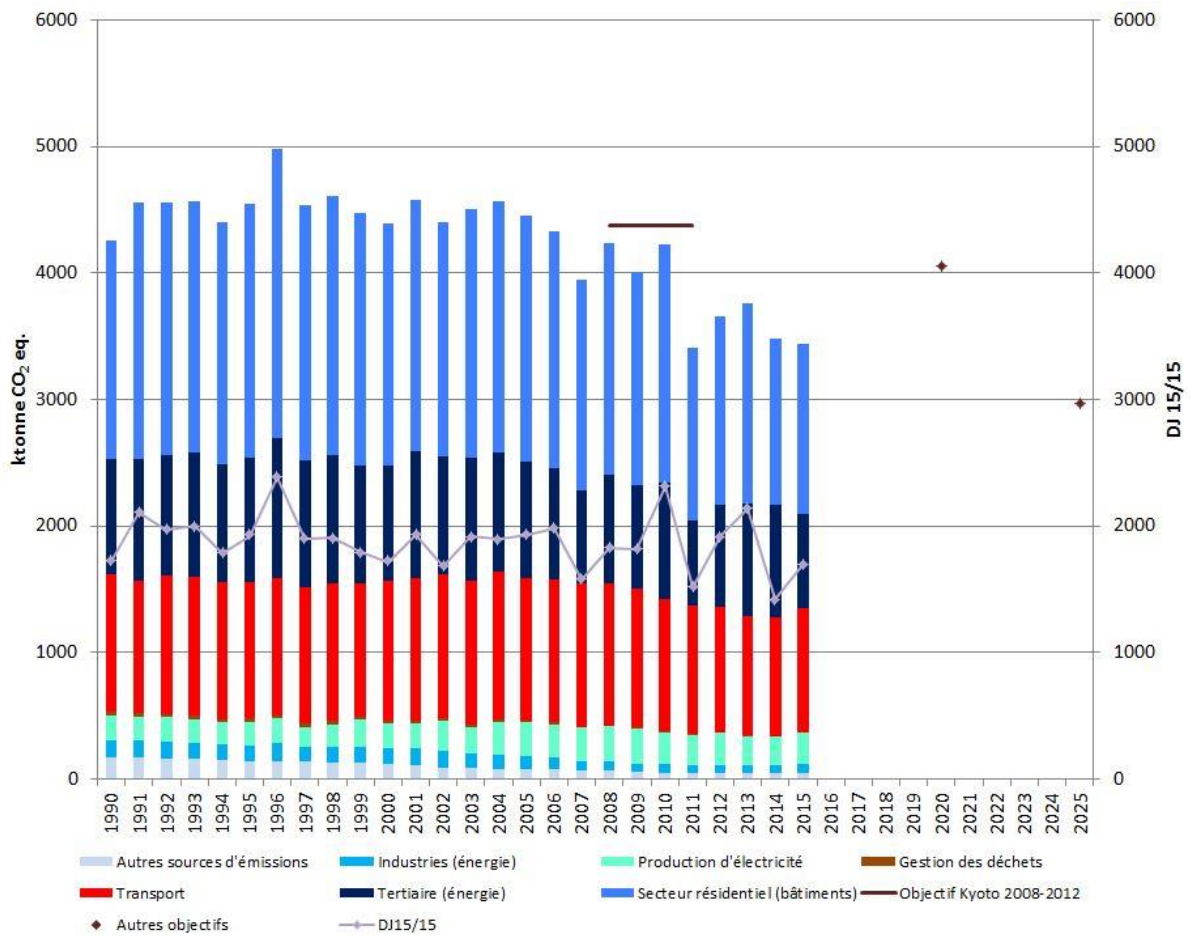
50. Pour autant, en lien direct avec ces émissions de GES par le secteur du bâtiment, les politiques menées par la Région de Bruxelles-Capitale contribuent à diminuer substantiellement les émissions liées à ce secteur, comme le démontre le graphique repris ci-après (période 1990-2016).



A cet égard, entre 2004 et 2015, les émissions liées aux bâtiments ont diminué, alors que la population bruxelloise a augmenté (+ 18,8%), que le parc de bâtiments résidentiels a progressé (+ 3,2%, d'après la Direction générale Statistique et Information économique (DGSIE)) et que le stock de bureaux a augmenté (selon les données de l'Observatoire des bureaux). Un découplage entre les émissions régionales de GES et la population est ainsi amorcé.

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

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



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

6. EN DROIT

6.1 LES DEMANDES DES PARTIES DEMANDERESSES

53. Les parties demanderesses demandent à Votre Tribunal :

« A titre principal

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

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

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

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

A titre subsidiaire

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

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

5. Dire pour droit que les parties citées agissent de manière illicite envers les requérants et/ou les exposent à des violations des droits de l'homme si, au plus tard d'ici 2050, elles ,e réduisent pas le volume global des émissions belges annuelles de gaz à effet de serre ou ne les ont pas fait réduire de 87,5%, ou à tout le moins de 80%, par rapport au niveau de l'année 1990 ;

A titre encore plus subsidiaire

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

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

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

En tout état de cause

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

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

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

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

11. Déclarer le jugement à intervenir exécutoire par provision ;

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

6.2 COMPÉTENCE DU TRIBUNAL – DÉCLINATOIRE DE JURIDICTION

(a) Les demandes imposent l'adoption d'un accord de coopération

54. Dans la mesure où elles sollicitent aux parties défenderesses « de (faire) diminuer le volume global des émissions belges » (nous soulignons) et de les condamner « *in solidum*, ou l'une à défaut de l'autre » au paiement d'une astreinte à défaut de se conformer aux condamnations qui seraient prononcées, ainsi que de « finaliser la répartition interne des charges entre elles dans les trois mois » et de « présenter dans les 9 mois un programme commun coordonné et commenté, contenant des mesures et des budgets (avec des informations concernant les avantages et les économies auxquelles l'on put s'attendre au niveau sociétal) au moyen duquel une réduction du volume global des émissions belges annuelles de

gaz à effet de serre sera réalisée », les parties demanderesse sollicitent *de facto* que Votre Tribunal impose la mise en œuvre des mécanismes de coopération visées au point 4.3, (b).

55. Or, comme exposé précédemment, l'article 92*bis* de la LSRI ne vise pas, au titre des matières pour lesquelles la conclusion d'un accord de coopération est imposé, la réduction des émissions de GES ni, plus largement, la lutte contre le changement climatique. En outre, au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle précitée, ces compétences se conçoivent comme *complémentaires* et non comme *imbriquées*, à l'exception du partage de la charge qui fait l'objet d'un accord pour la période entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2020 (accord de coopération du 12 février 2018 précité) et pour lequel un nouvel accord pour la période 2020-2030 est actuellement en cours d'élaboration.

En effet, dès lors qu'un accord est intervenu sur les objectifs de réduction des émissions de GES respectifs de chacune des entités fédérées et de l'Etat fédéral (obligation de résultat), ces derniers disposent d'une totale autonomie dans le choix des moyens qu'ils décident de mettre en œuvre pour s'y conformer (absence d'obligation de moyen – sauf engagements en termes d'augmentation de la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie, également visée dans l'accord de coopération), chacun dans sa sphère de compétences.

56. La répartition des compétences entre les entités fédérées et l'Etat fédéral est une matière réservée par la Constitution et au législateur spécial et repose sur les principes d'attribution et d'exclusivité. La coopération entre les entités fédérées et l'Etat fédéral constitue donc une exception aux dispositions de la Constitution et de la loi spéciale, que seuls le Constituant ou le législateur spécial sont habilités à imposer.
57. La nature particulière des accords de coopération justifie par ailleurs que la Cour constitutionnelle elle-même n'est pas compétente pour en contrôler le respect, confié à une juridiction *ad hoc* créée par la loi (art. 92*bis*, § 5, LSRI et art. 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle). *A fortiori*, il ne se conçoit pas qu'une juridiction soit habilitée à imposer la conclusion d'un tel accord, ce qui supposerait d'en déterminer à tout le moins une partie du contenu.
58. En ce que les demandes imposent l'adoption d'un accord de coopération, Votre Tribunal est incompétent.

(b) Les demandes ne respectent pas le principe de la séparation des pouvoirs

(i) Injonctions au pouvoir législatif

59. Dans le cadre du présent litige, les parties demanderesse demandent à Votre Tribunal d'ordonner aux parties citées de faire diminuer le volume global des émissions belges annuelles de GES. À cette fin, elles se basent sur la Convention européenne des droits de l'homme, la Constitution belge, le principe de prévention, le principe de précaution et les articles 1382 et 714 du Code civil.

