EQUAL
LAW FOR BETTER LIVING

CONCLUSIONS DE SYNTHÈSE

POUR :

1. **VZW/ASBL Klimaatzaak**, dont le siège social est établi rue de Fiennes 77, 1070 Bruxelles, inscrite à la BCE sous le n° 0567.926.684,

2. Toutes **les personnes** qui sont mentionnées dans l'annexe 1 jointe à la citation,

toutes ayant pour conseils :

1. Maîtres Eric GILLET, Carole M. BILLIET, Luc DEPRÉ et Audrey BAEYENS dont le cabinet est établi Place Flagey, 18, 1050 Bruxelles, et
2. Maître Roger H. J. COX, dont le cabinet est établi Sint Pieterskade 26B, 6212 AD Maastricht, Pays-Bas,

élisant tous domicile en cette cause au cabinet Equal-Partners, Place Flagey, 18, 1050 Bruxelles.

CONTRE :

1. **Le Gouvernement fédéral du Royaume de Belgique**, représenté par le ministre de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable, dont les bureaux sont situés à 1060 Bruxelles, Avenue de la Toison d'Or, 87, bte 1,

ayant pour conseils Maîtres Nathalie VAN DAMME et Bernard de COCQUEAU, avocats dont le cabinet est établi à 4020 LIEGE 2, Place des Nations Unies 7 a ;

2. **La Région wallonne,** représentée par le ministre wallon du Budget, des Finances, de l'Energie, du Climat et des Aéroports, dont les bureaux sont établis à 5100 JAMBES, rue des Brigades d'Irlande, 4 Rue du Moulin de Meuse,

ayant pour conseil Maître Pierre MOËRYNCK, avocat à 1040 Bruxelles, avenue de Tervueren, 34/27 ;

3. **La Région flamande**, représentée par le ministre flamand de l'Environnement, de la Nature et de l'Agriculture, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, Boulevard du Roi Albert II, 20/1,

ayant pour conseils :

1. Maître Steve RONSE, avocat à 8500 Courtrai, Beneluxpark, 27B ;
2. Maître Jürgen VANPRAET, avocat à 8210 Zedelgem, Spoorwegstraat, 1

4. **La Région de Bruxelles-Capitale**, représentée par le ministre bruxellois du Logement, de la Qualité de vie, de l'Environnement et de l'Énergie, dont le cabinet est établi à 1050 Ixelles, rue Capitaine Crespel, 35,

ayant pour conseil Maître Ivan-Serge BROUHNS, avocat à 1170 Bruxelles, chaussée de la Hulpe, 178.

Toutes quatre Parties défenderesses ;

AVEC L'INTERVENTION DE :

5. **L'AULNE A FEUILLE CORDEE et l'ensemble des 81 AUTRES ARBRES** mentionnés dans la requête en intervention volontaire du 3 mai 2019,

Premières parties intervenantes,

ayant pour conseils Maîtres Hendrik SCHOUKENS et Gwijde VERMEIRE, avocats, dont les cabinets sont respectivement situés à 1750 LENNIK, Dorp 12 b2 et 9000 GAND, Voskenslaan 301.

6. Toutes les **personnes** mentionnées à l'annexe B de la requête en intervention volontaire du 3 juillet 2019,

Secondes parties intervenantes,

toutes ayant pour conseils :

1. Maîtres Eric GILLET, Carole M. BILLIET, Luc DEPRÉ et Audrey BAEYENS dont le cabinet est établi Place Flagey, 18, 1050 Bruxelles, et
2. Maître Roger H. J. COX, dont le cabinet est établi Sint Pieterskade 26B, 6212 AD Maastricht, Pays-Bas,

élisant tous domicile en cette cause au cabinet Equal-Partners, Place Flagey, 18, 1050 Bruxelles.

Vu la citation introductive d'instance signifiée à la concluante le 2 juin 2015 ;

Vu le jugement du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (1ère ch.) du 25 septembre 2015 (RG 15/4585/4) ;

Vu le jugement des tribunaux d'arrondissement francophone et néerlandophone de Bruxelles, en assemble réunie, rendu le 8 février 2016 ;

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

Vu la requête commune de fixation des délais de procédure et de fixation d'audiences de plaidoiries fondée sur l'article 747 du Code judiciaire du 29 août 2018 ;

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

Vu les conclusions principales des parties défenderesses du 1er février 2019 ;

Vu la requête en intervention volontaire des premières parties intervenantes du 3 mai 2019 ;

Vu la requête en intervention volontaire des secondes parties intervenantes du 12 juin 2019 ;

Vu les conclusions additionnelles des parties demanderesses du 1er juillet 2019 ;

Vu les conclusions additionnelles des parties défenderesses du 1er octobre 2019.

PARTIE 1. TABLE DES MATIÈRES

PARTIE 1. TABLE DES MATIÈRES 5

PARTIE 2. A TITRE PRÉLIMINAIRE..... 11

TITRE 1. SYNTHÈSE DE L'ARGUMENTATION 12

TITRE 2. LISTE DES ABRÉVIATIONS..... 18

TITRE 3. LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET SCHEMAS 20

TITRE 4. LISTE DES RAPPORTS DU GIEC..... 22

§1. Les Rapports d'évaluation du GIEC et leurs références dans les présentes conclusions 22

§2. Les Rapports spéciaux du GIEC et leurs références dans les présentes conclusions : 23

PARTIE 3. LES FAITS..... 25

TITRE 1. LE RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE 26

CHAPITRE 1. Avant tout : le GIEC 27

SECTION 1. Position des parties défenderesses 27

SECTION 2. Une organisation intergouvernementale 27

SECTION 3. Les rapports du GIEC 28

SECTION 4. En conclusion 32

CHAPITRE 2. Le réchauffement climatique : données de base 34

SECTION 1. Position des parties défenderesses 34

SECTION 2. L'effet de serre..... 34

SECTION 3. Les émissions anthropogènes de GES..... 36

SECTION 4. Les gaz à effet de serre et leurs caractéristiques..... 37

SECTION 5. Le réchauffement jusqu'à ce jour et la lenteur du système climatique à répondre à l hausse des concentrations de GES dans l'atmosphère..... 42

SECTION 6. L'importance d'une action rapide et incisive..... 43

SECTION 7. En conclusion 48

CHAPITRE 3. La CCNUCC (1992) et la notion clef de « réchauffement climatique anthropique dangereux » 49

SECTION 1. Position des parties défenderesses 50

SECTION 2. La CCNUCC : quelques données de base 50

§1. L'objectif ultime..... 51

§2. La Conférence des Parties (COP) en tant qu'organe décisionnel suprême 51

SECTION 3. Le concept d'un réchauffement dangereux : les scénarios +2°C versus +1,5°C 52

§1. Première étape : un réchauffement climatique de 2°C est dangereux (période 1990-2012) 52

§2. Deuxième étape : un réchauffement climatique de +1,5°C est dangereux (2012 – jusqu'à ce jour) 58

SECTION 4. La trajectoire des émissions mondiales..... 60

SECTION 5. En conclusion 63

CHAPITRE 4. Les conséquences d'un réchauffement dangereux..... 65

SECTION 1. Position des parties défenderesses 65

SECTION 2. Conséquences globales..... 66

§1. Les hypothèses de réchauffement d'1,5°C ou de 2°C : comparaison des conséquences 67

§2. Points de basculement 84

SECTION 3. Conséquences pour l'Europe et la Belgique 87

§1. Introduction..... 87

§2. Conséquences en Europe occidentale ... 88
§3. Conséquences en Belgique ... 90
SECTION 4. Conséquences pour les codemandeurs individuels ... 103
SECTION 5. Conséquences selon les générations ... 104
SECTION 6. En conclusion ... 105
TITRE 2. LES ENGAGEMENTS ET MANQUEMENTS DE LA BELGIQUE ... 106
CHAPITRE 1. Les engagements sous la CCNUCC ... 107
SECTION 1. Positions des parties défenderesses ... 108
§1. Position de l'Etat fédéral ... 108
§2. Position de la Région bruxelloise ... 111
§3. Position de la Région flamande ... 111
§4. Position de la Région wallonne ... 112
SECTION 2. Le régime légal international climatique et la Belgique ... 113
SECTION 3. La CCNUCC, Kyoto et Paris : les engagements de la Belgique ... 115
§1. Engagements sous la CCNUCC (1992) ... 115
§2. Engagements sous le Protocole de Kyoto de 1997 ... 122
§3. Engagements sous l'Accord de Paris de 2015 ... 123
SECTION 4. Les réductions d'émission de GES requises pour éviter un réchauffement dangereux : ce que la Belgique savait ... 125
§1. PAYS ANNEXE I : LES REDUCTIONS D'EMISSIONS DE GES REQUISES ... 125
§2. CE QUE LES PARTIES DEFENDERESSES SAVAIENT OU DEVAIENT SAVOIR ... 131
§3. LES ECARTS DE REDUCTION D' EMISSION ... 132
SECTION 5. La CCNUCC établit une responsabilité nationale ... 133
SECTION 6. Réfutation des parties défenderesses ... 136
§1. Position de l'Etat fédéral ... 136
§2. Positions de la Région flamande et de la Région wallonne ... 138
SECTION 7. En conclusion ... 138
CHAPITRE 2. Les engagements au sein de l'Union européenne ... 140
SECTION 1. Les thèses des parties défenderesses ... 141
SECTION 2. Les étapes de la politique climatique récente ... 142
§1. Aperçu général ... 142
§2. L'objectif de 2007 et sa mise en oeuvre ... 143
§3. Les objectifs de 2011 et 2014 et leur mise en oeuvre ... 144
SECTION 3. L'insuffisance des objectifs de 2007 et 2011-2014 ... 146
SECTION 4. Les manquements de la Belgique vis-à-vis de ses obligations européennes ... 149
§1. Récapitulatif des obligations spécifiques du pays ... 149
§2. Objectifs spécifiques : état d'avancement et pronostics ... 151
§3. La gouvernance climatique par PNIEC ... 153
SECTION 5. En conclusion ... 154
CHAPITRE 3. Gouvernance climatique et manquements de la Belgique ... 155
SECTION 1. Positions des parties défenderesses ... 155
SECTION 2. Compétences 'climat' : nature et portée ... 156
§1. Compétences 'climat' : nature transversale et éclatée ... 156
§2. Répartition des compétences – état des lieux ... 157
SECTION 3. Gouvernance climatique belge : situation inadéquate connue de longue date de l'État fédéral et des Régions ... 159
§1. Mal-gouvernance climatique belge connue de longue date : rapports et avis ... 160
§2. Accords de coopération facultatifs inopérants ... 166
§3. Gouvernance climatique – conclusion ... 168

SECTION 4. Obligations internationales et européennes de la Belgique en matière de réduction des émissions de GES : résultats ... 168
§1. Evaluation des progrès engrangés par l'Etat fédéral et les Régions pour la réalisation des objectifs climatiques de 2020 ... 169
§2. Obligations internationales et européennes de la Belgique en matière de réduction des émissions de GES d'ici 2030 ... 175
SECTION 5. En conclusion ... 182

PARTIE 4. Prétentions des concluantes ... 184

PARTIE 5. Recevabilité ... 188
CHAPITRE 1. Recevabilité de l'action dans le chef de l'asbl Klimaatzaak ... 189
SECTION 1. Position des défenderesses ... 189
SECTION 2. Recevabilité: le droit applicable ... 190
SECTION 3. Recevabilité de l'action de l'asbl Klimaatzaak ... 191
§1. Remarque préalable ... 191
§2. Application de la jurisprudence Milieusteunpunt Huldenberg de la Cour de cassation ... 192
SECTION 4. Discussions périphériques ... 199
§1. Les jurisprudences plus strictes de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'Etat ne sont pas d'application ... 199
§2. Le terrain d'action de l'asbl et l'étendue de la demande ... 202
§3. Préjudice écologique et réparation en nature ou en équivalent ... 202
SECTION 5. En conclusion : recevabilité dans le chef de l'asbl ... 203
CHAPITRE 2. Recevabilité de l'action dans le chef des codemandeurs ... 205
SECTION 1. Position des parties défenderesses ... 205
SECTION 2. Réfutation ... 205
§1. En général ... 205
§2. La santé ... 207
§3. L'impact financier (fiscal) en fonction de la vitesse de réaction des autorités ... 209
§4. Pour autant que de besoin : éléments supplémentaires pour justifier l'intérêt des codemandeurs en bas âge et adolescents ... 210
SECTION 3. En conclusion : recevabilité dans le chef des codemandeurs ... 211
CHAPITRE 3. L'intérêt à agir des parties intervenantes ... 212

PARTIE 6. Au Fond ... 213
TITRE 1. PREMIER MOYEN : VIOLATION DES ARTICLES 1382 ET 1383 DU CODE CIVIL ... 214
CHAPITRE 1. Thèses des parties défenderesses ... 215
SECTION 1. Position de l'Etat belge ... 215
SECTION 2. Position de la Région de Bruxelles-Capitale ... 216
SECTION 3. Position de la Région flamande ... 217
SECTION 4. Position de la Région wallonne ... 217
SECTION 5. En conclusion ... 218
CHAPITRE 2. Principes relatifs à la responsabilité civile extracontractuelle des pouvoirs publics ... 219
SECTION 1. Observations préliminaires ... 219
SECTION 2. Rappel des principes ... 219
§1. Première condition : la faute ... 220
§2. Deuxième condition : le dommage ... 226
§3. Troisième condition : un lien causal entre la faute et le dommage ... 226
CHAPITRE 3. La faute en l'espèce : une erreur de conduite ... 227