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

parties requérantes reviendrait à obliger le parlement bruxellois à légiférer en ce sens – à défaut pour le Gouvernement bruxellois de pouvoir agir sans habilitation.

Par conséquent, les parties demanderesses demandent à Votre Tribunal de faire des injonctions aux pouvoirs législatifs des parties défenderesses. Or, de telles injonctions violeraient le principe de la séparation des pouvoirs qui constitue en droit belge un principe général de droit à valeur constitutionnelle ⁽⁶⁵⁾.

60. En effet, Votre Tribunal est invité à statuer sur l'opportunité d'un acte du pouvoir législatif et, partant, à se substituer à ce dernier pour lui imposer l'adoption d'un tel acte. Or, le principe de la séparation des pouvoirs est un moyen de défense qui est d'ordre public ⁽⁶⁶⁾. Il ne s'agit pas uniquement d'un principe d'organisation politique mais également d'une norme juridique qui peut être invoquée devant le juge judiciaire ⁽⁶⁷⁾.
61. La première limite du pouvoir judiciaire concerne l'interdiction de statuer par voie de dispositions générales, telle que prévue par l'article 6 du Code judiciaire. Les règles générales sont réservées au pouvoir législatif. Le juge, lui, ne statue que par voies de dispositions particulières ne s'appliquant qu'aux parties au litige porté devant lui. Cette limitation a un incidence sur la portée des mesures qui peuvent être sollicitées auprès des juridictions ⁽⁶⁸⁾.

Ainsi, une décision judiciaire prise contre les pouvoirs publics ne peut donc pas avoir une portée telle qu'elle devienne générale ou réglementaire, c'est-à-dire qu'elle affecte directement les droits ou obligations des citoyens non parties au litige ⁽⁶⁹⁾.

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

62. Une autre limite concerne l'interdiction de statuer en opportunité. La question de l'opportunité relève des pouvoirs législatif et exécutif. Le juge ne statue qu'en application de la règle de droit. Lorsqu'aucune norme n'impose un comportement déterminé à l'autorité, celle-ci se voit reconnaître par le juge une liberté politique qui doit lui permettre d'agir de manière discrétionnaire dans l'intérêt général ⁽⁷⁰⁾.

(ii) Dispositions et principes invoqués par les parties demanderesses

63. Les parties demanderesses soulèvent une violation des articles 7bis, 22 et 23 de la Constitution.

⁶⁵ M. JOASSART, « Le juge civil et la séparation des pouvoirs », *A.P.T.*, 2016, p. 435.

⁶⁶ *Idem*, p. 436.

⁶⁷ *Idem*, p. 435.

⁶⁸ *Idem*, p. 438.

⁶⁹ *Idem*, p. 441.

⁷⁰ *Idem*, p. 438; Cass., 4 mars 2004, *Pas.*, I, p. 374.

64. Selon la doctrine, le juge ne peut contrôler lui-même le respect de la Constitution par les normes législatives, cette mission étant réservée à la Cour constitutionnelle. Le pouvoir judiciaire est dès lors incompétent pour constater la violation de la Constitution par le pouvoir législatif. Ainsi, sans l'intervention préalable de la Cour constitutionnelle, le juge ne peut constater une faute « constitutionnelle » dans le comportement du législateur ⁽⁷¹⁾.

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

65. Les parties demandereses soulèvent également une violation du principe de prévention.

Dans le cadre de la réparation du dommage, la doctrine établit une distinction entre la notion de réparation et la notion de prévention. Alors que la réparation, pour être ordonnée par un juge, suppose l'existence d'un dommage légitime, personnel et certain, la prévention vise quant à elle un *risque de préjudice* ⁽⁷²⁾.

L'idée d'une prévention par le pouvoir judiciaire du dommage que pourrait causer le législateur est critiquée par la doctrine parce qu'elle impliquerait une très forte restriction de la liberté des assemblées démocratiquement élues. Le seul instrument mis à la disposition des justiciables par le droit positif est la demande de suspension de la norme législative devant la Cour constitutionnelle. Le juge judiciaire est en revanche incompétent pour suspendre les effets d'une loi en vue de prévenir la réalisation d'un dommage ⁽⁷³⁾.

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

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

Selon la doctrine, seule la violation d'une norme supérieure est de nature à constituer une faute dans le chef du législateur ⁽⁷⁴⁾. Ainsi, le juge ordinaire ne peut appliquer le principe général de prudence au pouvoir législatif. Le Premier Avocat général Jean-François LECLERCQ écrit, dans ses conclusions précédant l'arrêt de la Cour de cassation du 28 septembre 2006 : « *Quand le législateur s'abstient de légiférer sans qu'aucune règle quelconque l'incite à le faire, il me paraît difficile de retenir la responsabilité du législateur. Les cours et tribunaux risquent dans ce cas de s'immiscer dans l'exécution de la fonction législative* » ⁽⁷⁵⁾.

Si l'on admet que le juge peut vérifier le respect du devoir général de prudence par le législateur, son pouvoir de contrôle ne serait plus guidé par le critère objectif que constituent les normes supérieures de référence. Il s'agirait en effet pour le juge de vérifier si le législateur s'est comporté en bon père de famille. Or, on est en droit de se demander si de telles appréciations sont compatibles avec le principe de la séparation des pouvoirs. Ainsi, en vérifiant le respect par le législateur du devoir général de

⁷¹ F. BOUHON, *op. cit.*, p. 404.

⁷² *Idem*, p. 412.

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ J. VAN CAMPERNOLLE ET M. VERDUSSEN, « La responsabilité du législateur dans l'arriéré judiciaire », *J.T.*, 2007, p. 434.

⁷⁵ Conclusions du M. le premier avocat général Jean-François LECLERCQ, *J.T.*, 2006, p. 599

prudence, le juge pourrait-il mettre la responsabilité du législateur en cause parce que celui-ci n'aurait pas – contrairement à ce qu'aurait fait (aux yeux du juge) un bon père de famille – accordé suffisamment de crédits budgétaires pour assurer la mise en œuvre d'une politique donnée ⁽⁷⁶⁾ ?

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

6.3 MOYENS

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

(a) Non fondement des demandes

68. La citation des parties demanderesses n'expose aucun élément concret relatif aux mesures déjà adoptées par les parties demanderesses dont, singulièrement, la Région de Bruxelles-Capitale. *A fortiori*, les parties demanderesses ne démontrent pas que les mesures adoptées et les engagements pris par la Région de Bruxelles-Capitale seraient insuffisants pour réduire les émissions de GES dans une proportion conforme à ce qui peut être attendu de la part d'une autorité publique normalement prudente et diligente placée dans les mêmes conditions.

La concluante ne peut donc admettre que les parties demanderesses déclarent, sans autre explication concrète que les parties citées « *restent en défaut* » de veiller à la réduction des émissions de GES sur leur territoire. La citation, formulée en termes généraux, pourrait être adressée à toute autorité publique, à quelque niveau que ce soit, où qu'elle se trouve, en Belgique ou à l'étranger.

Ainsi, les parties demanderesses reviennent longuement sur une prétendue violation des droits de l'homme, du principe de prévention, du principe de précaution, de la norme de prudence ou encore de l'article 714 du Code civil, sans jamais démontrer en quoi, concrètement, ces principes et normes auraient effectivement été violés par la Région de Bruxelles-Capitale. Les déclarations des parties citées s'apparentent ainsi à des considérations générales, presque stéréotypées, qui ne peuvent servir de siège à une quelconque condamnation.

69. En droit belge, la mise en cause de la responsabilité repose sur les articles 1382 et suivants du Code civil. À défaut de régime de responsabilité spécifique en matière de lutte contre les changements climatiques, c'est donc sur ce régime de droit commun que doit nécessairement se fonder une action dirigée, comme en l'espèce, contre les autorités publiques.

Dans leur citation, les parties demanderesses invoquent toutefois plusieurs fondements sans formellement rattacher ceux-ci aux conditions d'application de ces dispositions. Il semble dès lors nécessaire d'aborder en premier lieu ce fondement central de la demande, la plupart des autres dispositions invoquées devant être examinées dans le cadre fixé par les principes de la responsabilité civile.

⁷⁶ F. BOUHON, *op. cit.*, p. 406.

(i) *Article 1382 du Code civil*

70. Depuis l'arrêt de la Cour de cassation du 28 septembre 2006, il est admis que la responsabilité de l'Etat peut être engagée pour une faute du législateur. Le régime applicable à cette situation sont les articles 1382 et suivants du Code civil.

Dans l'affaire qui a donné lieu à cet arrêt, la partie requérante estimait que le législateur belge n'avait pas adopté les normes nécessaires pour se conformer à l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agissait donc d'une carence normative qui était reprochée au législateur. Ainsi, selon la Cour de cassation, une abstention ou une insuffisance normative est un comportement susceptible de déclencher la responsabilité de l'Etat législateur ⁽⁷⁷⁾.

71. Pour l'application de l'article 1382 du Code civil, il faut cependant que ce comportement constitue une faute. En général, il est admis qu'un comportement est jugé fautif soit parce que son auteur viole une norme juridique particulière, soit parce que celui-ci ne respecte pas le principe général de prudence ⁽⁷⁸⁾.

Cependant, comme démontré ci-dessous (paragraphe 66), selon la doctrine, seule la violation d'une norme supérieure est de nature à constituer une faute dans le chef du législateur ⁽⁷⁹⁾. En outre, le juge ne peut contrôler lui-même le respect de la Constitution par les normes législatives, cette mission étant réservée à la Cour constitutionnelle. Nous nous référons à cet égard aux développements relatifs à la séparation des pouvoirs ci-dessus.

En l'espèce et comme démontré ci-dessous, il n'existe aucune violation des normes supérieures de droit international invoquées par les parties demanderesse. En ce qui concerne les dispositions de la Constitution invoquées, le juge est incompétent pour en constater la violation.

72. De plus, selon la doctrine, la faute ne peut être reprochée au pouvoir législatif qu'à la condition d'être dûment avérée et suffisamment caractérisée. Une faute caractérisée est une faute qui, sans être nécessairement manifeste et grave, est une faute dont le caractère répréhensible apparaît clairement sans ambiguïté ⁽⁸⁰⁾.

En l'espèce, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas commis une telle faute. Il est renvoyé à cet égard aux développements sous le présent moyen et sous le moyen soulevé à titre subsidiaire.

73. Enfin, il est malaisé de démontrer un lien causal entre une action ou une abstention d'un Etat en matière climatique et des conséquences déterminées sur les droits d'un requérant déterminé ⁽⁸¹⁾. En effet, les questions de responsabilité liées au réchauffement climatique se caractérisent par un lien causal particulièrement distendu entre la faute et le dommage. Pour que la responsabilité puisse être activée, il faut un lien causal entre une faute déterminée et un dommage déterminé ⁽⁸²⁾.

⁷⁷ F. BOUHON, *op. cit.*, p. 400.

⁷⁸ *Idem*, p. 402.

⁷⁹ J. VAN CAMPERNOLLE ET M. VERDUSSEN, « La responsabilité du législateur dans l'arriéré judiciaire », *J.T.*, 2007, p. 434.

⁸⁰ *Idem*, p. 434.

⁸¹ D. MISONNE, L. TRIAILLE ET C. NENNEN, *Responsabilité (civile) de l'Etat et climat*, Rapport du séminaire académique #2, 28 mai 2018, p. 15.

⁸² *Idem*, p. 8.

En matière climatique, il faudrait démontrer :

- que la négligence de la Région de Bruxelles-Capitale a contribué à l'aggravation du dérèglement climatique ;
- que l'événement climatique qui a provoqué le dommage est une conséquence de cette aggravation ;
- que le dommage a été effectivement causé par cet événement ⁽⁸³⁾.

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

74. Selon la doctrine, la condition d'individualisation du dommage demeure un obstacle important à la mise en cause de la responsabilité civile des Etats pour leur inaction face au dérèglement climatique ⁽⁸⁴⁾. En l'espèce, les parties demanderesses ne démontrent pas leur dommage individuel qui serait lié à une prétendue inaction ou insuffisance d'action de la Région de Bruxelles-Capitale face au réchauffement climatique.

(ii) Article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme

75. Les parties demanderesses invoquent une violation des obligations positives imposées aux Etats par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon elles, les parties défenderesses doivent prendre les mesures qui peuvent être raisonnablement exigées au regard des compétences qui leur incombent afin de diminuer les émissions de GES.
76. L'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme est de nature négative car elle vise à mettre un terme à certaines actions de l'Etat. Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme a développé dans sa jurisprudence la doctrine des obligations positives. Selon celle-ci, l'article 2 peut, dans certaines situations, imposer aux pouvoirs publics de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction ⁽⁸⁵⁾.
77. Selon la jurisprudence, pour pouvoir être considérée comme étant directement applicable et dès lors source de droit subjectif, la norme d'un traité international doit être suffisamment précise et complète ⁽⁸⁶⁾.

A cet égard, la doctrine et la jurisprudence établissent une distinction entre les obligations positives et les obligations négatives. Ainsi, il est en général admis que l'obligation négative est dotée d'effet direct (l'idée étant que l'abstention postulée par le droit considéré ne laisse aucune marge d'appréciation à l'Etat) tandis que l'obligation positive est dépourvue d'effet direct (les possibilités de faire respecter une disposition positive étant généralement multiples) ⁽⁸⁷⁾.

⁸³ *Idem*, p. 16.

⁸⁴ *Idem*, p. 15.

⁸⁵ *Manuel sur les droit de l'homme et l'environnement*, Conseil de l'Europe, 2012, p. 34 ; CEDH, arrêt L.C.B. c. Royaume-Uni du 9 juin 1998.

⁸⁶ I. HACHEZ, « Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge : focus sur la notion polysémique d'effet direct », *La Revue des droits de l'homme*, 2015, p. 3.

⁸⁷ *Idem.*, p. 3 ; Cass., 6 mars 1986, *Pas.*, I, p. 853.

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

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

Dans le cadre des obligations positives imposées, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé : « *Si toute menace présumée contre la vie n'oblige pas les autorités, au regard de la Convention, à prendre des mesures concrètes pour en prévenir la réalisation, il en va autrement, notamment, lorsqu'il est établi que lesdites autorités savaient ou auraient dû savoir sur le moment qu'un ou plusieurs individus étaient menacés de manière réelle et immédiate dans leur vie, et qu'elles n'ont pas pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures nécessaires et suffisantes pour pallier ce risque* »⁽⁸⁸⁾.

Ainsi, la Cour doit juger si, dans les circonstances de l'affaire, l'Etat a pris toutes les mesures requises pour empêcher que la vie de la requérante ne soit inutilement mise en danger. Il existe dès lors une violation de l'article 2, §1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme lorsque l'Etat n'a pas pris les mesures que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour prévenir la matérialisation des risques pour la vie des requérants dont il connaissait ou aurait dû connaître l'existence. A cette fin, la Cour européenne des droits de l'homme examine l'existence d'un lien causal entre le dommage allégué et la faute ou la négligence de l'Etat⁽⁸⁹⁾.

79. En effet, l'approche par les droits fondamentaux dans le contentieux climatique est étroitement liée à l'individualisation du dommage et à l'établissement et d'un lien causal individualisé, ce qui constitue une limite importante. Selon la doctrine, il est malaisé de démontrer un lien entre une action ou une abstention d'un Etat en matière climatique et des conséquences déterminées sur les droits d'un requérant déterminé⁽⁹⁰⁾.

80. Les parties demanderesse n'établissent pas dans leur citation que la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas pris et ne prend pas toutes les mesures que l'on peut raisonnablement attendre d'elle pour protéger la vie de ses citoyens. Elles n'établissent pas non plus de lien causal entre les actes de la Région de Bruxelles-Capitale et les dommages futurs allégués tels que les phénomènes météorologiques extrêmes.

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

⁸⁸ CEDH, arrêt *Önerjildiz c. Turquie* du 18 juin 2002, nous soulignons.

⁸⁹ CEDH, arrêt *L.C.B. c. Royaume-Uni* du 9 juin 1998.

⁹⁰ D. MISONNE, L. TRIAILLE ET C. NENNEN, *Responsabilité (civile) de l'Etat et climat*, Rapport du séminaire académique #2, 28 mai 2018, p. 15.

81. En conclusion, l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il impose des obligations positives aux Etats membres, ne produit pas d'effet direct et ne peut dès lors être invoqué devant une juridiction nationale, Votre Tribunal, comme source de droit subjectif par les parties demanderesse. A titre subsidiaire, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas violé l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

(iii) Article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, article 7bis de la Constitution et article 22 et 23 de la Constitution

82. Les parties demanderesse invoquent une violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 22 et 23 de la Constitution, en ce qu'ils incluent un droit à un environnement sain et à la protection de la santé. Selon elles, il existe un droit subjectif à un environnement sain.

Les parties demanderesse insistent sur les obligations positives qui découlent de ces articles et l'effectivité des mesures que l'Etat doit prendre. Selon elles, l'émission excessive de GES les expose à des risques sérieux pour leur santé et leur vie privée et familiale et leur intérêt à s'opposer au changement climatique est suffisamment individualisé.