SECTION 1. Le bon père de famille face aux faits 228
§1. La menace d'un réchauffement dangereux est une menace fort grave 228
§2. Les défenderesses sont à même de connaitre cette menace et, de fait, la connaissent depuis longtemps 228
§3. La probabilité que cette menace se réalise est extrêmement élevée et les défenderesses le savent également depuis longtemps 231
§4. Il est possible de prendre des mesures préventives et de telles mesures sont raisonnables à la lumière du danger 231
§5. Pourtant, les défenderesses n'agissent pas en conséquence ; elles ne font pas le nécessaire 235
SECTION 2. En surabondance : circonstances aggravantes 236
SECTION 3. En conclusion 237
CHAPITRE 4. Le dommage en l'espèce 238
SECTION 1. La réaction lente et cumulative du système climatique à l'augmentation de la concentration de GES dans l'atmosphère : impacts sur le dommage causé 238
SECTION 2. Le dommage de l'asbl Klimaatzaak 241
SECTION 3. Le dommage des codemandeurs 241
SECTION 4. En conclusion 244
CHAPITRE 5. Le lien causal en l'espèce 245
CHAPITRE 6. Thèses additionnelles des défenderesses : réfutation 247
SECTION 1. L'incidence de la répartition des compétences sur le régime de la responsabilité civile extracontractuelle 247
SECTION 2. Questions périphériques : réfutation 250
CHAPITRE 7. En conclusion 252
TITRE 2. DEUXIÈME MOYEN : LA MÉCONNAISSANCE DES DROITS FONDAMENTAUX 253
CHAPITRE 1. Introduction : réchauffement climatique et droits fondamentaux 254
CHAPITRE 2. Thèses des parties défenderesses 256
SECTION 1. Position de l'Etat belge 256
SECTION 2. Position de la Région de Bruxelles-Capitale 256
SECTION 3. Position de la Région wallonne 257
SECTION 4. Position de la Région flamande 257
CHAPITRE 3. Réfutation 258
SECTION 1. Préalable : l'effet direct des dispositions des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux 258
SECTION 2. Violation du droit à la vie, consacré à l'article 2 CEDH 260
§1. En droit 260
§2. En l'espèce 266
SECTION 3. Violation du droit au respect de la vie privée et familiale, consacré à l'article 8 CEDH .. 272
§1. En droit 272
§2. En l'espèce 277
SECTION 4. Violation du droit à la vie et la santé des enfants consacré aux articles 2 et 8 de la CEDH et aux articles 6 et 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant 279
§1. En droit 279
§2. En l'espèce 283
SECTION 5. En conclusion 285
PARTIE 7. LES INJONCTIONS 286
CHAPITRE 1. Le droit d'injonction du juge 287
SECTION 1. Position des défenderesses 287

SECTION 2. Rappel des principes et application en l'espèce 289
§1. Le droit d'injonction et le principe de la séparation des pouvoirs 289
SECTION 3. Réfutation de thèses additionnelles des défenderesses 295
SECTION 4. En conclusion 296
CHAPITRE 2. Les injonctions demandées : motivation 297
SECTION 1. Position des parties défenderesses 298
SECTION 2. La nécessité des pourcentages de réduction des émissions de GES demandées sur 2020, 2030 et 2050, tels que formulés dans la citation, n'est pas contestée. 299
§1. Introduction 299
§2. L'État belge 300
§3. La Région wallonne 301
§4. La Région flamande 302
§5. La Région de Bruxelles-Capitale 303
§6. Conclusion 303
SECTION 3. Les parties défenderesses ont une obligation propre de fixer des objectifs adéquats de réduction des émissions. 304
§1. La CCNUCC suppose une responsabilité nationale 304
§2. Une politique nationale s'ajoutant à la politique de l'UE est requise en Belgique 304
§3. Le droit de mener une politique climatique nationale plus stricte que celle de l'UE 305
§4. L'Allemagne, le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède fixent des objectifs plus élevés 305
§5. Conclusion 307
SECTION 4. D'autres réductions d'émissions que celles avancées dans la citation sont nécessaires 308
§1. L'Accord de Paris oblige à plus d'ambition, en particulier dans le chef des pays Annexe I .. 308
§2. La nécessité d'une réduction des émissions de 55%-65% d'ici 2030 et de zéro émission d'ici 2050. 309
SECTION 5. Conclusion : le raisonnable des réductions demandées 320
CHAPITRE 3. Astreintes 322
SECTION 1. Positions des parties défenderesses 323
§1. Position de l'Etat belge 323
§2. Position de la Région bruxelloise 323
§3. Position de la Région flamande 323
§4. Position de la Région wallonne 324
SECTION 2. Les principes d'une condamnation in solidum sous peine d'astreinte 324
SECTION 3. Réfutation 326
§1. La différenciation entre l'astreinte demandée et une demande en dommages et intérêts 327
§2. Le caractère précis et complet des injonctions demandées 327
§3. La nécessité des astreintes 328
SECTION 4. En conclusion 330

PARTIE 8. LE DISPOSITIF 331

PARTIE 9. Inventaire des pièces 333

PARTIE 10. Annexe technique 351

PARTIE 2. A TITRE PRÉLIMINAIRE

Titre I. SYNTHESE DE L'ARGUMENTATION

Titre II. LISTE DES ABRÉVIATIONS

Titre III. LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET SCHEMAS

Titre IV. LISTE DES RAPPORTS DU GIEC

TITRE 1. **SYNTHÈSE DE L'ARGUMENTATION**

L'objet de l'action

1. L'action introduite par l'asbl Klimaatzaak et plus que 8.421 codemandeurs est basée sur deux moyens : la violation par les défenderesses des articles 1382 et 1383 de Code civil et la violation des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

   L'action en responsabilité basée sur les articles 1382 et 1383 du Code Civil invoque une erreur de conduite. Ce moyen est strictement un moyen de droit national : le régime classique de la responsabilité civile extracontractuelle des pouvoirs publiques est invoqué.

   L'Etat belge, la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne, parties défenderesses à la cause, ont manqué au devoir de prudence et diligence qui leur incombe. Dans le développement de leur politique climatique, ils ne se sont pas conduits comme des autorités publiques normalement soigneuses et diligentes l'auraient fait. Leur négligence contribue au réchauffement climatique et à la progression accélérée vers un réchauffement dangereux. Cette négligence lèse les intérêts légitimes des concluantes. Etant donné qu'il est dans le pouvoir des défenderesses, techniquement et économiquement, de faire leur part de manière adéquate et qu'il est, de surcroit, raisonnable de ce faire, les concluantes demandent que Votre Tribunal donne des injonctions à cet effet.

   Par leur négligence, les parties défenderesses violent en outre le droit à la vie et le droit à la vie privée et familiale des demanderesses, protégés par la CEDH et la Convention internationale des droits de l'enfant. Les défenderesses ayant l'obligation de garantir ces droits fondamentaux, les concluantes demandent également sur cette base à Votre Tribunal des injonctions à cet effet.

   Les injonctions demandées sont des réductions d'émission de gaz à effet de serre ('GES') à l'horizon 2025, 2030 et 2050.

2. Les concluantes développent leur thèse en plusieurs étapes, dédiées aux faits (**Partie Faits**), à la recevabilité de la cause (**Partie Recevabilité**), aux moyens développés (**Partie Au fond**) et aux injonctions requises (**Partie Les injonctions**). Après quoi, le dispositif clôture.

Les faits pertinents

3. La partie consacrée aux faits pertinents à la cause, contient deux volets. Le premier concerne le réchauffement climatique (**Titre 1. Le réchauffement climatique**), le deuxième détaille les engagements et manquements de la Belgique (**Titre 2. Engagements et manquements de la Belgique**) par rapport à la question climatique.

   L'exposé des faits est long, mais l'information qui y est donnée est indispensable. Indispensable à l'établissement de la recevabilité de l'action intentée, dans le chef aussi bien de l'asbl que dans le chef des codemendeurs ; indispensable, lors de la démonstration de la violation des articles 1382 et 1383 du Code civil, à l'établissement de la négligence fautive des défenderesses, du dommage causé et du lien de causalité entre la faute et le dommage ; indispensable à la démonstration de la violation des droits fondamentaux ; et, enfin, indispensable à la motivation des injonctions demandées.

Le réchauffement climatique

4. Un exposé concernant le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat ('GIEC') – sa création et structure, son mode de travail, ses rapports et le langage qui y est utilisé – introduit le titre consacré au réchauffement climatique. Il est essentiel à la preuve de la vaste majorité des données invoquées par la suite.

5. Après la présentation du GIEC, suivent les informations essentielles à la compréhension du réchauffement climatique : le phénomène de l'effet de serre ; le rôle que les GES y jouent ; l'augmentation de la concentration de GES dans l'atmosphère suite aux émissions anthropogènes de GES ; les caractéristiques des différents GES et, en particulier celles du dioxyde de carbone (CO_2) ; le réchauffement climatique global qui s'en est suivi jusqu'à ce jour et la lenteur du système climatique à réagir à l'augmentation de la concentration atmosphérique de GES ; le pourquoi d'une action rapide et incisive. Nous sommes maintenant à un réchauffement global de 1°C et allons, à émissions de GES maintenues, vers un réchauffement global de 4°C en 2100.

   Trois données sont à souligner :
   - La longévité du CO_2 dans l'atmosphère : seul parmi les GES, le CO_2 s'y maintient pendant des siècles, partiellement même des millénaires. Cette caractéristique conduit à des concentrations toujours plus élevées de ce GES dans l'athmospère et donc à un réchauffement global ;
   - Le rapport quasi-linéaire entre les augmentations de concentrations de CO_2 dans l'atmosphère et le réchauffement. Ce rapport rend possible la détermination de budgets
   - Les émissions de GES causent des dommages rampants et latents : les dommages suivent progressivement, mois après mois, année après année, l'augmentation, progressive elle aussi, de la concentration de GES dans l'atmosphère et se réalisent avec un décalage d'une quarantaine d'années par rapport aux émissions qui les causent ; le réchauffement actuel d'1°C est la conséquence des émissions de GES produites de 1750 à 1980.

6. La notion de réchauffement climatique anthropique dangereux est également examinée. Cette notion se situe au cœur de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ('CCNUCC'), adoptée le 9 mai 1992 à New York : la convention vise avant tout à prévenir un tel réchauffement (article 2 de la CCNUCC). Il s'agit de l'enjeu fondamental des politiques contre le réchauffement climatique.

   Pendant quelques décennies, la science climatique et le consensus diplomatique basé sur cette science ont défini le réchauffement climatique dangereux pour toute vie sur la planète à un réchauffement comme celui dépassant 2°C par rapport aux niveaux de 1990. Depuis 2007, toutefois, ce seuil a été remis en question, pour être situé à un niveau de réchauffement de 1,5°C dans l'Accord de Paris de 2015. Aujourd'hui, il est donc estimé qu'un réchauffement climatique global de 1,5°C constitue le seuil à ne pas dépasser pour éviter un réchauffement climatique dangereux pour la vie sur la planète.

7. Les conséquences d'un réchauffement climatique global dangereux sont en bonne partie connues. Elles ont entre autres été étudiées en utilisant différents scénarios de transgression de la limite de 2°C et de 1,5°C à l'horizon 2100 dans un rapport spécial du GIEC publié en octobre 2018. Ce rapport contient un message clef : au-delà de 1,5°C, tous les dangers générés par le réhchauffement climatique augmentent de manière substantielle. Nous dressons le tableau de ces conséquences au niveau global et au niveau européen et belge. Il s'avère qu'elles touchent toutes les sphères de la vie quotidienne et que les impacts dans d'autres régions et d'autres pays ont des effets négatifs ici aussi. Du fait de la lenteur du système climatique à réagir, les

conséquences observées actuellement sont celles des émissions de GES jusqu'en 1980 . Le dommage déjà réalisé est bien plus grave que ceci : la période de 1980 à maintenant a connu une forte augmentation des émissions de GES. Une conséquence d'un réchauffement entre 1°C et 2°C retient particulièrement l'attention : l'augmentation croissante de la probabilité d'atteindre des points de basculement ('*tipping points*'). L'activation de ces points de basculement et leurs interactions affecteront de manière incontrolable et irréversible toute vie sur la planète lorsqu'ils seront atteints. La Belgique subit et subira de manière croissante des conséquences directes et indirectes du réchauffement.

Engagements et manquements de la Belgique

8. Le titre concernant les engagements et manquements de la Belgique examine trois niveaux : le niveau international, le niveau européen et le niveau national.

   Ces engagements sont examinés à la lumière des deux moyens invoqués. Les concluantes rappellent que la violation éventuelle de l'une ou l'autre norme du régime légal international climatique ou d'une obligation de droit européen ne fait pas partie des moyens invoqués.

9. Au niveau international, les concluantes analysent l'implication de la Belgique dans le régime international climatique (CCNUCC de 1992, Protocole de Kyoto de 1997 avec son amendement de Doha de 2012, et Accord de Paris de 2015) et lors des prises de décision et des déclarations aux différentes conférences des parties ('*Conference of the Parties*' ou 'COP') où la notion d'un réchauffement climatique dangereux a été précisée. A quoi le pays s'est-il engagé quand ? Quelles sont les implications de son statut de pays Annexe I et Annexe II à la CCNUCC ? Que savaient l'Etat, la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région Wallonne à quel moment au sujet du seuil de réchauffement 'dangereux' ? Qu'avons-nous reconnu comme danger critique à quel moment ? De l'analyse, il apparaît également que les parties défenderesses connaissaient et ont reconnu le problème climatique depuis des décennies et se sont engagées à le combattre en endossant un rôle de *leadership*. La CCNUCC crée une responsabilité individuelle nationale pour chacun des pays de l'Annexe I de contribuer à la réalisation de son but ultime : la prévention d'un réchauffement climatique anthropique dangereux.

10. L'analyse du niveau européen se limite à la politique climatique de l'Union des douze dernières années, avec ses objectifs de réduction de GES sur 2020, 2030 et 2050.

    Il y est démontré que l'Union, partie à la CCNUCC, décide en 2007 et 2011-2014 d'objectifs à, respectivement, l'horizon 2020 et l'horizon 2030 dont elle a, elle-même, constaté au moment où elle en a décidé, l'insuffisance pour éviter un réchauffement global dangereux compris comme un réchauffement dépassant le seuil de … 2°C. Comme dit plus haut, ce seuil de 2°C a été revu à la baisse en faveur d'un seuil de 1,5°C. Les objectifs européens sont donc doublement insuffisants.

    La Belgique traîne en queue du peloton des Etats membres à remplir les quelques obligations contraignantes qui lui incombent en vertu des législations mises en place pour réaliser ces objectifs doublement insuffisants. Selon les institutions européennes, la Belgique méconnait gravement l'ensemble de ces obligations. Le contraste avec les autres Etats membres est d'autant plus sévère que plusieurs de ces Etats non seulement rencontrent leurs obligations européennes, mais vont bien au-delà.

La performance déficitaire belge dans le contexte européen contribue ainsi à établir la négligence climatique du pays, son manquement au devoir de prudence qui lui incombe sur base des articles 1382 et 1383 du Code civil et la violation des droits fondamentaux des concluantes.

11. Au niveau national, les concluantes analysent essentiellement la gouvernance climatique intra-belge.

Dans chaque pays, la gouvernance climatique doit faire face au caractère transversal de la matière, recoupant la vaste majorité des domaines classiques de compétence : de l'industrie à l'urbanisme aux relations internationales, en passant par la mobilité, l'énergie, le logement, l'agriculture, l'enseignement, … En Belgique, il faut également tenir compte de l'éclatement de ces compétences sur plusieurs niveaux de la structure fédérale. Pour clarifier la situation, les concluantes font d'abord un tour rapide de la dispersion entre état fédéral et entités fédérées des compétences utiles à la gouvernance climatique. La gouvernance climatique belge constitue une compétence éminemment partagée.