Article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme

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

Sous cet angle, il semble en effet que les droits civils et politiques garantis confèrent à leurs bénéficiaires des droits subjectifs dont ils peuvent directement se prévaloir devant le juge judiciaire, sans devoir attendre l'adoption de mesures internes d'exécution ⁽⁹¹⁾.

84. A cet engagement négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes au respect effectif de la vie familiale. En l'espèce, les parties demanderesse invoquent des obligations positives dans le chef des parties défenderesse ⁽⁹²⁾.

Se pose alors la question de savoir si un particulier pourrait revendiquer, devant les cours et tribunaux, le bénéfice d'une obligation positive imposée par la Convention européenne des droits de l'homme. Comme précisé ci-dessus, la majorité de la jurisprudence et de la doctrine affirme l'absence de caractère directement applicable aux obligations positives découlant de la Convention européenne des droits de l'homme ⁽⁹³⁾.

⁹¹ J. PIERET, « L'influence du juge belge sur l'effectivité de la Convention: retour doctrinal et jurisprudentiel sur le concept d'effet direct », in *Entre ombres et lumières: cinquante ans d'application de la Convention européenne des droits de l'homme en Belgique*, 2008, p. 83 à 143.

⁹² I. HACHEZ, « Morceaux choisis sur 'applicabilité directe de la Convention européenne des droits de l'homme », in *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, 2014, p. 210.

⁹³ *Idem*, p. 210.

85. Dans son arrêt du 6 mars 1986 ⁽⁹⁴⁾, la Cour de cassation a rappelé que, pour pouvoir être considérée comme étant directement applicable, la norme d'un traité international doit être suffisamment précise et complète.

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

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

Attendu que, toutefois, en tant qu'elle oblige l'Etat dans la fixation du régime des liens de famille, tels ceux des droits successoraux des enfants naturels sur les biens de leur mère décédée, à agir de manière à permettre aux intéressés de mener une vie de famille normale, cette disposition n'est pas suffisamment précise et complète pour avoir des effets directs ; qu'en effet, en cette matière, diverses possibilités s'offrent au choix de l'Etat pour réaliser cet impératif, que dans cette mesure ledit article 8, § 1^{er}, n'impose à l'Etat qu'une obligation de faire dont le législateur assume la responsabilité mais qui ne saurait être invoquée comme source de droits subjectifs et d'obligations pour des particuliers » ⁽⁹⁵⁾.

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

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

87. A titre subsidiaire, l'intérêt des parties demandereses n'est pas suffisamment individualisé en ce qu'il vise en général le droit à un environnement sain, qui n'est pas, comme tel, prévu par la Convention européenne des droits de l'homme.
88. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que *« l'élément crucial qui permet de déterminer si, dans les circonstances d'une affaire, des atteintes à l'environnement ont emporté violation de l'un des droits sauvegardés par le paragraphe 1 de l'article 8 est l'existence d'un effet néfaste sur la sphère privée ou familiale d'une personne, et non simplement la dégradation générale de l'environnement. Ni l'article 8 ni aucune disposition de la Convention ne garantit spécifiquement une protection générale de l'environnement en tant que tel ; d'autres instruments internationaux et législations internes sont plus adaptés lorsqu'il s'agit de traiter cet aspect particulier » ⁽⁹⁶⁾.*

⁹⁴ Cass., 6 mars 1986, *Pas.*, I, p. 853.

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ CEDH, arrêt *Kyrtatos c. Grèce* du 22 mai 2003.

Par conséquent, l'objectif de la Convention européenne des droits de l'homme est de protéger les droits de l'homme de chaque individu, et non les aspirations ou les besoins généraux de la communauté prise dans son ensemble ⁽⁹⁷⁾. A cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme considère deux questions : s'il existe un lien causal entre l'activité et l'impact négatif sur l'individu et si les effets néfastes ont atteint un certain seuil de préjudice ⁽⁹⁸⁾. La Cour demande dès lors un lien direct entre l'atteinte à l'environnement et l'effet néfaste sur la sphère privée ou familiale de chaque partie requérante ⁽⁹⁹⁾.

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

89. En conclusion, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il impose des obligations positives aux Etats membres, ne produit pas d'effet direct et ne peut dès lors être invoqué devant une juridiction nationale, Votre Tribunal, comme source de droit subjectif par les parties demanderessees.

A titre subsidiaire, l'intérêt des parties demanderessees n'est pas suffisamment individualisé en ce qu'il vise en général le droit à un environnement sain, qui n'est pas, comme tel, prévu par la Convention européenne des droits de l'homme.

Articles 7bis, 22 et 23 de la Constitution

90. En ce qui concerne le droit à un environnement sain prévu par l'article 23, alinéa 3, 4° de la Constitution, selon la doctrine, il paraît difficile de reconnaître un effet direct subjectif à ce droit, dès lors que l'alinéa 2 de cette même disposition stipule explicitement que le législateur détermine les conditions de son exercice. L'objectif du Constituant était dès lors de ne pas donner un tel effet direct au droit à la protection d'un environnement sain ⁽¹⁰⁰⁾. Il s'agissait d'inscrire en droit positif des droits économiques, sociaux et culturels « *sans qu'il leur soit pour autant attribué un effet immédiat. Ils ne pourront entrer en vigueur que si l'autorité compétente prend les mesures d'exécution concrètes* » ⁽¹⁰¹⁾.

Selon la Cour constitutionnelle, « *conformément à l'article 23 de la Constitution qui range le droit à la protection d'un environnement sain parmi les droits économiques, sociaux, et culturels, il appartient au législateur compétent de déterminer les conditions d'exercice de ces droits* » ⁽¹⁰²⁾. La jurisprudence du Conseil d'Etat va dans le même sens ⁽¹⁰³⁾.

⁹⁷ Manuel sur les droit de l'homme et l'environnement, Conseil de l'Europe, 2012, p. 46.

⁹⁸ *Idem*.

⁹⁹ M. PÂQUES, *op. cit.*, p. 42.

¹⁰⁰ C.-H. BORN ET F ; HAUMONT, « Le droit à la protection d'un environnement sain », in N. BONBLED, M. VERDUSSEN ET F. TULKENS, *Les droits constitutionnels en Belgique*, 2011, pp. 1426-1427.

¹⁰¹ *Doc. Parl.*, Sénat, sess. Extr. 1991-1992, n° 100-2/1°, p. 4.

¹⁰² C.C., arrêt n° 151/2003 du 26 novembre 2003.

¹⁰³ C.E., arrêt n° 85.699 du 29 février 2000 ; C.E., arrêt n° 71.001 du 21 janvier 1998 ; C.E., arrêt n° 100.514 du 31 octobre 2001 ; C.E., arrêt n° 181.542 du 28 mars 2008.

Selon Michel Pâques, « *Comment pourrait-il en être autrement, s'agissant d'un droit qui appelle la concrétisation législative? Il n'en va autrement que pour un noyau dur, minimum minimorum de la dignité humaine, qu'il est aussi impossible de ne pas reconnaître à tous que difficile d'établir concrètement dans le domaine de l'environnement. Ce serait, dans des cas forcément très graves, le droit de demander au pouvoir public de faire, de protéger, d'améliorer sans référence nécessaire à une législation. Mais notre séparation des pouvoirs ne semble guère permettre d'action de l'administration sans loi ou habilitation constitutionnelle et notre Constitution ne règle pas davantage de droit d'action contre l'inertie du législateur ni le pouvoir du juge de donner à ce dernier des injonctions »⁽¹⁰⁴⁾.*

Par conséquent, en l'absence d'effet direct de revendication, une carence des pouvoirs publics ne peut être sanctionnée directement, en dehors peut-être des cas les plus graves d'atteinte à un « noyau dur » de qualité environnementale (*quod non* en l'espèce). Il n'est pas possible de déduire de l'article 23 de la Constitution un droit à la norme⁽¹⁰⁵⁾. Il n'existe à ce jour aucune jurisprudence belge mettant en cause la responsabilité du *législateur* pour avoir manqué son obligation d'adopter des mesures en vue de préserver un élément de l'environnement encore insuffisamment protégé.

Les parties demanderesses ne peuvent dès lors invoquer directement les articles 22 et 23 de la Constitution comme source d'un droit subjectif à un environnement sain afin de demander au juge des injonctions au pouvoir législatif.

91. En outre, les législateurs compétents jouissent incontestablement d'une large marge d'appréciation pour réaliser les droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit à la protection d'un environnement sain. Aucun délai ne leur est imparti pour atteindre les objectifs visés à l'article 23 de la Constitution, conformément à l'idée que la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels ne peut être que progressive. De même, un juste équilibre doit guider la fixation des priorités d'action visant à assurer la réalisation concrète du droit à la protection d'un environnement sain, celui-ci n'étant pas absolu⁽¹⁰⁶⁾. Il s'agit d'une obligation de moyen et non de résultat⁽¹⁰⁷⁾, soumise à l'exigence de proportionnalité⁽¹⁰⁸⁾.

Ainsi, le Constituant laisse, une grande liberté aux pouvoirs publics pour choisir les instruments – de police, de marché, contractuels, de sensibilisation, etc. – et les standards environnementaux qu'ils jugent les plus appropriés pour réduire progressivement l'impact environnemental des activités humaines⁽¹⁰⁹⁾.

92. En conclusion, les parties demanderesses ne peuvent invoquer directement les articles 22 et 23 de la Constitution devant Votre Tribunal.

A titre subsidiaire, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas violé les articles 22 et 23 de la Constitution eu égard à la large marge d'appréciation laissée aux législateurs compétents pour réaliser le droit à la protection d'un environnement sain (voir ci-dessous toutes les mesures prises par la Région de Bruxelles-Capitale afin de protéger ce droit).

¹⁰⁴ M. PÂQUES, « L'environnement : un certain droit de l'homme », *A.P.T.*, 2006, p. 54, nous soulignons.

¹⁰⁵ C.-H. BORN ET F ; HAUMONT, *op. cit.*, pp. 1434.

¹⁰⁶ L'introduction de l'article 7bis dans la Constitution renforce cette exigence d'équilibre entre les trois dimensions du développement durable que doivent respecter les collectivités dans leurs politiques publiques.

¹⁰⁷ *Doc. Parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 13.

¹⁰⁸ C.-H. BORN ET F ; HAUMONT, *op. cit.*, pp. 1432-1433.

¹⁰⁹ *Idem.*

(iv) Principe de prévention et principe de précaution

93. Les parties demanderesses invoquent une violation du principe de prévention en ce qu'il ferait naître dans le chef des parties défenderesses une obligation légale de prendre des mesures effectives et proportionnelles afin de prévenir que les émissions de GES depuis leur territoire causent des dommages significatifs à l'environnement où « *habitent, travaillent et vivent les parties demanderesses* ».

Les parties demanderesses invoquent également une violation du principe de précaution en ce qu'il fait naître dans le chef des parties défenderesses une obligation de prendre des mesures appropriées en vue de prévenir certains risques potentiels du réchauffement climatique sur la santé publique et l'environnement.

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

La Cour de justice de l'Union européenne a rappelé que cette disposition se limite à définir les objectifs généraux de l'Union en matière d'environnement, à charge pour les organes législatifs de l'Union de prendre les mesures permettant leur mise en œuvre effective ⁽¹¹⁰⁾. Ainsi, ni l'article 191, § 2, alinéa 1^{er}, du TFUE, ni les quatre principes que vise cette disposition, y compris les principes de prévention et de précaution, ne sauraient être invoqués en tant que tels par des particuliers dans un domaine relevant de la politique de l'environnement en l'absence de normes de droit dérivé adoptées sur le fondement de l'article 192 TFUE et couvrant spécifiquement la situation concernée ⁽¹¹¹⁾.

Le Conseil d'Etat considère également que le principe de précaution ne constitue pas une norme juridique dont la violation serait en soi une cause d'illégalité ⁽¹¹²⁾.

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

95. Les principes de prévention et de précaution se distinguent en fonction de la matérialité du risque envisagé. La ligne de partage entre ces deux principes se situe entre un risque vérifiable à l'aide des enseignements de la science et de l'expérience quand le principe de prévention s'applique et un risque scientifiquement plausible quand la démarche de précaution est admise ⁽¹¹³⁾.

Partant, les parties demanderesses se contredisent en invoquant le principe de prévention et le principe de précaution. En effet, les deux principes ne peuvent s'appliquer à la même situation puisque leur

¹¹⁰ CJUE, arrêt C-2015/14 du 4 mars 2015.

¹¹¹ I.-S. BROUHNS ET L. VANSNICK, « Les principes généraux en droit de l'urbanisme et de l'environnement », in *Les principes généraux de droit administratif*, Bruxelles, 2017, p. 773.

¹¹² C.E., arrêt n° 242.760 du 23 octobre 2018.

¹¹³ I.-S. BROUHNS ET L. VANSNICK, *op. cit.*, pp.773-774.

application dépend de la matérialité du risque. Si le risque est vérifiable, le principe de prévention s'applique, tandis que si le risque est seulement scientifiquement plausible, c'est au contraire le principe de précaution qui trouve à s'appliquer.

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

96. En ce qui concerne le principe de précaution, « *il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative compétente en ce qui concerne l'application du principe de précaution, son contrôle devant se limiter à la sanction d'une éventuelle erreur manifeste d'appréciation* »⁽¹¹⁴⁾.
97. Ainsi, Votre Tribunal ne saurait sanctionner la Région de Bruxelles-Capitale sur la base du principe de précaution qu'après avoir constaté une erreur manifeste d'appréciation dans l'exercice de ses compétences au regard de la problématique du réchauffement climatique.

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

98. La Région de Bruxelles-Capitale ne viole pas les principes de prévention et de précaution. Comme démontré ci-dessous, la Région de Bruxelles-Capitale a pris et continue à prendre des mesures effectives et proportionnelles afin de prévenir certains risques potentiels du réchauffement climatique sur la santé publique et l'environnement et de prévenir que les émissions de GES causent des dommages significatifs à l'environnement de prévenir certains risques potentiels du réchauffement climatique sur la santé publique et l'environnement.

(v) Article 714 du Code civil

99. Les parties demanderesses invoquent une violation de l'article 714 du Code civil en ce que « *par l'émission de GES et par manque (d'encouragement suffisant) d'alternatives, leur droit d'usage à un climat stable, à la jouissance d'une biodiversité riche, à une bonne qualité de l'air et de l'atmosphère est limité* ».
100. L'article 714 du Code civil dispose que « *Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir* ».

Au regard de ce libellé, les demandeurs n'exposent pas les motifs pour lesquels l'article 714 du Code civil serait susceptible de constituer un fondement juridique à leurs demandes. En outre, l'action ne vise manifestement pas l'émission de GES par la Région de Bruxelles-Capitale elle-même, et aucun

¹¹⁴ C.E, arrêt n° 210.676 du 25 janvier 2011.

développement ne permet de comprendre ce que vise le « *manque (d'encouragement suffisant) d'alternatives* ».

101. Tout au plus, la violation de l'article 714 suppose l'existence d'une faute dont la nature ne se différencie pas de la faute visée par l'article 1382 du Code civil ⁽¹¹⁵⁾. Or, en l'espèce, il est démontré par ailleurs que la Région de Bruxelles-Capitale ne saurait se voir reprocher une telle faute. La Région de Bruxelles-Capitale prend en effet toutes les mesures pouvant être raisonnablement adoptées une autorité publique normalement prudente et diligente placée dans les mêmes conditions afin de réduire les émissions de GES à partir de son territoire. Partant, la Région de Bruxelles-Capitale ne porte pas atteinte par ses actions aux choses communes, tel que l'air, la biodiversité ou l'atmosphère dans une mesure qui justifierait qu'elle soit jugée responsable sur la base de l'article 714 du Code civil, à supposer que cette base juridique suffise à fonder une telle condamnation en l'espèce, *quod non*.

Au contraire et comme développé par ailleurs, la Région de Bruxelles-Capitale mène de longue date une politique climatique qui lui a permis de réduire ses émissions de GES malgré la croissance de sa population et de ses activités.

(vi) Article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme

102. Les parties demandereses invoquent une violation de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon elles, s'il devait être jugé qu'il n'est pas possible en droit belge d'ordonner aux parties citées de diminuer les émissions belges, il doit être constaté que les parties demandereses ne disposent pas d'un recours effectif pour contrer la violation de leurs droits sur la base des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.
103. L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit un droit à un recours effectif devant une instance nationale en cas de grief défendable de violation des droits de la Convention européenne des droits de l'homme ⁽¹¹⁶⁾. Ainsi, l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme n'exige pas un recours interne pour toute doléance, aussi peu méritoire soit-elle. La question de savoir si le grief est défendable ou non doit être examinée à la lumière des faits et de la nature du/des problème(s) juridique(s) en jeu ⁽¹¹⁷⁾.

L'effectivité d'un recours au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour la partie demanderesse. Elle n'implique notamment pas que devrait être déclaré recevable un recours dont l'une des conditions de recevabilité ferait défaut ⁽¹¹⁸⁾.