Dans un deuxième temps, les concluantes examinent l'organisation intra-belge de la gouvernance climatique.

Elles constatent qu'il existe depuis 2011 dans le monde politique et parmi les acteurs socio-économiques un consensus largement partagé quant au besoin de réformer le cadre institutionnel mis en place en 2002, ce cadre s'étant avéré trop peu performant. Elles constatent également qu'à ce jour, rien n'y a été fait, ceci malgré les maints signaux forts qui confirmaient au fil des années le manque de performance effective du système mis en place. mais aussi malgré l'élaboration, depuis 2016, au niveau européen, du Règlement Gouvernance 2018/1999, en vigueur depuis fin 2018, qui requiert une collaboration entre l'Etat et les entités fédérées bien plus intense encore que celle requise précédemment.

Elles constatent également que les parties défenderesses se sont abstenues de conclure dans des délais raisonnables et utiles des accords de coopération indispensables à la gouvernance climatique du pays. Les demanderesses illustrent ce déficit de performance avec l'exemple de l'accord de coopération qui devait mettre en œuvre la seconde période d'engagement sous le Protocole de Kyoto pour les années 2012-2020… mais qui a été conclu et est devenu opérationnel en juillet 2018

Un troisième volet de l'analyse retourne vers l'objectif européen contraignant de réduction de GES dans les secteurs dits 'non-ETS', les secteurs qui ne sont pas impliqués dans le système européen d'échange de quotas d'émission. Cette obligation européenne permet de mesurer la performance climatique du pays. En effet, la réduction d'émissions de GES est au cœur de la politique climatique mondiale. Les concluantes examinent les constats de la part d'institutions européennes et belges concernant la manière dont la Belgique rencontre cette obligation. Déjà en 2011, ils sont négatifs et exhortent à faire plus d'efforts et à mieux coordonner les efforts des différentes autorités concernées. Les autorités belges compétentes ont reçu un chapelet d'avertissements dans ce sens.

Les concluantes terminent sur un bilan extrêmement négatif : le manquement, en connaissance de cause, à faire le nécessaire pour assumer leur part pour éviter un réchauffement climatique global dangereux et, de surcroît, le manquement à rencontrer des obligations européennes elles-mêmes totalement insuffisantes pour éviter ce réchauffement, sont couronnés par un manquement à améliorer la gouvernance intra-belge déficiente là où il était su qu'il était urgent et possible de le faire.

Recevabilité

12. L'action est recevable dans le chef de l'asbl Klimaatzaak et dans le chef des codemandeurs. L'asbl aussi bien que les codemandeurs y ont l'intérêt requis par la loi. Les concluants se réfèrent aux normes de droit international (Convention d'Aarhus) et de droit interne, ainsi qu'à la jurisprudence la plus récente, qui ont entendu élargir l'accès au juge, particulièrement en matière environnementale.

Au fond :
La violation du devoir de prudende et diligence inscrite aux articles 1382 et 1383 du Code civil

13. L'argumentation de la violation des articles 1382 et 1383 du Code civil est empruntée au droit commun de la responsabilité civile, tel qu'il est appliqué par la jurisprudence la plus récente aux pouvoirs publics. Les trois conditions de la responsabilité, c'est-à-dire la faute, le dommage et le lien de causalité entre la faute et le dommage, sont réunies en l'espèce.

Les concluantes établissent en cinq volets les faits qui les mènent à conclure que, dans leur gouvernance climatique, les défenderesses ne se sont pas conduites et continuent à ne pas se conduire comme de bons pères de famille. Ces faits, établis preuves abondantes à l'appui, sont les suivants :

1) La menace d'un réchauffement climatique dangereux est une menace fort grave ;
2) Les défenderesses sont à même de connaitre cette menace et, de fait, la connaissent depuis longtemps ;
3) La probabilité que la menace se réalise est extrèmement élevée et les défenderesses le savent également depuis longtemps ;
4) Il est possible de prendre des mesures préventives efficaces et de telles mesures sont raisonnables à la lumière du danger ;
5) Pourtant, les défenderesses n'agissent pas en conséquence ; elles n'ont pas fait le nécessaire.

Le dommage que le comportement négligent des défenderesses cause à l'asbl et aux codemandeurs est établi à suffisance de droit en tablant sur une littérature scientifique de plus en plus éclairée et précise, invoquée dans la partie Faits, notamment les rapports GIEC mais également ceux d'autres sources réputées dans les domaines de la vie économique et de la santé. Ce dommage est partiellement futur et certain.

Enfin, le lien causal entre la faute des demandes des concluantes et le dommage des défenderesses est établi.

Au fond :
la violation des articles 2 et 8 CEDH et des articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant

14. L'article 2 de la CEDH, qui protège le droit à la vie, s'applique aux atteintes à l'environnement qui atteignent un seuil de gravité de nature à constituer un danger pour la vie des individus. La menace pour la vie doit être réelle et identifiable. Les mesures de protection que sont en droit d'attendre les personnens relevant de la juridiction d'un Etat dépend du contexte dans lequel elles s'incrivent. Tablant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et sur les faits du dossier, les concluantes établissent que les défenderesses violent leur droit à la vie.

15. L'article 8 de la CEDH, qui protège le droit au respect de la vie privée et familiale, s'applique aux atteintes à l'environnement qui atteignent un seuil de gravité de nature à nuire à la vie privée et familiale des individus. L'absence de dommage quantifiable ne fait pas obstacle à la reconnaissance d'un seuil de gravité suffisant. Les autorités doivent prendre les mesures nécessaires et suffisantes pour protéger ce droit. Tablant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et sur le faits du dossier, les concluantes établissent que les défenderesses violent également ce droit fondamental.

16. Il est incontestable que les enfants en bas age et les adolescents porteront une charge disproportionelle des conséquences d'un réchauffement dangereux. Si les émissions de GES ne sont pas réduites urgemment de manière incisive, ils vivront la transition d'un réchauffement de 1°C à 4°C dans l'espace de leur vie, de l'inédit dans l'histoire de la planète telle que documentée sur 800.000 ans. Ainsi, la violation de leur droit à la vie et au respect d'une vie privée et familiale retient particulièrement l'attention. Nous faisons le lien entre le respect des articles 2 et 8 CEDH et des articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant. Leurs droits en particulier sont violés par les défenderesses.

Les injonctions demandées

17. Le pouvoir du juge de constater la responsabilité des pouvoirs publics et la violation de droits fondamentaux garantis par la CEDH et la Convention internationale des droits de l'enfant emporte le pouvoir de formuler les injonctions de faire et de ne pas faire à leur égard, pourvu qu'il respecte leur pouvoir discrétionnaire.

    Les concluantes demandent une injonction comportant des obligations de réduction d'émissions de GES à partir du territoire belge sur l'horizon 2025, 2030 et 2050. Il est plus particulièrement demandé d'ordonner aux parties défenderesses de prendre ou faire prendre les mesures nécessaires pour que les émissions nettes de ces GES à partir du territoire belge diminuent :
    - de 48%, pour le moins 42%, en 2025 par rapport à 1990;
    - de 65%, pour le moins 55%, en 2030 par rapport à 1990 ;
    - à une émission nette nulle en 2050.

18. Les concluantes établissent pourquoi de telles injonctions sont compatibles avec le principe de la séparation des pouvoirs. Elles motivent les modifications souhaitées aux injonctions demandées dans la citation de 2015 au regard de l'état le meilleur disponible de la science et du consensus diplomatique, entre autres exprimé par les parties défenderesses elles-mêmes. En particulier elles démontrent que la politique climatique européenne ne fait pas obstacle à une politique climatique belge plus ambitieuse que l'européenne, dont l'Union a, elle-même, admis qu'elle est trop peu ambitieuse en ce qui concerne les objectifs actuels pour 2020 et 2030. Plusieurs états membres de l'Union, comme l'Allemagne, le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni mènent depuis des années des politiques climatiques nationales qui vont au-delà des objectifs de l'Union, et ceci aussi bien dans les secteurs ETS que non-ETS, tout en maintenant une économie performante. Le Danemark vient d'adopter comme objectif de réduction de GES pour 2030 une réduction de 70% par rapport à 1990.

19. Vu l'inertie soutenue, et la mauvaise volonté persistante des défenderesses et la gravité et l'urgence de la menace à éviter, la demande d'injonctions est complétée par une demande motivée d'astreinte.

TITRE 2. **LISTE DES ABRÉVIATIONS**

AR	Assessment Report Exemple: IPPC Fifth Assessment Report ou AR5
BEE	Bureau européen pour l'environnement
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changement climatique (1992)
CDM	Clean Development Mechanism (voy. MDP)
CE	Commission européenne
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950), communément appelée Convention européenne des droits de l'homme
CESRBC	Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale
CESW	Conseil économique et social de Wallonie
CFDD	Conseil fédéral du développement durable
COP	Conference of Parties (voy. CP)
CP	Conférence des parties
CVDT	Convention de Vienne sur le droit des traités (1969)
CWEDD	Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable
EEA	European Environmental Agency (voy. BEE)
éq.- CO_2	Equivalent CO_2
ETS	Emission Trading System (voy. SEQE)
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (1988)
GWP	Global Warming Potential (voy. PRG en français)

IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (1988) (voy. GIEC en FR)
MDP	Mécanismes de développement propre
Minaraad	Milieu- et Natuurraad van Vlaanderen
NDC	Nationally Determined Contributions (contributions déterminées au niveau national)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMM	Organisation météorologique mondiale
ONU	Organisation des Nations unies
PIB	Produit interne brut
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PNEC	Plan national énergie climat
PNIEC	Plan national intégré en matière d'énergie et de climat
PRG	Potentiel de réchauffement global
RCP	Representative Concentration Pathway [trajectoire de concentration représentative]
SDG	Sustainable Development Goals [objectifs du développement durable]
SED	Structured Expert Dialogue [dialogue structuré d'experts]
SEQE	Système d'échange de quotas d'émission
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
UE	Union européenne
UNEP	United Nations Environmental Program (voy. PNEU)
WAM	With Additional Measures (traduction : avec les mesures additionnelles)
WEM	With Existing Measures (traduction : mesures existantes constantes)

TITRE 3. **LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET SCHEMAS**

Figure 1 – projections du réchauffement climatique datant de 1982. 32
Figure 2. L'effet de serre naturel 35
Figure 3. L'effet de serre modifié par l'homme 36
Figure 4. Total annuel des émissions anthropiques de GES par groupes de gaz entre 1970 et 2010 38
Figure 5. 1750-2011 :émissions cumulées de CO_2 38
Figure 6. Rapport entre le réchauffement de la planète et les émissions cumulées de GES 40
Figure 7. Les concentrations de CO_2 dans l'atmosphère depuis 800.000 ans 41
Figure 8. La concentration de CO_2 dans l'atmosphère en février 2019 42
Figure 9. Réchauffement de 1,5°C ou 2°C : quelques différences 44
Figure 10. RCP2,6 et RCP8,5 à l'horizon 2100 : températures, précipitations et niveau de la mer 45
Figure 11. Les projections de réchauffement à l'horizon 2100 47
Figure 12. GIEC – Rapport d'évaluation de 2007 : la limite de 2°C 54
Figure 13. L'Accord de Paris face à la réalité 62
Figure 14. Réchauffements de 1,5°C à 2°C et plus : risques de conséquences faibles à très élevés 67
Figure 15. Augmentation du niveau de la mer 74
Figure 16. Migrants climatiques en 2017 : 18,8 millions de personnes 81
Figure 17. Pics de chaleur et stress thermique en 1981-2010 et 2071-2099 82
Figure 18. Points de basculement à risque sous différents réchauffements et leurs interactions 86
Figure 19. Impacts indirects du réchauffement climatique en Europe. 91
Figure 20. Evolution de la température moyenne à Uccle entre 1833 et 2018 94
Figure 21. Les températures moyennes en Belgique (1833-2018): les années les plus chaudes et les plus froides 95
Figure 22. Risques d'inondations en Flandre lors de tempêtes extrêmes : situation actuelle et en 2100 99
Figure 23 : Cartes des zones à risque d'inondation en Flandre d'ici 2050 100
Figure 24. Conséquences du réchauffement climatique sur la santé publique en Belgique 102
Figure 25. Mortalité suite à des évènements climatiques extrêmes en Europe 102
Figure 26. La Belgique : 31e pollueur international 121
Figure 27. Emissions par habitant en Belgique, l'Union européenne et Chine (1985-2019) 122
Figure 28. GIEC – Rapport d'évaluation de 2007 : la limite de 2°C. 126
Figure 29 - GIEC – Rapport d'évaluation de 2007 (AR4) : les pourcentages nécessaires de réduction d'émissions mondiales de GES afin de rester sous le seuil des 2°C. 127
Figure 30. Les concentrations de GES dans l'atmosphère : responsabilité individuelle des pays 135
Figure 31. pourcentages de réduction applicables aux pays développés et aux pays en développent afin de maintenir le réchauffement climatique global sous la limite des 2°C. 137
Figure 32. Règlement Gouvernance 2018/1999 : la structure des plan nationaux intégrés énergie et climat 146
Figure 33. Règlement Gouvernance 2018/1999 : l'intensité de la gouvernance 146
Figure 34. Les obligations de la Belgique dans le contexte UE 150
Figure 35. Règlement Gouvernance 2018/1999 : la gouvernance climatique par PNIEC 150
Figure 36: Emissions belges dans le scéniario du PNEC et dans un scénario indicatif de 1,5°C 177

Figure 37 : le PNEC belge selon Eurostat 178
Figure 38 - Aperçu annuel des revenus et des dépenses de l'asbl Klimaatzaak 201
Figure 39. Répartition par âge des codemandeurs 210
Figure 40. Conséquences du réchauffement climatique sur la santé publique en Belgique 269
Figure 41. Mortalité suite à des évènements climatiques extrêmes en Europe 270
Figure 42. La Belgique inondée en 2050 278
Figure 43. les scénarios de réductions des émissions de GES en Belgique 315
Figure 44. budget carbone de la Belgique : 1er scénario 316
Figure 45. budget carbone de la Belgique : 2e scénario 317
Figure 46. Budget carbone de la Belgique : scénario 3 318
Figure 47. Tableau des réductions à l'horizon 2030 avec cap 65% en 2030 (route 1) et cap 55% sur 2030 (route 2) 319

TITRE 4. **LISTE DES RAPPORTS DU GIEC**

21. Le GIEC ('Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat') est une organisation intergouvernementale à laquelle les concluantes se référent constamment dans les présentes conclusions.