104. Comme indiqué ci-dessus, la Région de Bruxelles-capitale s'interroge sur la recevabilité de la présente action en ce que les parties demandereses ne démontrent pas un intérêt né, actuel, direct et personnel. Le droit à un recours effectif prévu par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme

¹¹⁵ A. LEBRUN, « Le droit civil d'usage sur les "res", éléments vitaux de l'environnement », in *Droit de l'environnement – Développements récents*, L. LAVRYSEN (éd.), Bruxelles, Story-Scientia, 1989, p. 408.

¹¹⁶ *Manuel de droit européen en matière d'accès à la justice*, Conseil de l'Europe, 2016, p. 103 ; CEDH, arrêt *Klass et autres c. Allemagne* du 6 septembre 1978.

¹¹⁷ *Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes*, Conseil de l'Europe, 2013, p. 13.

¹¹⁸ F. BELLEFLAMME, « L'effet direct du droit au juge », in *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, 2014, p. 225 ; CEDH, arrêt *Costello-Roberts c. Royaume-Uni* du 25 mars 1993.

n'implique pas qu'un recours devrait être déclaré recevable alors que l'une des conditions de recevabilité ferait défaut.

105. En outre, comme démontré ci-dessus, les griefs des parties demanderesses se basent sur des obligations positives qui découlent des articles de la Convention européenne des droits de l'homme pour demander à Votre Tribunal de faire des injonctions au pouvoir législatif. De telles obligations positives n'ont pas d'effets directs et ne sont pas sources de droit subjectif.

Les parties demanderesses peuvent invoquer les droits prévus par la Constitution. Cependant, étant donné la nature des demandes des parties demanderesses – injonctions au pouvoir législatif – Votre Tribunal n'est pas compétent pour connaître de ces griefs. En effet, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, seule la Cour constitutionnelle est compétente pour juger sur de telles demandes. Il existe dès lors un recours effectif pour les requérants.

106. A titre subsidiaire, comme démontré ci-dessus, les éléments nécessaires pour constater une violation des articles de la Convention européenne des droits de l'homme sont inexistantes en l'espèce. La Région de Bruxelles-Capitale n'a pas violé les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les griefs des parties demanderesses ne sont pas fondés, ce qui n'implique pas qu'il n'existe pas de recours effectif devant les instances nationales.

(b) En tout état de cause : la Région de Bruxelles-Capitale a adopté les mesures appropriées

107. À supposer que puisse être mise en cause la responsabilité de la Région de Bruxelles-Capitale sur la base des dispositions invoquées, *quod non*, encore faudrait-il qu'il soit démontré *concrètement* par les parties demanderesses en quoi la Région de Bruxelles-Capitale aurait transgressé le norme du comportement d'une autorité publique normalement prudente et diligente placée dans la même situation.
108. Il est démontré ci-après que la Région de Bruxelles-Capitale a, cette dernière décennie, mis en œuvre un nombre important de mesures en vue de réduire les émissions régionales de GES en adoptant de nombreux textes législatifs et réglementaires dans les domaines de la qualité de l'air, des émissions de GES, de l'efficacité énergétique et du marché de l'énergie, notamment pour transposer les directives européennes dans ces thématiques. Ces mesures ne sont d'ailleurs pas critiquées dans la citation des parties demanderesses.
109. Ces réglementations s'accompagnent de nombreuses initiatives non réglementaires qui ont contribué et contribuent encore aux objectifs fixés au niveau mondial et européen en matière d'énergie, de qualité de l'air et d'émissions de GES ⁽¹¹⁹⁾.
110. Ces nombreuses initiatives ont permis l'obtention de résultats significatifs en termes de réduction des émissions de GES. En outre, les mentalités ont fortement évolué : les citoyens, les entreprises et le secteur public sont à présent sensibilisés aux enjeux environnementaux et énergétiques. En termes chiffrés, ces avancées se sont traduites par une réduction de 25,6% de la consommation énergétique (par habitant et à climat constant) entre 2004 (pic de consommation) et 2013 ⁽¹²⁰⁾.

¹¹⁹ Doc., Parl. Brux., sess. 2012-2013, 353/1.

¹²⁰ Plan régional air-climat-énergie, Bruxelles Environnement, juin 2016, p. 11.

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

111. La Région de Bruxelles-Capitale constitue une particularité institutionnelle du fait de son rôle de capitale de la Belgique. En tant que « ville-région », elle se distingue notamment des autres régions par son caractère essentiellement urbain, sa superficie réduite et sa densité de population.
112. Plus précisément, les éléments mis en évidence ci-dessous permettent de justifier que les efforts en termes de réduction des émissions ou de développement des énergies renouvelables (par habitant) délivrent des résultats moindres en Région de Bruxelles-Capitale.
- 1) **Démographie** : la croissance démographique est deux à trois fois plus importante en RBC que dans les autres Régions ⁽¹²¹⁾, avec, pour conséquence, une augmentation conséquente du parc de logements et des services (en termes de transport notamment). Ces bâtiments et services augmenteront inévitablement les émissions de GES régionales ;
 - 2) **Social** : le revenu par habitant bruxellois est le plus bas des trois Régions ⁽¹²²⁾. La capacité d'investissement est donc sensiblement moindre ;
 - 3) **Parc de bâtiments bruxellois** : il est plus compliqué et plus coûteux d'améliorer la performance énergétique du bâti bruxellois :
 - a. le taux de propriétaire-occupant est plus bas en Région de Bruxelles-Capitale (41%) ⁽¹²³⁾ que dans les autres Régions (environ 60%) ;
 - b. le taux de copropriété (configuration dans laquelle les décisions de rénovation sont plus complexes à mettre en œuvre) est plus élevé ;
 - c. le bâti est très compact, avec une proportion importante d'immeubles à appartements (53%) et de maisons deux façades (35%) ⁽¹²⁴⁾, ce qui limite *de facto* les déperditions énergétiques vers l'extérieur, mais aussi la marge de manœuvre pour l'amélioration de la performance énergétique ;
 - d. le bâti est ancien (94% du parc de bâtiments en RBC date d'avant 1981) ⁽¹²⁵⁾, avec, par conséquent, des contraintes de sauvegarde du patrimoine plus importantes – et des possibilités d'isolation extérieure (plus performante) limitées ;
 - e. le taux de pénétration du gaz naturel pour le chauffage est déjà très élevé, alors que les autres Régions ont un potentiel de réduction par le remplacement du mazout de chauffage par le gaz (ex. : pour le logement, le gaz naturel représente 66% en Région de Bruxelles-Capitale, contre 43% en Région flamande et 30% en Région wallonne) ⁽¹²⁶⁾ ;

¹²¹ Source : DGSIE.

¹²² Concernant le revenu moyen par habitant (revenu fiscal) : le revenu en Région de Bruxelles-Capitale représente 84% du revenu moyen en RW et 75% du revenu moyen en Région flamande (source : DGSIE).

¹²³ Source : Ministère du Logement.

¹²⁴ SEE 2011-2012 & IBSA

¹²⁵ http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/construction_industrie/parc/

¹²⁶ Bilans énergétiques régionaux 2012.

- f. le taux de logement équipé en une installation de chauffage central est plus élevé que dans les autres Régions.
- 4) **Aléa climatique** : le principal secteur émetteur de GES en Région de Bruxelles-Capitale est le secteur du bâtiment (approximativement 60% des émissions non-ETS en 2012, pour approximativement 25% en Région wallonne par exemple). Les émissions bruxelloises sont très largement dépendantes des besoins en chauffage et donc des conditions climatiques ;
- 5) **Coûts marginaux de réduction** : la Région de Bruxelles-Capitale dispose d'une marge de manœuvre plus réduite que les autres Régions pour agir sur les émissions de gaz à effet de serre ; comme déjà mentionné, les deux secteurs clés sont le bâtiment et le transport, -secteurs dans lesquels les coûts marginaux de réduction sont considérés comme très élevés ;
- 6) **Potentiel technique limité en matière de production d'énergie renouvelable** : la Région de Bruxelles-Capitale ne dispose d'aucun véritable potentiel de production d'énergie renouvelable autre que la filière solaire. L'importation de biomasse, susceptible de contribuer de manière substantielle à la capacité de production d'énergie renouvelable de la région voit son potentiel drastiquement réduit du fait de son impact sur la qualité de l'air. Presque entièrement recouverte par la « zone d'exclusion CTR » de Belgocontrol (lié à la proximité de l'aéroport de Zaventem), la Région ne dispose que de rares sites où il serait théoriquement possible d'implanter des éoliennes. ;
- 7) **Transport** : de nombreux emplois en Région de Bruxelles-capitale sont occupés par des personnes extérieures à la Région ; une série de mesures qui permettraient de diminuer l'impact de ces navettes sur les émissions de la Région ne relève pas de ses compétences (mise en place du RER, création de parkings de dissuasion dans les autres régions, etc.). La fiscalité des voitures de société échappe également à ses compétences.

(ii) Le Plan Air-Climat-Energie

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

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

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

- dimension sociale.

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

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

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

114. Parmi les mesures du PACE, l'on peut citer : la révision de la législation en matière de pics de pollution pour informer plus vite et offrir une meilleure protection aux Bruxellois, l'amélioration de la performance énergétique des biens mis en location, la révision de la fiscalité automobile régionale sur base de critères environnementaux, l'instauration d'un programme régional d'économie circulaire ou encore promotion des produits durables.

Très concrètement encore et comme détaillé en partie ci-dessous, de nombreuses mesures sont déjà en cours de mise en œuvre, voire entièrement exécutées, comme par exemple : le projet pilote destiné à tester les répercussions des investissements économiseurs d'énergie du propriétaire vers le locataire occupant son bien est en cours depuis 2015 ; l'appel à projets « bâtiment bruxellois exemplaires » (*Be Exemplary*) est sur les rails ; l'exemplarité des pouvoirs publics par l'utilisation de 100% d'énergie verte est en cours ; le Plan régional d'économie circulaire a été adopté en mars 2016 ; le nouveau régime des primes énergie est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016 et celui des prêts verts bruxellois en avril 2016 ; etc.

115. Enfin, pour assurer le suivi continu du PACE, l'article 1.4.15 du CoBRACE prévoit que Bruxelles Environnement publie annuellement une synthèse d'indicateurs de performance de la mise en œuvre du PACE et ce, en concertation avec les administrations régionales compétentes en matière de mobilité, de logement, d'économie et d'aménagement du territoire. Cette démarche vise notamment à identifier les impacts négatifs imprévus et, le cas échéant, à entamer une procédure de modification du PACE.

(iii) Le PNEC 2021-2030

116. Le plan bruxellois, adopté en juillet 2018 (**dossier, pièce 3**), fait partie intégrante du PNEC belge et contient 52 mesures propres à la Région de Bruxelles-Capitale, dont 20 mesures relatives aux bâtiments, 17 mesures relatives au transport et 14 mesures relatives aux énergies renouvelables. Parmi ces mesures, au moins 9 mesures relèvent directement de l'exemplarité des pouvoirs publics. Ces mesures seront mises en œuvre essentiellement de 2021 à 2030, mais certaines mesures sont le prolongement de mesures déjà mises en œuvre en 2018 (voire avant), ou seront lancées dès 2019.

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

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

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

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

(iv) Sources d’énergie renouvelables

121. Malgré son potentiel technique limité en matière d’énergies renouvelables, depuis 2005, la Région de Bruxelles-Capitale soutient celles-ci de diverses manières, notamment via le système des certificats verts, le prêt vert bruxellois, les primes énergie, par la mise à disposition d’un réseau d’experts, le service du facilitateur bâtiment durable pour les professionnels de la Région et par les programmes SolarClick et NRClick pour les autorités publiques (voy. également ci-dessous) ⁽¹²⁷⁾.

Ces mesures commencent à porter leurs fruits puisque en 2016 les sources d’énergie renouvelables couvraient un peu plus de 2% de la consommation finale brute d’énergie régionale. En quelques années seulement, les panneaux photovoltaïques ont connu un essor significatif et assuraient déjà en 2016 près de 10% de la production d’électricité sur le territoire régional ⁽¹²⁸⁾.

(v) Organisation du marché de l’électricité

¹²⁷ Plan régional air-climat-énergie, Bruxelles Environnement, juin 2016, p. 88.

¹²⁸ *Idem*, p. 89.

122. L'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité, entrée en vigueur le 27 novembre 2001, transpose la directive 96/92/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et organise le secteur de la distribution d'électricité à une tension égale ou inférieure à 70 kV en Région de Bruxelles-Capitale.
123. Elle contribue au développement durable et à la réalisation des objectifs de Kyoto en matière de réduction des émissions à effet de serre, en promouvant l'électricité verte et la cogénération de qualité. En effet, l'ordonnance vise à promouvoir le développement de cette technique de production en Région de Bruxelles-Capitale, et à permettre la contribution de la Région de Bruxelles-Capitale à l'établissement d'un marché européen de l'énergie verte, permettant de rencontrer les objectifs quantitatifs globaux et nationaux ⁽¹²⁹⁾.

A cette fin, cette ordonnance prévoit :

- l'éligibilité immédiate des auto producteurs utilisant l'énergie verte et la cogénération de qualité indépendamment de leur taille ;
- la labellisation des cogénérations de qualité par le service Energie de Bruxelles Environnement ;
- l'obligation pour les gestionnaires de réseau de transport régional et de distribution d'écouler, auprès des fournisseurs d'électricité, toute l'électricité produite par de tels auto producteurs et non utilisée sur place ou revendue sur le marché ;
- la certification de l'énergie verte produite en Région de Bruxelles-Capitale, en vue de permettre son écoulement sur le marché unique de l'électricité dans l'Union européenne ;
- la possibilité pour le gouvernement de fixer une quotité d'énergie verte à acheter par tout fournisseur en proportion de ses ventes en Région de Bruxelles-Capitale ⁽¹³⁰⁾.

(vi) Certificats verts

124. Dès 2004 ⁽¹³¹⁾, un mécanisme d'aide à la production d'électricité verte a été mis en place pour compenser le surcoût lié à ces technologies. Le producteur d'électricité verte reçoit un titre du régulateur du marché de l'énergie, Brugel, qu'il peut ensuite revendre au fournisseur le plus offrant. Ce fournisseur est ensuite tenu de rendre un certain nombre de certificats verts à Brugel pour respecter son obligation de quota.
125. Le quota d'électricité verte est fixé dans l'arrêté du 29 novembre 2012 fixant les quotas de certificats verts pour les années 2013 et suivantes. Cet arrêté permet d'équilibrer le marché des certificats verts et définit une tendance croissante de fourniture d'électricité verte jusqu'à atteindre au minimum 12% en

¹²⁹ Doc., Parl. Brux., sess. 2000-2001, 192/1.

¹³⁰ *Idem*.

¹³¹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 2004 relatif à la promotion de l'électricité verte et de la cogénération de qualité et arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2015 relatif à la promotion de l'électricité verte.

2025. Il s'agit d'un minimum car cet arrêté prévoit un mécanisme automatique d'adaptation de l'objectif à la hausse en cas de surplus de production d'électricité verte constaté à Bruxelles ⁽¹³²⁾.

En 2012, le quota était fixé à 3,25% ce qui représente une aide financière totale de 12 millions €/an. Cette aide a permis d'économiser 347.000 MWh d'énergie primaire sur la production d'électricité verte, soit 75.000 tCO₂ évitées en 2012 ⁽¹³³⁾.

(vii) Primes énergies

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

Pour aider à la rénovation énergétique des bâtiments, la Région de Bruxelles Capitale a débloqué en 2018 un budget « Primes énergie » de 22 millions d'euros avec une priorité donnée à l'audit énergétique, l'isolation et le chauffage.

(viii) Prêt vert bruxellois

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

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

(ix) SolarClick et NRClick

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

¹³² Plan régional air-climat-énergie, Bruxelles Environnement, juin 2016, p. 30.

¹³³ *Idem*, p. 28.

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

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

(x) Carte solaire

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

(xi) Performance énergétique des bâtiments

132. La performance énergétique des bâtiments (« PEB ») se décline en trois volets :
- les travaux PEB (rénovation et construction neuve) ;
 - la certification PEB (location, vente et bâtiment public) ;
 - les installations techniques PEB (chauffage et climatisation).

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

Le volet chauffage PEB est celui qui aura probablement le plus d'impact. On évalue la réduction des émissions en CO₂ à 166.000 tonnes à l'horizon 2020. Depuis 2008, le volet travaux a imposé des niveaux d'efficacité énergétique de plus en plus ambitieux pour atteindre les exigences PEB pour toutes nouvelles constructions de logements, de bureaux et d'écoles (400.000 m²/an) ⁽¹³⁴⁾.

(xii) Travaux PEB

133. Pour améliorer la performance énergétique d'un bien, de nombreuses mesures peuvent être mises en œuvre. Le volet « Travaux PEB » tente de garantir par les exigences PEB que l'essentiel de ces mesures soient mises en œuvre lors de la réalisation de travaux. Les exigences PEB concernent des aspects liés à la conception, à l'isolation thermique, aux caractéristiques techniques des installations, à la production d'énergie, à la ventilation, etc.