Celui-ci a produit de produit de très nombreux rapports scientifiques qui sont la norme de référence concernant le réchauffement climatique.

Depuis 1990, le GIEC a complété cinq cycles d'évaluation du réchauffement climatique mondial. Le sixième cycle est actuellement en cours[1]. Il a délivré cinq Rapports d'évaluation ('*Assessment Reports*' ou 'AR') : en 1990, 1995, 2001, 2007 (actualisé en 2009) et 2014. Les concluantes font principalement référence aux rapports d'évaluation de 2007 et 2014.

Le GIEC produit également des rapports spéciaux.

§1. Les Rapports d'évaluation du GIEC et leurs références dans les présentes conclusions

1.1 Le Rapport d'évaluation du GIEC de 2007

22. Ce rapport est composé de 3 volets et d'un rapport synthétique à l'attention des décideurs politiques :

(1) *AR4 Climate Change 2007 : The Physical Science Basis* ; H. LE TREUT, R. SOMERVILLE, U. CRUBASCH, Y. DING, C. MAURITZEN, A. MOKSSIT, T. PETERSON, M. PRATHER (eds.), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge – New-York, Cambridge University Press; cité dans ces conclusions comme 'IPCC 2007, AR4 WG I', son résumé à l'attention des décideurs politiques comme 'IPCC 2007, AR4 WG I, SPM');

(2) *AR4 Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability* ; M.L. PARRY, O.F. CANZIANI, J.P. PALUTIKOF, P.J. VAN DER LINDEN & C.E. HANSON (eds.), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge – New-York, Cambridge University Press; cité dans ces conclusions comme 'IPCC 2007, AR4 WG II', son résumé à l'attention des décideurs politiques comme 'IPCC 2007, AR4 WG II, SPM');

(3) *AR4 Climate Change 2007: Mitigation of climate change*; H.-H. ROGNER, D. ZHOU, R. BRADLEY, P. CRABBÉ, O. EDENHOFER, B.HARE, L. KUIJPERS, M. YAMAGUCHI (eds.), *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge – New-York, Cambridge University Press; cité dans ces conclusions comme 'IPCC 2007, AR4 WG III', son résumé à l'attention des décideurs politiques comme 'IPCC 2007, AR4 WG III, SPM');

[1] Il sera clôturé en 2021, avec rapport de synthèse en 2022.

(4) *AR4 Synthesis Report: Climate Change 2007* ; A. ALLALI, R. BOJARIU, S. DIAZ, I. ELGIZOULI, D. GRIGGS, D. HAWKINS, O. HOHMEYER, B. PATEH JALLOW, L. KAJFEZ-BOGATAJ, N. LEARY, H. LEE, D. WRA (eds.), *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva, IPCC, 2007 ; cité dans ces conclusions comme 'IPCC 2007, AR4 SYR', son résumé à l'attention des décideurs politiques comme 'IPCC 2007, AR4 SYR, SPM').

1.2 Le Rapport d'évaluation du GIEC de 2014

23. Ce rapport est composé de 3 volets et d'un rapport synthétique à l'attention des décideurs politiques :

(1) *AR5 Climate Change 2013 : The Physical Science Basis* (septembre 2013) ; T.F. STOCKER, D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. TOGNOR, S.K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX & P.M. MIDGLEY (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge – New-York, Cambridge University Press; cité dans ces conclusions comme 'IPCC 2013, AR5 WG I', son résumé à l'attention des décideurs politiques comme 'IPCC 2013, AR5 WG I, SPM');

(2) *AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (mars 2014); C.B. FIELD, V.R. BARROS, D.J. DOKKEN, K.J. MACH, M.D. MASTRADREA, T.E. BILIR, M. CHATTERJEE, K.L. EBI, Y.O. ESTRADA, R.C. GENOVA, B. GIRMA, E.S. KISSEL, A.N. LEVY, S. MAC CRACKEN, P.R. MASTRANDREA, & L.L. WHITE (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge – New-York, Cambridge University Press; cité dans ces conclusions comme 'IPCC 2014, AR5 WG II', son résumé à l'attention des décideurs politiques comme 'IPCC 2014, AR5 WG II, SPM');

(3) *AR5 Climate Change 2014: Mitigation of climate change* (avril 2014); O. EDENHOFER, R. PICHS-MADRUGA, Y. SOKONA, E. FARAHANI, S. KADNER, K. SEYBOTH, A. ADER, I. BAUM, S. BRUNNER, P. EICKEMEIER, B. KRIEMANN, J. SAVOLAINEN, S. SCHLÖMER, C. VON STECHOW; T. ZWICKEL, & J.C. MINX (eds.), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge – New-York, Cambridge University Press; cité dans ces conclusions comme 'IPCC 2014, AR5 WG III', son résumé à l'attention des décideurs politiques comme 'IPCC 2014, AR5 WG III, SPM');

(4) *AR5 Synthesis Report: Climate Change 2014* (octobre 2014); R.K. PACHAURI & L.A. MYER (eds.), *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva, IPCC, 2014, 151 pp.; cité dans ces conclusions comme 'IPCC 2014, AR5 SYR', son résumé à l'attention des décideurs politiques comme 'IPCC 2014, AR5 SYR, SPM').

§2. Les Rapports spéciaux du GIEC et leurs références dans les présentes conclusions :

24. Il existe différents rapports spéciaux produits par le GIEC :
AR5 Synthesis Report: Climate Change 2014

(1) IPCC*, Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation*, avril 2011[2]; O. EDENHOFER, R. PICHS-MADRUGA, Y. SOKONA, K. SEYBOTH, P. MATSCHOSS, S. KADNER, T. ZWICKEL, P. EICKEMEIER, G. HANSEN, S. SCHLOEMER, C. VON STECHOW (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge and New York.
Ci-après cité comme 'IPCC 2011, SR Renewable Energy'.
Le résumé pour les décideurs politiques ('*Summary for Policy Makers*' ou SPM) est cité ci-après comme suit : 'IPCC 2011, SR Renewable Energy, SPM'.

(2) IPCC*, Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, octobre 2018* ; V. MASSON-DELMOTTE, P. ZHAI, H.Ö. PÖRTNER, D. ROBERTS, J. SKEA, P.R. SHUKLA, A. PIRANI, W. MOUFOUMA-OKIA, . PEAN, R. PIDCOCK, S. CONNORS, J.B.R. MATTHEWS, Y. CHEN, X. ZHOU, M.I. GOMIS, E. LONNOY, T. MAYCOCK, M. TIGNOR & T. WATERFIELD (eds.), Cambridge University Press, Cambridge and New York[3].
Ci-après cité comme 'IPCC 2018, SR 1.5°C'.
Le résumé à l'attention des décideurs politiques est cité comme suit : 'IPCC 2018, SR 1.5°C, SPM'.

(3) IPCC*, Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, septembre 2019; H.-O. PÖRTNER, D.C. ROBERTS, V. MASSON-DELMOTTE, P. ZHAI, M. TIGNOR, E. POLOCZANSKA, K. MINTENBECK, M. NICOLAI, A. OKEM, J. PETZOLD, B. RAMA, N. WEYER (eds.), Cambridge University Press, Cambridge and New York[4].
Ci-après cité comme 'IPCC 2019, SR Ocean'.
Le résumé pour décideurs politiques ('*Summary for Policy Makers*' ou SPM) est cité ci-après comme suit : 'IPCC 2019, SR Ocean, SPM'.

(4) IPCC, *Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas-fluxes in terrestrial ecosystems*, août 2019; P.R. SHUKLA, J. SKEA, E. CALVO BUENDIA, V. MASSON-DELMOTTE, H.- O. PÖRTNER, D. C. ROBERTS, P. ZHAI, R. SLADE, S. CONNORS, R. VAN DIEMEN, M. FERRAT, E. HAUGHEY, S. LUZ, S. NEOGI, M. PATHAK, J. PETZOLD, J. PORTUGAL PEREIRA, P. VYAS, E. HUNTLEY, K. KISSICK, M. BELKACEMI, J. MALLEY (eds.), Cambridge University Press, Cambridge and New York[5].
Ci-après cité comme 'IPCC 2019, SR Land'.
Le résumé pour les décideurs politiques est cité comme suit : 'IPCC 2019, SR Land, SPM'.

---

2 https://www.ipcc.ch/report/renewable-energy-sources-and-climate-change-mitigation/
3 https://www.ipcc.ch/sr15/.
4 https://www.ipcc.ch/srocc/download-report/
5 https://www.ipcc.ch/report/srccl/

PARTIE 3. LES FAITS

TITRE I. LE RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE

Chapitre 1. Avant tout : le GIEC
Chapitre 2. Le réchauffement climatique : données de base
Chapitre 3. La CCNUCC (1992) et la notion clef de 'réchauffement climatique anthropique dangereux'
Chapitre 4. Les conséquences d'un réchauffement climatique dangereux

TITRE II. LES ENGAGEMENTS ET MANQUEMENTS DE LA BELGIQUE

Chapitre 1. Les engagements sous la CCNUCC
Chapitre 2. Les engagements au sein de l'UE
Chapitre 3. Gouvernance climatique et manquements de la Belgique

TITRE 1. **LE RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE**

Chapitre 1. Avant tout : le GIEC

Chapitre 2. Le réchauffement climatique : données de base

Chapitre 3. La CCNUCC (1992) et la notion clef de réchauffement climatique anthropique dangereux'

Chapitre 4. Les conséquences d'un réchauffement dangereux

CHAPITRE 1. **Avant tout : le GIEC**

25. Là où le réchauffement de la planète et le changement climatique sont discutés, il est souvent question du 'GIEC'. L'acronyme désigne le 'Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat'.

Dans ce premier chapitre nous situons le GIEC comme organisation intergouvernementale et introduisons les rapports qu'il produit.

SECTION 1. ***Position des parties défenderesses***

26. Parmi les parties défenderesses, uniquement l'Etat belge et la Région flamande prêtent attention au GIEC en tant que tel. En se taisant sur la sujet, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne s'alignent sur l'exposé donné dans les présentes conclusions.

27. L'**Etat belge** décrit la création et la tâche du GIEC et le processus d'adoption de ses rapports, énumère les Rapports d'évaluation déjà publiés et mentionne le Rapport spécial d'octobre 2018 concernant le réchauffement planétaire de 1,5°C[6].

La **Région flamande** éclaire la tâche du GIEC telle qu'approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1988[7]. Elle insiste sur le caractère scientifique des évaluations fournies et en particulier sur le fait que les rapports « *n'ont … aucune force juridique contraignante ou même d'effet direct les rendant exécutoires devant un juge* »[8].

Dans ce qui suit, il n'est pas nécessaire de revenir sur ces informations. Celles fournies par l'Etat belge rejoignent l'exposé qui suit. Et la Région flamande a évidemment raison là où elle avance que les rapports du GIEC « *n'ont … aucune force juridique contraignante ou même d'effet direct les rendant exécutoires devant un juge* » ; leur grande force réside, comme nous l'expliquerons ci-après, dans leur qualité scientifique exceptionnelle.

SECTION 2. ***Une organisation intergouvernementale***

28. En tant qu'organisme intergouvernemental et scientifique établi en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)[9], le 'Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat' ou GIEC ('*Intergovernmental Panel on Climate Change*' ou IPCC) a pour mission d'examiner et d'évaluer les données scientifiques, techniques et socio-économiques les plus récentes publiées dans le monde et utiles à la compréhension des changements climatiques, en vue de les mettre à la disposition des responsables politiques.

29. Le GIEC est ouvert à tous les pays Membres des Nations Unies et de l'OMM, et compte actuellement 195 pays Membres, dont la Belgique. Il se réunit au moins une fois par an dans le

---

6 Conclusions additionnelles de l'Etat belge du 27 septembre 2019, pp. 12-17.

7 Conclusions additionnelles de la Région Flamande, 1er octobre 2019, no. 66.

8 *Ibid.*

9 Ainsi le site de l'organisation : https://www.ipcc.ch/about/history/. La tâche initiale décrite dans la Résolution 43/53 approuvée par l'Assemblée Générale des Nations Unies du 6 décembre 1988, également citée par la Région flamande, était de fournir « *des évaluations scientifiques, coordonnées à l'échelle internationale, de l'ampleur, de la chronologie et des effets potentiels de l'évolution du climat sur l'environnement et sur les conditions socio-économiques* » et de formuler « *des stratégies réalistes pour agir sur ces effets* ».

cadre de sessions plénières auxquelles sont représentés les gouvernements et lors desquelles sont prises les grandes décisions relatives au programme de travail du Groupe d'experts et sont élus les membres et le président du Bureau[10]. Les représentants des gouvernements participent aussi à la détermination des grandes lignes des rapports que le GIEC rédige, à la désignation des auteurs de ces rapports et au processus d'examen de rapports en rédaction, et ils acceptent, adoptent et approuvent les rapports lors des sessions plénières.

L'importance du rôle que jouent les représentants des gouvernements est traduite dans un document intitulé « Principes régissant les travaux du GIEC »[11], reprenant, entre autres, les principes suivants.

Le 3e principe prévoit ce qui suit:

> « *Le processus d'examen revêt une importance capitale dans le cadre des travaux du GIEC. Comme le Groupe d'experts est un organe intergouvernemental, les documents qui en émanent doivent être, d'une part, soumis à un contrôle scientifique par des pairs et, d'autre part, à un examen par les gouvernements* ».

Le 4e principe dicte que les principales décisions du GIEC sont prises lors de réunions plénières.

Le 11e principe énonce en outre que:

> « *Tant qu'elles n'ont pas été acceptées par le Groupe d'experts en séance plénière, les conclusions tirées par les groupes de travail et les éventuelles équipes spéciales du GIEC ne représentent pas le point de vue officiel de ce dernier* ».

30. Le GIEC se nomme « *le principal organe international chargé d'évaluer le changement climatique* »[12]. Ce statut est confirmé en ce que les 195 pays membres prennent (ou en tous les cas devraient prendre) les rapports du GIEC comme point de départ de leur politique climatique et que les rapports du GIEC prennent une place particulière dans la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques ('CCNUCC') de 1992, que l'on traitera plus loin.

31. Le GIEC est donc une émanation des États. En souscrivant aux rapports du GIEC, les gouvernements, en ce compris l'Etat belge, reconnaissent la légitimité de leur contenu scientifique.