¹³⁴ *Idem*

134. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2007 déterminant des exigences en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments est entré en vigueur le 2 juillet 2008. Il prévoit une série d'exigences PEB à respecter lors d'une construction ou d'une rénovation. Ces exigences visent une haute performance énergétique et un climat intérieur sain.

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

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

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

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

(xiii) Certification PEB

137. Le CoBRACE met en place des obligations PEB principales applicables à certaines opérations immobilières. Ainsi, toute personne qui, pour son compte ou à titre d'intermédiaire, veut procéder sur une unité PEB à une vente, en ce compris la vente partielle, la mise en location, la cession de bail, la conclusion d'un leasing immobilier, la cession d'un droit réel ou l'établissement d'un droit réel entre vifs, à l'exception des servitudes, de l'établissement d'hypothèque et des contrats de mariage et de leurs modifications doit indiquer, dans la publicité y relative, la performance énergétique du bien, doit fournir gratuitement, sur demande, une copie du certificat PEB doit s'assurer que les informations relatives au certificat PEB soient présentes dans l'acte de transaction immobilière.
138. En outre, toute société ou ASBL, association internationale sans but lucratif ou fondation qui est propriétaire et/ou occupe des bâtiments représentant ensemble une superficie de plus de 100.000 m² sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale a l'obligation de réaliser et de mettre en œuvre un programme d'action pour la gestion énergétique.
139. En vertu de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 décembre 2016 relatif à l'audit énergétique des grandes entreprises et à l'audit énergétique du permis d'environnement, les entreprises qui ont une unité d'établissement située sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale avec soit au moins 250 équivalents temps plein, soit un chiffre d'affaire qui excède 50 millions d'euros et un bilan annuel dont le total excède 43 millions d'euros doivent réaliser un audit énergétique de leurs unités d'établissement qui sont situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et qui sont couvertes par un permis tous les quatre ans au minimum. De plus, tout établissement considéré comme un gros consommateur doit faire l'objet d'un audit énergétique du permis d'environnement dans certaines situations spécifiques. Cet arrêté est entré en vigueur le 27 décembre 2016.

(xiv) Installations techniques PEB

140. Afin de contribuer à la diminution des émissions de GES de la Région, la réglementation chauffage PEB impose depuis le 1^{er} janvier 2011 que les installations de chauffage central comprenant une ou plusieurs chaudières de plus de 20 kW fonctionnant au gaz ou au mazout soient contrôlées et répondent à certaines exigences. Ces exigences visent un fonctionnement sûr et performant du système de chauffage (¹³⁵).

Comme les systèmes de chauffage, les systèmes de climatisation mal installés ou mal entretenus peuvent devenir très énergivores. C'est pourquoi le gouvernement de la région de Bruxelles Capitale a mis en place la réglementation climatisation PEB qui prévoit pour tous les systèmes de climatisation de plus de 12 kW (frigorifiques): une série d'exigences PEB, un entretien minimal et un contrôle périodique. Ces dispositions sont entrées en vigueur dès le 1^{er} septembre 2012 (¹³⁶).

141. Ces arrêtés ont été récemment abrogés par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2018 relatif au contrôle et à l'entretien des systèmes de chauffage et de climatisation et à l'agrément des personnes et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2018 relatif aux exigences PEB applicables aux systèmes de chauffage et aux systèmes de climatisation pour le bâtiment lors de leur installation et pendant leur exploitation. Ces arrêtés sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2019, les bâtiments bruxellois sont soumis à des modalités de contrôle et d'entretien plus sévères pour leurs systèmes de chauffage et de climatisation. Les boilers à gaz et les petites chaudières sont également concernés.

(xv) Transports

142. Adopté en 2010, le plan IRIS 2 (**dossier, pièce 5**) définit la politique de mobilité régionale. Il établit les mesures qu'il s'imposera de prendre afin de réduire la charge de trafic de 6 à 10% en 2015 et de 20% en 2018, par rapport à l'année 2001. Deux orientations sont explorées : d'une part, des mesures encourageant la mobilité alternative (comme la multiplication du nombre de zones piétonnes et des infrastructures cyclables, la réalisation de sites propres aux trams et aux bus et l'extension du réseau de métro) ; d'autre part, des mesures destinées à rationaliser la circulation automobile (comme une meilleure gestion du stationnement ou la taxation de l'usage de la voiture). Le présent plan ne se substitue pas au plan régional de mobilité ni aux plans qui en dérivent (plan piéton, vélo, marchandises, de stationnement), mais en reprend certaines mesures ou en crée d'autres à portée environnementale, qui contribuent également de façon évidente à l'objectif de mobilité poursuivi par le plan IRIS 2.
143. L'adoption de l'arrêté du 7 septembre 2006 relatif aux conditions d'octroi de la prime Bruxell'Air en échange de la radiation de la plaque d'immatriculation et la destruction des véhicules polluants par la Région de Bruxelles-Capitale a renforcé la lutte contre la pollution de l'air générée par la circulation automobile. L'objectif de cette prime est d'encourager les automobilistes bruxellois à renoncer à leur voiture au profit de moyens de déplacements plus respectueux de l'environnement, tels que les transports publics, le vélo, la marche et le carsharing Cambio.

¹³⁵ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juin 2010 relatif aux exigences PEB applicables aux systèmes de chauffage pour le bâtiment lors de leur installation et pendant leur exploitation.

¹³⁶ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 décembre 2011 relatif à l'entretien et au contrôle des systèmes de climatisation et aux exigences PEB qui leur sont applicables lors de l'installation et pendant leur exploitation.

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

144. Le volet stationnement hors voirie du CoBRACE est entré en application en février 2014. Il a pour objectif de diminuer le nombre d'emplacements de parking sur le domaine privé en réduisant la capacité de stationnement des immeubles de bureau (ou en taxant certains emplacements). L'objectif est de diminuer les déplacements automobiles domicile-travail, la congestion routière et par conséquent les émissions de GES.

Depuis 2014, dans le cadre des demandes de prolongation ou de renouvellement des permis d'environnement, près de 200 parkings (17.000 places de stationnement au total) à destination des activités de bureaux ont été analysés.

Suite à cette analyse, 500 places ont été supprimées. D'autres ont été transformées en parking riverain ou parking publics. Enfin, 2500 places non justifiées ont été soumises à la taxe environnementale, qui alimente le fond climat. Cette taxe environnementale a pour but de dissuader l'utilisation de ces parkings. Elle augmente de 10% chaque année pour pousser les entreprises à prendre des mesures structurelles pour supprimer leurs emplacements.

A terme, cette mesure innovante permettra de limiter la saturation des voiries malgré la croissance économique et démographique continue de la Région.

6.4 ASTREINTE

145. Sans autres explications, les parties demanderesse sollicitent, aux termes de leur dispositif, que certaines mesures soient assorties d'une astreinte.
146. Selon la doctrine et la jurisprudence, pour qu'il soit possible au juge de l'exécution de déterminer s'il y a eu infraction à une condamnation principale, celle-ci doit être formulée de manière suffisamment complète et précise ⁽¹³⁷⁾. Or, comme il n'appartient pas à Votre juridiction de se substituer aux autorités compétentes pour la mise en place de mesures de lutte contre le changement climatique, la condamnation n'a pas lieu d'être et ne saurait, en toute hypothèse, pas être formulée de manière suffisamment complète et précise, notamment dans la mesure où la mise en place de mesures complètes et précises de lutte contre le changement climatique est, par hypothèse, impossible.

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

¹³⁷ O. MIGNOLET, « L'astreinte - chronique de jurisprudence (2007-2011) », *J.T.*, 2012/42, n° 6502, p. 859 et références citées.

PAR CES MOTIFS,

SOUS TOUTES RÉSERVES À FAIRE VALOIR EN PROSÉCUTION DE CAUSE,

PLAISE AU TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE FRANCOPHONE DE BRUXELLES DE /

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

le 1^{er} février 2019,

Pour la partie défenderesse,

Ses conseils,

INVENTAIRE DES PIÈCES

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

1. Décision du Gouvernement bruxellois du 13 décembre 2018
2. Plan Air-Climat-Energie bruxellois
3. Plan national intégré énergie et climat 2021-2030 (partie bruxelloise)
4. Annexe à la partie bruxelloise du PNEC 2021-2030 (stratégie de réduction de l'impact environnemental du bâti existant en RBC aux horizons 2030-2050)
- 5.1. Plan Iris 2 (partie 1)
- 5.2. Plan Iris 2 (partie 2)
- 5.3. Plan Iris 2 (partie 3)