SECTION 3. ***Les rapports du GIEC***[13]

32. Depuis 1990, le GIEC a complété cinq cycles d'évaluation du réchauffement climatique mondial. Le sixième cycle est actuellement en cours[14]. Il a délivré cinq Rapports d'évaluation[15] ('*Assessment Reports*' ou 'AR') : en 1990, 1995, 2001, 2007 (actualisé en 2009) et 2014. Ce sont les rapports scientifiques les plus compréhensifs qui existent concernant le réchauffement

---

[10] https://www.ipcc.ch/about/structure/

[11] Pièce B.3 . En Anglais: 'Principles Governing IPCC Work'.
Voy. https://www.ipcc.ch/documentation/procedures/, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/09/ipcc-principles.pdf

[12] Voy. https://www.ipcc.ch/about/structure/ .

[13] Voy. également *supra*, nos. 21-23, la Liste des rapports du GIEC.

[14] Il sera clôturé en 2021, avec rapport de synthèse en 2022.

[15] Voy. https://www.ipcc.ch/reports/ avec des informations fort complètes. Tous les rapports du GIEC sont disponibles sur son site.

climatique dans le monde. Les rapports mêmes sont publiés en anglais uniquement ; les résumés destinés au monde politique sont également publiés dans les autres langues officielles des Nations Unies. Dans la littérature il est commun de désigner un tel rapport par AR suivi d'un chiffre qui identifie l'ordre de parution, par exemple AR3 pour le rapport de 2001 et AR5 pour le rapport de 2014.

Comme nous le détaillerons amplement par la suite[16], les Rapports d'évaluation de 2007 et 2014, ont permis d'établir la limite de la hausse de la température globale à respecter pour éviter un réchauffement dangereux. Située d'abord à 2°C, cette limite a été revue à la baisse. La limite actuellement retenue est 1,5°C.

33. A côté des Rapports d'évaluation, le GIEC produit des rapports spéciaux, des documents techniques, des rapports méthodologiques et d'autres documents qui sont devenus des ouvrages de référence reconnus à travers le monde. Les rapports spéciaux ('*Special Reports*' ou 'SR') portent sur des thèmes précis comme, par exemple, les sources d'énergie renouvelable et la lutte contre les changements climatiques[17]. Le dernier rapport en date du GIEC est d'ailleurs un rapport spécial, publié le 25 septembre 2019, sur l'océan et la cryosphère dans le contexte du changement climatique[18]. Il fut précédé par un autre rapport spécial, adopté en avril 2019, concernant le changement climatique et les terres[19]. En octobre 2018 un rapport spécial particulièrement important est sorti, sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C[20]. Il met en exergue la différence entre un réchauffement climatique de 1,5°C et de 2°C.

34. Dans les présentes conclusions, nous faisons principalement référence aux Rapports d'évaluation de 2007 et de 2014 et aux Rapports spéciaux de 2018 et de septembre 2019.

35. Le GIEC est constitué de trois groupes de travail et d'une équipe spéciale. Le groupe de travail n°1 étudie les principes physiques du changement climatique ; le groupe n°2 les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation au changement climatique ; le groupe n°3 étudie les moyens d'atténuer le réchauffement climatique[21]. Leurs travaux constituent autant de volets dans les Rapports d'évaluation.

Des milliers de scientifiques du monde entier contribuent aux travaux du GIEC sur une base volontaire, à titre d'auteurs, de collaborateurs et d'examinateurs. Les équipes d'auteurs évaluent de façon critique les informations à incorporer au rapport, quelle qu'en soit la source.

Les rapports sont établis selon une procédure spécifique, qui respecte le principe du contradictoire. Un rapport du GIEC et les différents documents qui en font partie sont analysés par les gouvernements et par des spécialistes avant leur adoption.

En principe, le rapport est d'abord soumis à des experts externes (ne faisant pas partie du GIEC). Ensuite, le rapport est soumis aux 195 pays membres du GIEC. Ces derniers envoient souvent le rapport à des scientifiques et ONG nationaux pour récolter leur opinion. Les pays membres ont donc l'occasion de formuler des observations et commentaires sur le rapport dans sa phase de

---

16 Chapitre III de cette Partie, nos. 69 et s.
17 IPCC 2011, SR Renewable Energy.
18 IPCC 2019, SR Ocean ; IPCC 2019, SR Ocean, SPM.
19 IPCC 2019, SR Land ; IPCC 2019, SR Land, SPM.
20 IPCC 2018, SR 1.5°C, Pièce B.23 ; IPCC 2018, SR 1.5°C, SPM, Pièce B.24.
21 Voy. https://www.ipcc.ch/about/structure/ .

conceptualisation. Le GIEC réétudie le *feedback* concernant le rapport et adapte, si nécessaire, le rapport avant qu'il soit présenté en séance plénière[22].

L'examen en plusieurs phases permet d'assurer une évaluation **complète, objective et transparente** de l'état actuel des connaissances scientifiques en matière de réchauffement climatique. Les rapports qui en résultent, bénéficient d'une **grande autorité**.

36. Les rapports comportent plusieurs scénarios représentant des évolutions différentes des concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère, qui correspondent à des efforts plus ou moins grands de réduction des émissions de GES au niveau mondial. En anglais, ces scénarios sont désignés comme *Representative Concentration Pathways* ou RCP.

Le lien entre les émissions de GES, les concentrations de GES dans l'atmosphère et le réchauffement climatique est expliqué dans le chapitre suivant.

Le Rapport d'évaluation de 2014, que les concluantes utiliseront fréquemment, détaille quatre RCP avec comme horizon dans le temps l'an 2100. Le RCP2.6 incorpore le scénario avec des réductions d'émission de GES ambitieuses, le RCP8.5 le scénario avec le moins de réductions d'émissions. Le premier capte plus précisément un scénario où les réductions d'émissions de GES sont telles qu'il est probable que le réchauffement climatique en 2100 reste sous les 2°C. Le scénario RCP8.5 est parfois désigné comme le scénario '*Business as usual*', où le monde continue à émettre des GES sans mesures de réduction additionnelles et va vers +4°C en 2100. Le RCP4.5 et le RCP6.0 constituent des scénarios intermédiaires[23].

37. Les rapports utilisent aussi une terminologie bien spécifique pour exprimer les risques liés au réchauffement climatique.

Le GIEC travaille à cet égard avec des glossaires qui définissent les termes spécifiques que l'équipe de rédaction principale du rapport en question considère comme appropriés et qui doivent aider le lecteur.

Les glossaires comprennent, entre autres, une définition de la « probabilité » ('*likelyhood*' en anglais) qui est l' « *éventualité d'un résultat particulier, quand il est possible de l'évaluer d'un point de vue probabiliste* »[24] , ainsi qu'une définition de la « confiance », à savoir la « *validité d'un résultat, selon la nature, la quantité, la qualité et la cohérence des éléments probants correspondants (compréhension mécaniste, théorie, données, modèles, avis d'experts, etc.) et selon le degré de cohérence associé à ce résultat* »[25].

Dans son Rapport d'évaluation de 2014, le GIEC a utilisé les termes suivants pour indiquer la probabilité évaluée d'un résultat: « *quasiment certain* » (probabilité de 99–100%), «*très probable*» (90-100%), «*probable*» (66-100%), «*à peu près aussi probable qu'improbable*» (33-66%), «*improbable*» (0-33%), «*très improbable*» (0-10%), *« exceptionnellement improbable* » (0–1%)[26]. Des termes supplémentaires comme « *extrêmement probable* » (probabilité de 95-

---

[22] Voy. également l'excellant schéma du GIEC même repris dans Conclusions additionnelles de l'Etat belge du 27 septembre 2019, p. 13.

[23] L'explication des dénominations des RCP comme RCP 2.6, 4.5, 6.0 ou 8.5 est également précisé dans le chapitre qui suit.

[24] IPCC 2014, AR5 WG III SYR, Annexe II Glossaire, p. 139.

[25] IPCC 2014, AR5 WG III ; IPCC 2014, AR5 SYR, Annexe II Glossaire, p. 134.

[26] M.D. MASTANDREA *et al*., *Guidance Note for Lead Authors of the IPCC Fifth Assessment Report on Consistent Treatment of Uncertainties*, Genève, Intergovernmental Panel on Climate Change, 2010, p. 3 (Pièce B.12).

100%), « *plus probable qu'improbable* » (>50-100%) et « *extrêmement improbable* » (0-5%) y sont également utilisés[27]. Ce Rapport utilise par ailleurs cinq qualificatifs pour exprimer le degré de confiance: « *très faible* », « *faible* », « *moyen* », « *élevé* » et « *très élevé* »[28].

Une attention toute particulière pour cette question de terminologie est requise lors de la lecture des différents rapports car les définitions, surtout celle des probabilités, ont évolué de l'un rapport à l'autre.

38. Les rapports du GIEC sont traditionnellement très prudents par rapport aux degrés de probabilité, de confiance et d'incertitudes qu'ils émettent[29]. À titre d'illustration, la revue *Nature,* une revue dont l'excellence est notoire, publiait en décembre 2017 les résultats d'un nouveau modèle climatique dont il découlait que la hausse de température d'ici la fin du siècle serait de 15% plus élevée que prédit par le GIEC, et que les probabilités de dépasser le seuil des 4°C passent de 62% à 93% (virtuellement une certitude) si rien n'est entrepris au-delà des mesures déjà mises en place[30]. La prudence systématique du GIEC a une cause structurelle : la participation des gouvernements dans l'élaboration et l'approbation des rapports[31], où certains pays producteurs de sources d'énergie nocives au climat pèsent sur le résultat[32].

Récemment, un rapport **datant de 1982** a été publié dans les médias[33] et a fait l'objet de débat à la Chambre des représentants des Etats-Unis[34]. Le graphe ci-dessous y a été montré et discuté. Il contient une projection pour l'avenir des concentrations de CO_2 dan l'atmosphère, d'une part, et le changement de température associé à l'évolution de cette concentration, d'autre part. le rapport linéaire entre l'une donnée et l'autre donnée y est déjà capté à perfection. Le scientifique à l'origine de ce graphe travaillait chez Exxon et était présent lors des débats au parlement américain. Il l'a commenté en indiquant que : « *c'est une représentation très précise de ce que le climat est effectivement devenu aujourd'hui* ». Il a ajouté : « *Nous étions d'excellents scientifiques*. » Ce graphe démontre à nouveau la prudence dont le GIEC fait preuve : lors de la parution du Rapport d'évaluation de 2007, qui a fort impacté les débats sous la CCNUCC, une connaissance précise de la problématique était déjà présente et acceptée depuis quelques 25 années, notamment chez des parties prenantes intéressées.

.

Traduction des termes "*virtually certain", "very likely", "likely", "about as likely as not", "unlikely", "very unlikely"* et *"exceptionally unlikely".*

27 *Ibid.* : "*Additional terms that were used in limited circumstances in the AR4 (*extremely likely - *95-100% probability,* more likely than not - *>50-100% probability, and* extremely unlikely - *0-5% probability) may also be used in the AR5 when appropriate*".

28 *Ibid.*: "*A level of confidence is expressed using five qualifiers: 'very low',' low', 'medium', 'high' and 'very high'*."

29 G. SCHERER, "Climate Science Predictions Prove Too Conservative. Checking 20 years' worth of projections shows that the Intergovernmental Panel on Climate Change has consistently underestimated the pace and impacts of global warming", *Scientific American,* 26 octobre 2019 (publication originale dans *The Daily Climate*, 6 décembre 2012), Pièce L.8); B. McKIBBEN, "Warning on Warming", *The New York Review of Books,* 54 (4), 15 mars 2007, p. 18, Pièce L.2.

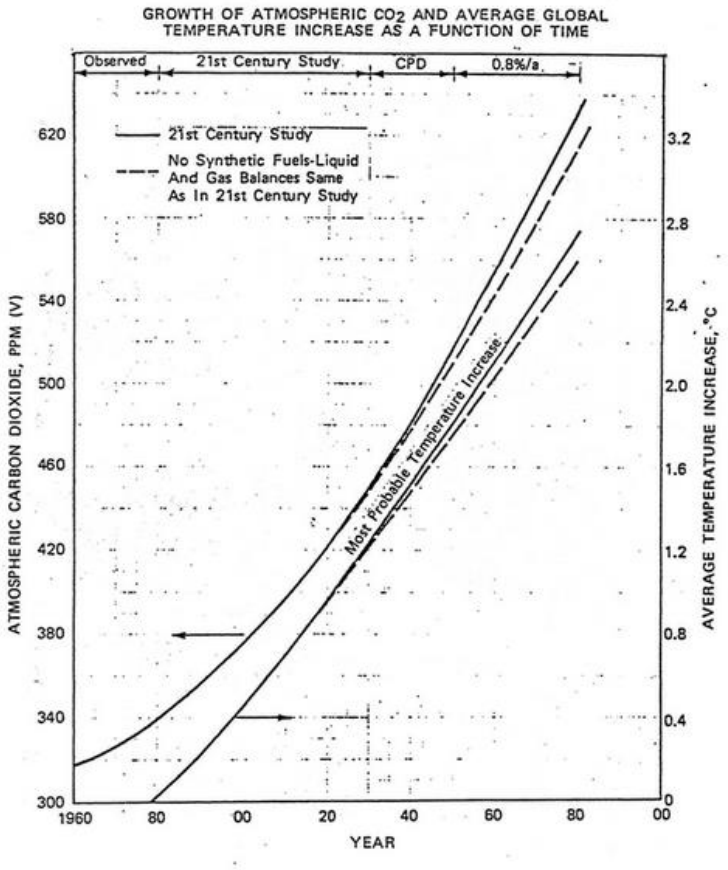
30 P.T. BROWN & K. CALDEIRA, "Greater future global warming inferred from Earth's recent energy budget", *Nature,* 552, 7 December 2017, pp. 45-50, Pièce L.6.

31 *Supra*, no. 29.

32 Ainsi, entre autres: J.P. VAN YPERSELE, *In het oog van de klimaatstorm*, Berchem, EPO, 2018, pp. 80-82, Pièce I.7, concernant l'impact des pays pétroliers (Arabie Saoudite, Kuweit) sur le libellé du Rapport d'évaluation de 1995 (AR2); X., "Oil and politics play a role in final wording of U.N. climate change report", *CBS News,* 24 septembre 2019, Pièce L.9 , concernant le rapport spécial de septembre 2019 relatif aux océans et à la cryosphère (SR17), pointant en particulier du doigt l'Arabie Saoudite.

33 https://insideclimatenews.org/news/23102019/exxon-scientists-climate-research-testify-congess-denial.

34 X, « *Alexandria Ocasio-Cortez : ''Donc, ils savaient !''* », *le Monde*, 1er décembre 2019, Pièce L.10.



A 1982 Exxon report titled "CO2 Greenhouse Effect: A Technical Review" included this chart, which shows projections for global temperature rise as the concentration of carbon dioxide in the atmosphere increases. Its projections for 2019 are very close to today's conditions.

Figure 1 – projections du réchauffement climatique datant de 1982.

Tenant compte de cette prudence du GIEC, le degré d'urgence à agir contre le réchauffement climatique tel qu'il apparaît dans son Rapport spécial de 2018 est vraiment très saisissant. L'urgence à agir s'est amplifiée au fil des différents rapports et est devenue, dans ce dernier rapport, tout simplement alarmante. Nul ne peut encore ignorer le fait qu'il faille agir dès maintenant.

SECTION 4. ***<u>En conclusion</u>***

39. Le GIEC est une organisation intergouvernementale créée en 1988 qui examine et évalue les données scientifiques, techniques et socio-économiques les plus récentes publiées dans le monde entier, utiles à la compréhension des changements climatiques. Les rapports qu'il produit depuis 1990 sont destinés aux responsables politiques[35].

Le processus spécifique de travail garantit une évaluation complète, objective et transparente. Les rapports qui en résultent sont les plus compréhensifs qui existent et bénéficient d'une grande autorité.

[35] *Supra,* nos. 28 - 31.

Les rapports que nous utilisons le plus fréquemment dans ces conclusions sont les Rapports d'évaluation de 2007[36] et 2014[37] et les Rapport spéciaux d'octobre 2018[38] et septembre 2019[39].

40. Comme 194 autres pays, la Belgique est membre au GIEC[40]. Ceci implique notamment que depuis la préparation du premier rapport de 1990, elle est impliquée dans l'élaboration de chaque rapport et dans leur approbation en séance plénière[41]. Depuis 1990, elle est donc systématiquement tenue au courant des évolutions des connaissances scientifiques, techniques et socio-économiques relatives aux changements climatiques.

---

36 *Supra*, no. 22.
37 *Supra*, no. 23.
38 IPCC 2018, SR 1.5°C.
39 IPCC 2019, SR Ocean ; IPCC 2019, SR Land.
40 *Supra*, no. 29.
41 *Supra*, *ibid*.

CHAPITRE 2. **Le réchauffement climatique : données de base**

41. Comprendre le réchauffement climatique et le défi qu'il pose actuellement aux dirigeants du monde entier, en ce compris les parties défenderesses, nécessite une compréhension de l'effet de serre et de l'impact des émissions anthropogènes de gaz à effet de serre ('GES'). Une connaissance de base des caractéristiques des différents GES est également indispensable. Pour apprécier la situation actuelle de concentration de GES dans l'atmosphère et le changement climatique auquel il mène, il est, enfin, tout aussi indispensable de se rendre compte de la lenteur du système climatique à réagir, une donnée qui indique entre autres l'importance des trajectoires de transition vers une société qui n'émet plus ou presque plus de GES.

SECTION 1. ***Position des parties défenderesses***

42. Les parties défenderesses consacrent fort peu d'attention aux causes et caractéristiques du réchauffement climatique.

La Région de Bruxelles-Capitale se limite à déclarer qu'elle a pris conscience, « *depuis de nombreuses années … de la réalité et des risques liés aux changements climatiques* » et qu'elle ne conteste nullement « *l'urgence que créent [c]es risques* »[42]. La Région flamande se tait sur la question. La Région wallonne se borne à communiquer qu'elle « *ne conteste pas les impératifs climatiques* »[43].

Seul l'Etat fédéral aborde le sujet[44]. Son exposé est largement concordant avec l'exposé qui suit ci-dessous et, ce faisant, le confirme. Un point mérite toutefois l'attention. L'Etat fait valoir que le lien « *entre les émissions anthropiques de GES et le réchauffement de la température moyenne mondiale ainsi que les changements climatiques a été établi peu à peu par le GIEC* »[45]. En ce qui concerne l'origine anthropique du réchauffement climatique, cet énoncé est étayé en faisant référence au cinq Rapports d'évaluation consécutifs du GIEC[46]. Nous y reviendrons en traitant de la question.

SECTION 2. ***L'effet de serre***

43. La vitesse à laquelle le climat change et la terre se réchauffe n'est plus du tout naturelle.
Le GIEC estime notamment dans son Rapport d'évaluation de 2014 que :

> « ***Le réchauffement du système climatique est sans équivoque*** *et, depuis les années 1950, beaucoup de changements observés sont sans précédent depuis des décennies voire des millénaires. L'atmosphère et l'océan se sont réchauffés, la couverture de neige et de glace a diminué, le niveau des mers s'est élevé et les concentrations des gaz à effet de serre ont augmenté […]* »[47] (nous soulignons).

44. Pour comprendre le phénomène du réchauffement climatique, il faut se représenter l'atmosphère comme une enveloppe gazeuse qui entoure la terre et qui est subdivisée en

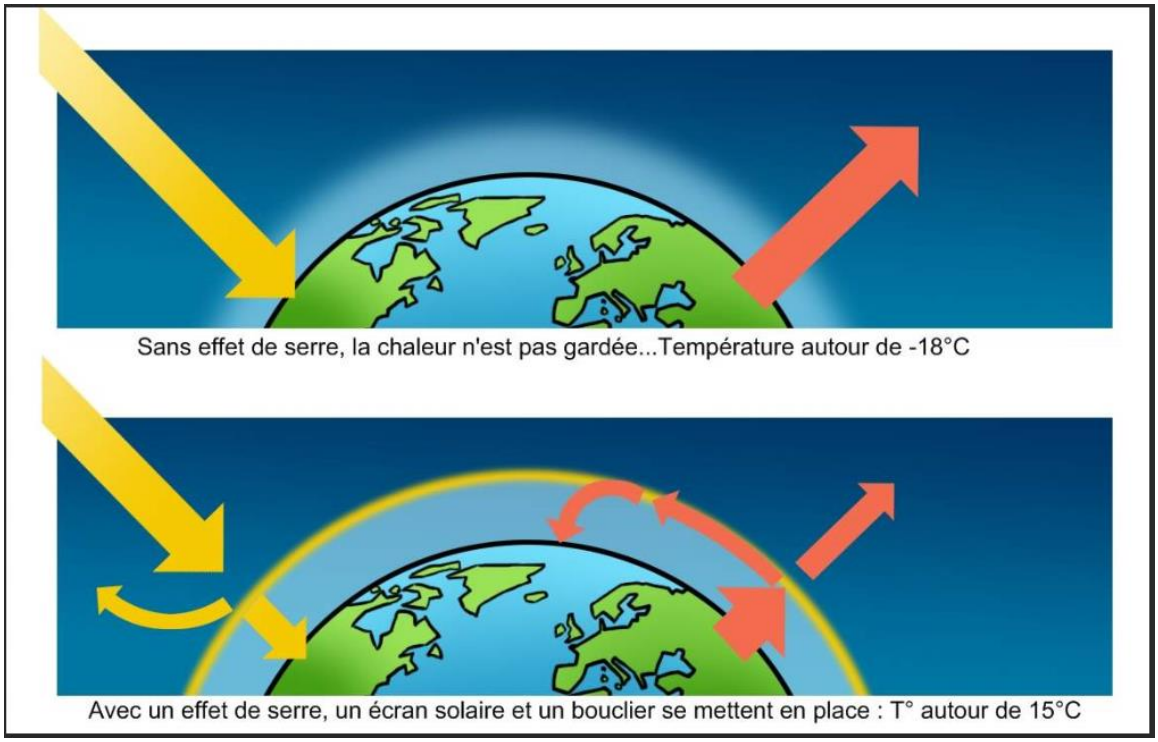
---

[42] Conclusions additionnelles de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er octobre 2019, no. 1.
[43] Conclusions additionnelles de la Région wallonne du 30 septembre 2019, p. 4.
[44] Conclusions additionnelles de l'Etat belge du 27 septembre 2019, pp. 10-12 et pp. 14-18.
[45] Conclusions additionnelles de l'Etat belge du 27 septembre 2019, p. 14.
[46] Conclusions additionnelles de l'Etat belge du 27 septembre 2019, p. 12.
[47] IPCC 2014, AR5 WG I, SPM, p. 2, Pièce B.16 .

plusieurs couches (à différentes altitudes)[48]. Environ la moitié des rayons solaires qui pénètrent dans l'atmosphère atteignent effectivement la surface de la terre. Le reste est retenu, par exemple par la couverture nuageuse. Une partie des rayons qui atteignent la surface de la terre, est ensuite absorbée par la végétation et par les océans et une autre partie est réfléchie sous la forme de rayonnement infrarouge (chaleur)[49 et 50].

45. Dans l'atmosphère, on trouve naturellement différents GES. Les principaux GES sont le dioxyde de carbone ou CO_2, le méthane ou CH_4, le protoxyde d'azote ou N_2O et l'ozone ou O_3. Ces GES laissent facilement passer les rayons solaires mais sont peu perméables aux rayons infrarouges (chaleur) qui sont renvoyés dans l'espace[51]. Ceci entraîne« *l'effet de serre* » : tout comme dans une serre, l'énergie du soleil est captée dans un espace réduit de l'atmosphère[52].

Figure 2. L'effet de serre naturel



46. L'effet de serre dit « *naturel* » a essentiellement pour effet que la température moyenne sur terre reste relativement modérée, permettant la vie sur terre.

---

48 J. G. SPEIGHT, *Environmental Technology Handbook*, United States, Taylor & Francis, 1996, p. 13; A. R. W. JACKSON & J. M. JACKSON, *Environmental Science*, Royaume-Uni, Longman Group Ltd, 1996, p. 75.

49 J. G. SPEIGHT, *op. cit.,* p. 15, figures 1.2 et pp. 111-112; A. R. W. JACKSON & J. M. JACKSON, *op. cit*., p. 77; J.-P. VAN YPERSELE & P. MARBAIX (sous la direction de), « Impact du changement climatique en Belgique », *Greenpeace et UCL*, 2004, http://www.elic.ucl.ac.be/users/marbaix/impacts/docs/ImpactsGPvF-MR-NL.pdf, p. 15 (Pièce C.2).

50 Le rayonnement solaire qui pénètre dans l'atmosphère à partir de l'espace est caractérisé par des ondes courtes. Le rayonnement qui est réfléchi à partir de la surface terrestre est toutefois caractérisé par des ondes longues qui sont perceptibles sous la forme de chaleur. Voy. J. G. SPEIGHT, *op. cit.*, p. 226 ; A. R. W. JACKSON ET J. M. JACKSON, *op. cit*., p. 77.

51 C. FRÄSS-EHRFELD, *Renewable Energy Sources* ; A. R. W. JACKSON & J. M. JACKSON, *op. cit*., p. 78; J. P. VAN YPERSELE & P. MARBAIX, *op. cit*., p. 15.

52 J. G. SPEIGHT, *op. cit*., p. 15; A. R. W. JACKSON & J. M. JACKSON, *op. cit*., p. 78.

Quand, toutefois, des GES d'origine humaine (voir *infra*) sont ajoutés dans l'atmosphère, l'effet de serre augmente et réchauffe la terre au-delà de son état naturel. Le réchauffement de la terre initié par l'homme mène vers des changements climatiques, dont aujourd'hui, déjà, nous ressentons les conséquences[53]. Elles deviendront de plus en plus néfastes à fur et à mesure qu'encore plus de GES seront émis. La figure qui suit, illustre cet effet de serre modifié par l'homme.

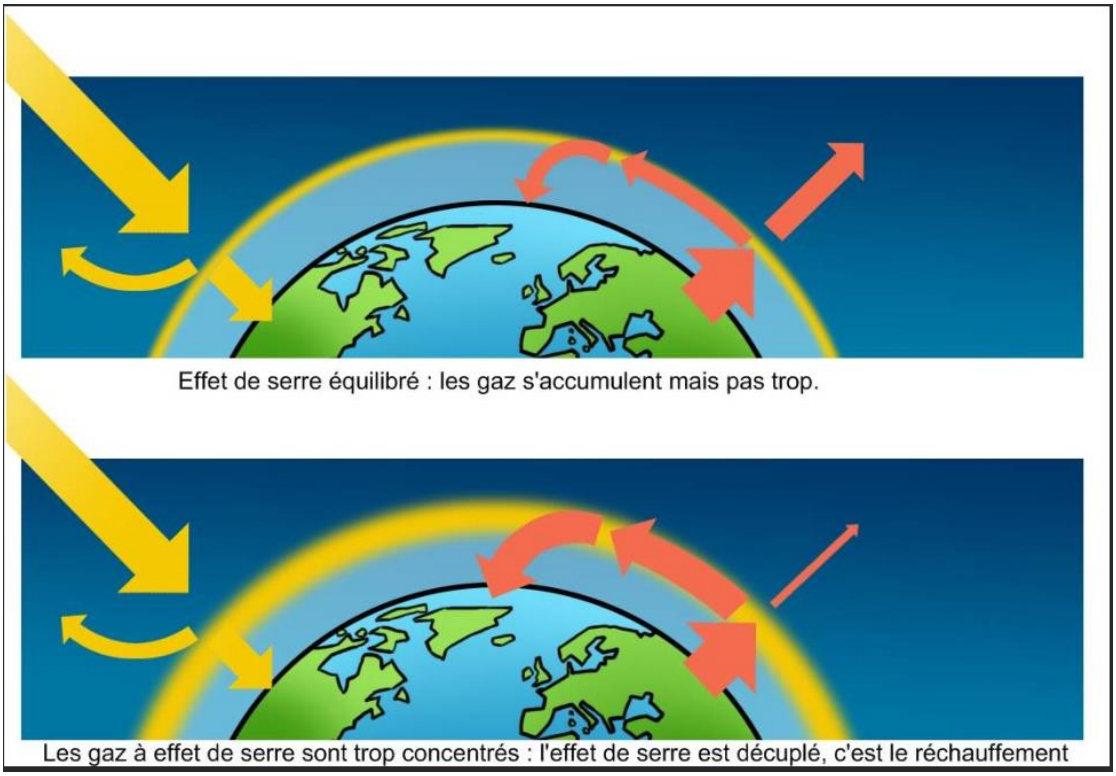


Figure 3. L'effet de serre modifié par l'homme

SECTION 3. ***Les émissions anthropogènes de GES***

47. Le réchauffement de la terre qui est à l'origine du réchauffement climatique est principalement causé par l'utilisation par l'homme de **combustibles fossiles** comme le charbon, le pétrole, le gaz et le lignite. L'homme brûle ces combustibles fossiles pour libérer de l'énergie qu'il va utiliser, pour, entre autres, la production d'électricité (secteur de l'énergie), la propulsion de machines (industrie), le transport (mobilité), ou le chauffage de locaux (environnement bâti). Lors de cette combustion, il n'y a pas que de l'énergie qui se libère ; des 'déchets' sous la forme de GES se libèrent également. Ces émissions augmentent la concentration naturelle de GES dans l'atmosphère qui, à son tour, fait augmenter la température sur terre. C'est ce réchauffement de la planète qui entraîne le changement climatique.

Cela fait déjà plus de 100 ans que la relation entre les carburants fossiles, les gaz à effet de serre et le réchauffement climatique est connue[54].

---

[53] *Infra*, nos. 100-179.

[54] IPCC 2007, AR4 WGI, p. 103: « *The realization that Earth's climate might be sensitive to the atmospheric concentrations of gases that create a greenhouse effect is more than a century old."* Traduction libre: *"La réalisation que le climat terrestre pourrait être sensible au concentrations de gaz atmosphériques à effets de serre est vieille de plus d'un siècle* ».

48. Le lien causal entre les activités humaines et le réchauffement climatique est incontestable selon les scientifiques du GIEC :

> « *Les émissions anthropiques de gaz à effet de serre, qui ont augmenté depuis l'époque préindustrielle en raison essentiellement de la croissance économique et démographique, sont actuellement plus élevées que jamais, ce qui a entraîné des concentrations atmosphériques de dioxyde de carbone, de méthane et d'oxyde nitreux sans précédent depuis au moins 800 000 ans. Leurs effets, associés à ceux d'autres facteurs anthropiques, ont été détectés dans tout le système climatique* ***et il est extrêmement probable qu'ils aient été la cause principale du réchauffement observé depuis le milieu du XXe siècle*** »[55] (nous soulignons).

Et encore :

> « ***L'influence de l'homme*** *sur le système climatique* ***est clairement établie****, et ce, sur la base des données concernant l'augmentation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, le forçage radiatif positif, le réchauffement observé et la compréhension du système climatique.* »[56] (nous soulignons).

SECTION 4. ***<u>Les gaz à effet de serre et leurs caractéristiques</u>***

49. Comme mentionné plus haut, les principaux GES sont le dioxyde de carbone ou CO_2, le méthane ou CH_4, le protoxyde d'azote ou N_2O et l'ozone ou O_3.

50. Le tableau ci-dessous, en provenance du Rapport d'évaluation du GIEC de 2014, représente le total annuel des émissions anthropiques de GES pour la période 1970-2010[57]. Il en ressort clairement que depuis des décennies les émissions de CO_2 sont de loin les plus importantes. Le tableau fait la distinction entre le CO_2 issu de l'usage des combustibles fossiles et des procédés industriels, d'une part, et le CO_2 issu de la foresterie et d'autres affectations des terres ('FAT'), d'autre part. Les émissions de CO_2 imputables à l'usage de combustibles fossiles et aux procédés industriels ont contribué dans une proportion de 78% à l'accroissement du total mondial des émissions de GES entre 1970 et 2010[58].

---

[55] IPCC 2014, AR5 SYR, p. 4. « Extrêmement probable » signifie que le niveau de certitude des experts s'élève à plus de 95% (*supra*, no. 37). Dans son précédent rapport, publié en 2007, les experts du climat se contentaient – par prudence – d'affirmer que cette influence était « très probable », ce qui correspondait à plus de 90% de certitude », Pièce B.4.

[56] IPCC 2014, AR5 WG I, SPM, p. 13, Pièce B.16.

[57] IPCC 2014, AR5 SYR, p. 5, Pièce B.21.

[58] IPCC 2014, AR5 SYR, SPM, p. 48, Pièce B.22.

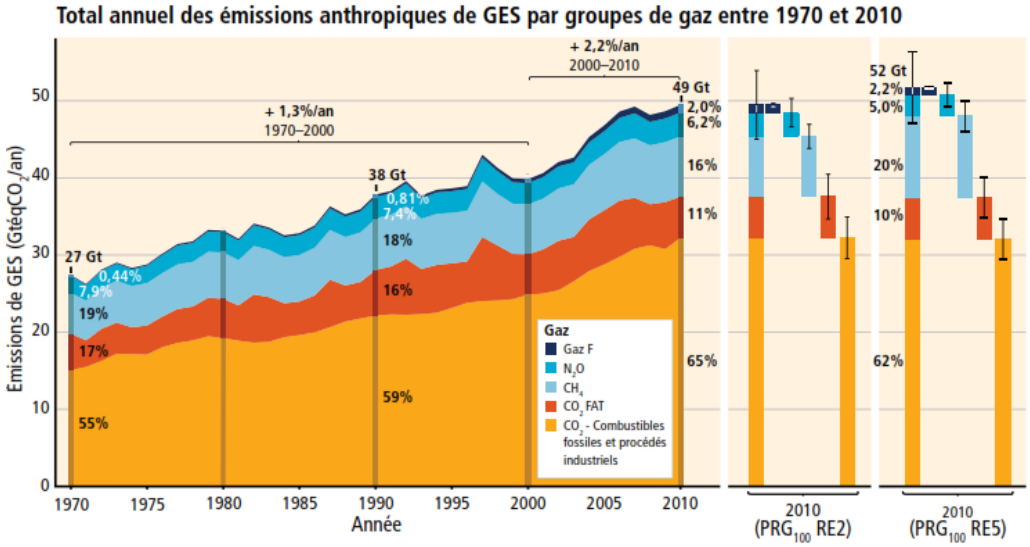


Figure 4. Total annuel des émissions anthropiques de GES par groupes de gaz entre 1970 et 2010

Dans son Rapport d'évaluation de 2014, le GIEC a également repris le graphique suivant pour montrer que les émissions anthropiques de CO_2 n'ont cessé d'augmenter entre 1750 et 2011. Les émissions anthropiques mondiales de CO_2 qui y sont pris en compte proviennent de la foresterie et d'autres utilisations des terres, d'une part, et de l'utilisation des combustibles fossiles, de la production de ciment et de la combustion en torchère, d'autre part. Les cumuls des émissions de CO_2 provenant de chacune de ces catégories de sources d'émission sont représentés par les barres verticales sur le graphique de droite sur 1970 et sur 2011. Les émissions sont exprimées en '$GtCO_2$', soit gigatonnes de CO_2.

Ces graphiques montrent l'accélération des émissions de CO_2 depuis 1950 et surtout 1970, principalement du fait de l'utilisation de combustibles fossiles.

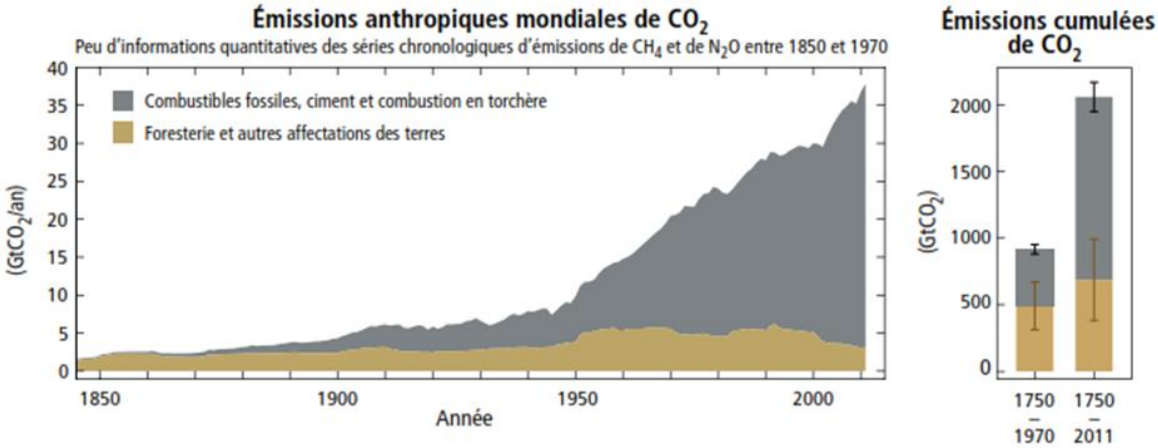


Figure 5. 1750-2011 : émissions cumulées de CO_2

51. Le CO_2 est considéré comme le GES le plus dangereux. Son caractère problématique réside en sa longévité : une fois dans l'atmosphère, il y reste des siècles. Sur la totalité du CO_2 qui est rejeté dans l'atmosphère, une partie est réabsorbée par les océans et les forêts. Cependant, cette capacité d'absorption du CO_2 diminue à cause du déboisement et du réchauffement des

océans[59]. Le restant ne se décompose pratiquement pas, contrairement à d'autres gaz à effet de serre. La science a constaté que les molécules de CO_2 ne disparaissent de l'atmosphère qu'après plusieurs centaines d'années et partiellement même qu'après des millénaires, conservant, dans l'intervalle, leurs propriétés de réchauffement. La concentration en CO_2 actuelle dans l'atmosphère est donc en fait, une **accumulation** d'émissions de CO_2 anthropogènes depuis 1750 (début de la révolution industrielle) jusqu'à ce jour. Les émissions anthropiques de CO_2 ont augmenté le niveau de concentration de ce GES dans l'atmosphère de 40% depuis 1750 et ont ainsi modifié de manière drastique la composition physico-chimique de l'atmosphère[60].

Les autres GES peuvent être plus nocifs, dans le sens que leur potentiel de réchauffement global ('PRG') ('*Global Warming Potential*' ou 'GWP')[61] est plus élevé, mais leur longévité est nettement plus brève, se comptant en décennies et non en siècles et millénaires.

52. Etant donné que le CO_2 représente la partie la plus importante des émissions, en termes quantitatifs aussi bien que qualitatifs, l'impact des autres GES sur le réchauffement global est exprimé en équivalents de la valeur de réchauffement du CO_2. Ainsi les GES autres que le CO_2, comme le méthane, sont couramment exprimés en « éq.- CO_2» (équivalent CO_2)[62]. Pour une bonne compréhension de la partie suivante, plus technique, il est bon de le savoir.

Il est en effet important de distinguer les énoncés scientifiques et les normes exprimés en concentrations de CO_2 de ceux exprimés en concentrations éq.- CO_2 car les valeurs en ppm (parties par million) **ne sont pas les mêmes**, ce qui peut prêter à confusion lors de la lecture des rapports du GIEC. Dans la même veine, il faut être attentif à la portée spécifique de l'unité «ppm éq.-Co_2». L'unité 'ppm' veut dire 'parties par million'. Par exemple, 300 ppm de CO_2 signifie que sur chaque million de molécules dans l'atmosphère, 300 en sont constituées de CO_2. Lorsqu'est employé l'unité «ppm éq.-Co_2», c'est pour décrire la concentration de GES tous confondus, où la concentration des GES autres que le CO_2 est ramenée à une concentration de CO_2 en fonction de leur effet réchauffant[63].

53. Cela nous amène au concept du 'budget carbone' et ses concepts associés de 'budget carbone total' et 'budget carbone résiduel'.

54. La relation entre l'augmentation de la concentration de CO_2 dans l'atmosphère et l'augmentation de la température sur terre est **quasi-linéaire**[64]. Cette relation, qui concerne

---

[59] Avis du 26 novembre 2009 sur le sommet climatique de Copenhague, Milieu- en Natuurraad Vlaanderen, p. 13 , Pièce C.5. En Flandre aussi retentissent des critiques sur la politique de déboisements. Voy., entre autres : L. DE ROY, «Groen: "Elke dag een voetbalveld aan bos gekapt in Vlaanderen" », *VRT News*, 11 april 2019, Pièce K.4.

[60] IPCC 2014, AR5 SYR, p. 47, Pièce B.21.

[61] Le PRG est un indice de comparaison associé à un GES, qui quantifie sa contribution marginale au réchauffement climatique comparativement à celle du dioxyde de carbone.
Voy. https://fr.wikipedia.org/wiki/Potentiel_de_r%C3%A9chauffement_global.

[62] Selon le GIEC, l'émission en équivalent CO_2 (CO_2-eq) est la « *Quantité émise de dioxyde de carbone (CO_2) qui provoquerait le même forçage radiatif intégré, pour un horizon temporel donné, qu'une quantité émise d'un seul ou de plusieurs gaz à effet de serre (GES). L'émission en équivalent CO_2 est obtenue en multipliant l'émission d'un GES par son potentiel de réchauffement global (PRG) pour l'horizon temporel considéré*. […]».

[63] Conclusie Procureur-Generaal bij de Hoge Raad 2019 (Urgenda), pt 1.2, Pièce O.9.

[64] IPCC 2013, AR5 WG I, p. 1033, Pièce B.15, « *The principal driver of long-term warming is total emissions of* CO_2 *and the two quantities are approximately linearly related* »; p.1113, « *the near linear relationship between cumulative* CO_2 *emissions and peak global mean temperature is well established in the literature...* » et sa traduction libre: p. 1033, « *Le principal facteur de réchauffement à long terme est l'émission totale de CO_2 et les deux quantités sont à peu près linéaires* » *;* p.1113*,* « *la relation quasi linéaire entre les émissions cumulées de CO_2 et la température moyenne globale de pointe est bien établie dans la littérature…* ».
Voy. également IPCC 2013, AR5 WG I, SPM, p. 25, Pièce B.16 et IPCC 2014, AR5 SYR, p. 8, Pièce B.21

spécifiquement les concentrations de CO_2 et le réchauffement global, et pas du tout les conséquences de ce réchauffement, apparaît dans la figure ci-dessous. Les ovales y désignent des fourchettes de concentrations de GES (ppm éq.-CO_2). La corrélation linéaire entre des concentrations plus élevées de CO_2, qui constituent la vaste majorité des GES dans l'athmosphère, et la hausse de la température moyenne globale est claire. Notez également qu'un réchauffement de moins de **1,5°C** requiert une concentration de GES dans l'atmosphère de **moins de 430 ppm éq.-CO_2**[65].

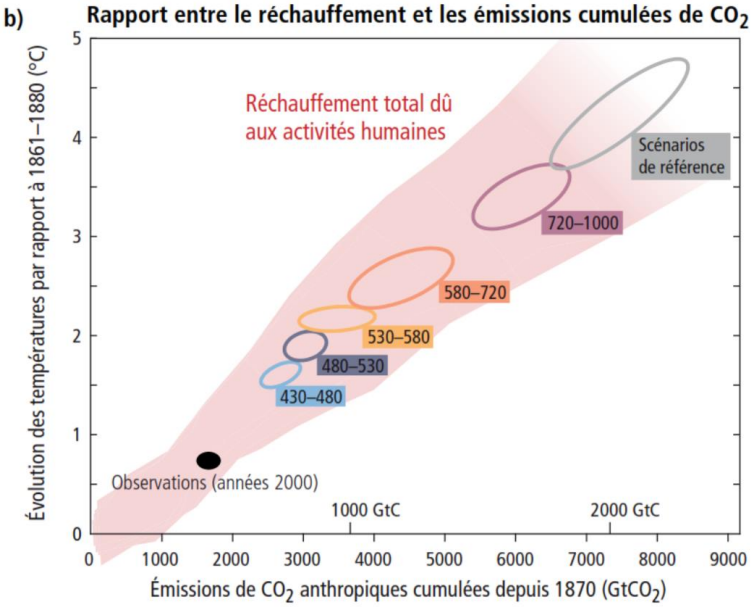


Figure 6. Rapport entre le réchauffement de la planète et les émissions cumulées de GES

Ce lien quasi-linéaire entre les émissions cumulées de CO_2 et le réchauffement de la planète constitue la base du concept d'un budget carbone en climatologie. Dans son quatrième Rapport d'évaluation, le GIEC indique qu'une augmentation de la température globale de 2°C correspondrait à une concentration atmosphérique de CO_2 de 350 à 400 ppm (parties par million de CO_2). Limiter l'augmentation de la température à 1,5°C implique un budget carbone global de 430 ppm éq.-CO_2. Compte tenu de la concentration actuelle de CO_2 dans l'atmosphère, il ne reste que peu de 'budget' CO_2 disponible avant que la concentration critique ne soit atteinte. En « éq.- CO_2», une concentration de 450 ppm éq-CO2 correspond, selon des estimations prudentes, à une hausse de température de 2°C et une concentration de 430 ppm éq.-CO_2 à une hausse de température de 1.5°C[66]. Nous aurons l'occasion de revenir à ces données à de multiples reprises, entre autres lors de la motivation des injonctions demandées.

On parle de 'budget carbone' car il n'y a pas pour ainsi dire de budget autre que 'carbone', ce qui s'explique par la durée de vie relativement courte des autres GES.

55. Au vu du budget carbone, les émissions mondiales totales de CO_2 futures sont **fortement limitées.** Avec chaque tonne de CO_2 émise, le budget restant se réduit. Plus cela prend du temps

---

[65] IPCC 2014, AR5 WG II, Pièce B.21 pp. 8-9: « *Any given level of warming is associated with a range of cumulative CO_2 emissions, and therefore, e.g., higher emissions in earlier decades imply lower emissions later* ». Traduction libre: « *Tout niveau de réchauffement est associé à une gamme d'émissions cumulatives de CO_2 et, par conséquent, par exemple, des émissions plus élevées dans les décennies précédentes impliquent des émissions limitées plus tard* ». La note de bas de page n° 6 en p. 8 précise: « *Quantification of this range of CO_2 emissions requires taking into account non-CO_2 drivers*» - Traduction libre: « *La quantification de cette gamme d'émissions de CO_2 nécessite la prise en compte de facteurs autres que le CO_2* ».

[66] IPCC 2007, AR4 WG III, H.3 pp. 227 et 229 (tableau 3.10), Pièce B.8

avant que les réductions d'émissions nécessaires ne soient réalisées, au plus tôt le budget carbone restant sera épuisé, avec toutes les conséquences que cela entraînera (voir *infra*)[67].

La figure ci-dessous, qui s'arrête en 2017[68], indique qu'en 2017, une concentration de 405,0 ppm de CO_2 dans l'atmosphère était atteinte. La figure situe également ce niveau de concentration dans le temps.

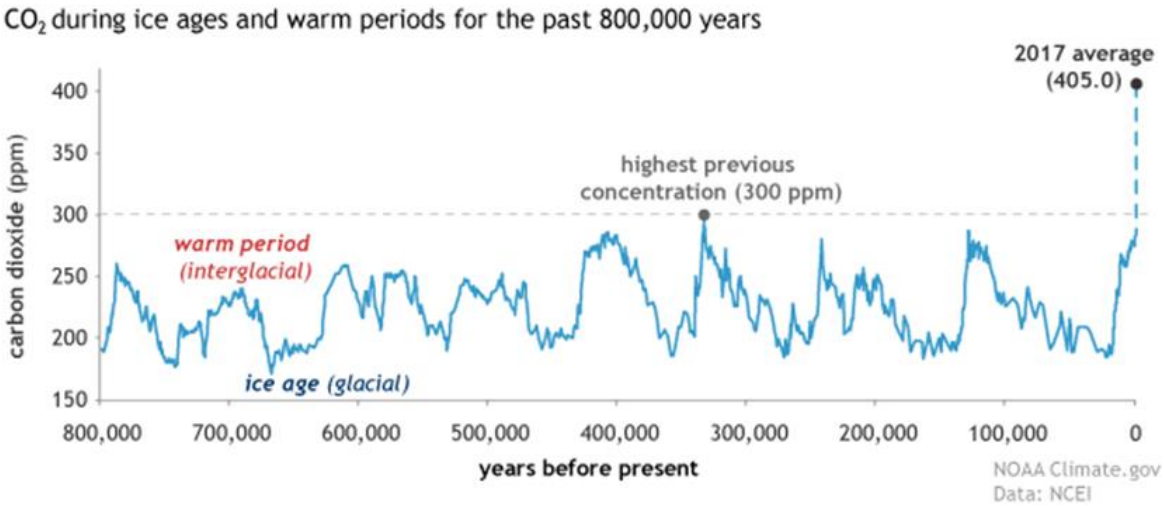


Figure 7. Les concentrations de CO_2 dans l'atmosphère depuis 800.000 ans

Les 8.000 années précédant la révolution industrielle, la concentration de CO_2 dans l'atmosphère se situait entre 260 ppm et 280 ppm[69]. Durant toutes ces années, la température fut relativement stable. Au début de la révolution industrielle, elle était de 280 ppm alors qu'actuellement nous sommes bien au-delà de 400 ppm CO_2, une augmentation de plus de 40% comme mentionné plus haut[70]. Même en prenant les 800.000 dernières années, le niveau de concentration de CO_2 dans l'atmosphère n'aurait jamais dépassé 300 ppm (périodes les plus chaudes), et ne serait jamais descendu en dessous de 180 ppm (périodes glaciaires)[71].

56. Là où en 2017 le niveau de concentration de CO_2 atteignait 405 ppm, comme indiqué dans la figure précédente, le graphe ci-dessous indique qu'en 2019 il a déjà augmenté vers les 412, 08 ppm, ce qui démontre la vitesse à laquelle les niveaux de concentration augmentent. Si les émissions de GES continuent à augmenter de cette manière, les scientifiques climatiques s'attendent à un dépassement du seuil critique de 1,5°C vers 2030-2052[72] et à un réchauffement, encore ce siècle-ci, de **plus de 4˚C** au-dessus du niveau préindustriel[73]. Cela ne serait pas moins que **catastrophique**.

---

67 Conclusie Procureur-Generaal bij de Hoge Raad 2019 (Urgenda), Pièce O.9.

68 R. Lindsey, 'Climate change : Atmospheric Carbon Dioxide', *NOAA, climate.gov*, 19 september 2019, Pièce xxx.

69 IPCC 2007, AR4 WG I, SPM, p. 25, Pièce B.5 et IPCC 2013, AR5 WG I, SPM, p. 2, Pièce B.16.

70 Supra, no. 38.

71 IPCC 2013, AR5 WG I, pp. 385 et 391, Pièce B.15. L'étude de la composition de l'atmosphère d'il y a 800.000 ans jusqu'à présent table sur un échantillonnage des glaces en Antarctique, au Pôle Nord et au Groenland.

72 IPCC, SR 1.5°C, SPM, p. 6, A.1, Pièce B.24.

73 IPCC 2014, AR5 WG III, SPM, p. 8, Pièce B.20 : « *Baseline scenarios, those without additional mitigation, result in global mean surface temperature increases in 2100 from 3.7˚C to 4.8˚C compared to pre-industrial levels*. » Traduction libre: « *Les scénarios de base, ceux-sans mitigation, résultent en des augmentation de la température terrestre globale en 2100 de 3.7˚C à 4.8˚C comparé au niveaux préindustriels* ».

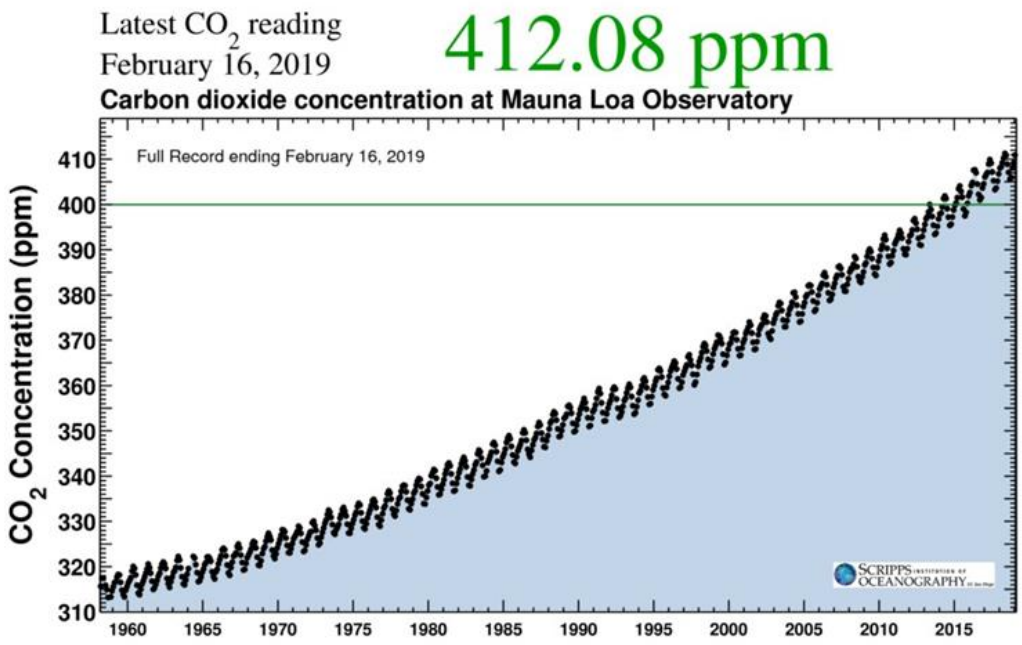


Figure 8. La concentration de CO_2 dans l'atmosphère en février 2019

SECTION 5. ***Le réchauffement jusqu'à ce jour et la lenteur du système climatique à répondre à l hausse des concentrations de GES dans l'atmosphère.***

57. Les estimations démontrent que les activités humaines ont à ce jour déjà causé un réchauffement moyen global d'environ 1°C par rapport au niveau préindustriel, la fourchette de probabilité étant de 0,8°C à 1,2°C[74].

58. Le système climatique réagit avec lenteur à l'augmentation de concentration de GES dans l'atmosphère. Il faut en effet **30 à 40 ans avant que les GES rejetés atteignent leur effet réchauffant total** dans l'atmosphère et sur la terre[75]. Ceci implique que du fait des émissions dans le passé – qui resteront présentes dans l'atmosphère pour des siècles et partiellement des millénaires – un réchauffement additionnel est déjà inévitable, tel que l'explique le GIEC :

> « *Le réchauffement par les émissions anthropogènes depuis l'époque préindustrielle jusqu'à ce jour* ***persistera pendant des siècles à millénaires*** *et continuera à causer des changements à long terme dans le système climatique, tel qu'une hausse du niveau des mers, avec les conséquences qui s'y rattachent (confiance élevée)* »[76] (traduction libre et nous soulignons).

En raison de cette réaction lente du système climatique, les conséquences totales de nos émissions jusqu'à ce jour pour le réchauffement de la planète ne deviendront visibles qu'après 2050-2060. En effet : (1) le retard de 30 à 40 ans signifie que ce sont les **effets nocifs liés aux**

---

[74] IPCC 2018, SR 1.5°C, SPM, p. 4, Pièce B.23.

[75] Et cette chaleur augmentée a ensuite encore des centaines d'années une influence sur le réchauffement des océans et des masses de glaces comme éléments réchauffant les plus lents du système climatique.

[76] IPCC 2018, SR 1.5°C, SPM, p. 5, Pièce B.24 : « *Warming from anthropogenic emissions from the pre-industrial period to the present will persist for centuries to millennia and will continue to cause further long-term changes in the climate system, such as sea level rise, with associated impacts (high confidence), …* ».

émissions de GES jusque 1980 qui sont **perceptibles actuellement** ; (2) le réchauffement et les conséquences nocives des émissions de GES **de 1980 à ce jour** ne deviendront **pleinement visibles que dans 30 à 40 ans.**

59. Le tableau général des dommages qui accompagnent le réchauffement climatique est celui de **dommages rampants** où les dommages ne surviennent pas pleinement d'un moment à l'autre, mais augmentent progressivement suite à leur **effets cumulatifs**. Comparez-le avec la situation dans laquelle des travailleurs sont constamment exposés à des émissions dangereuses et développent progressivement des silicoses de plus en plus graves ; leurs poumons sont attaqués de plus en plus et ce de manière rampante. La maladie ne se déclare qu'après plusieurs décennies d'exposition.

60. Les dommages causés par les émissions de CO_2 sont pour l'homme, non seulement rampants, mais aussi **latents**. Ceci signifie que les dommages sont bien présents (dommages causés à la composition chimique de l'atmosphère sous la forme d'une concentration excessive de CO_2), mais qu'ils ne sont pas encore visibles ni remarquables étant donné que le réchauffement qui en résulte se manifeste seulement **avec un grand retard**[77]. Les dommages latents créent un **risque spécial** étant donné qu'ils peuvent proliférer longtemps de manière invisible avant que leurs conséquences nocives deviennent perceptibles. Lorsque les dommages seront « découverts », il sera déjà trop tard, car de nombreux dommages seront irréparables. En vue de visualiser de tels effets, il peut être fait référence au **mésothéliome de l'asbestose** : une maladie professionnelle mortelle qui ne se manifeste que 30 ans après l'exposition à un cristal d'amiante. Lorsque les premières victimes du mésothéliome se sont manifestées, des mesures ont été prises, mais pour de nombreuses victimes ayant été exposées à l'amiante au cours des 30 années précédentes, ces mesures venaient trop tard et les dommages (décès dans les deux ans) ne pouvaient plus être évités.

SECTION 6. ***<u>L'importance d'une action rapide et incisive</u>***

61. Comme on l'indiquera dans le chapitre suivant, la science climatique et la communauté mondiale estiment que l'augmentation de la température moyenne sur terre ne peut pas dépasser **1,5°C** au regard des dangers y associés. Les modèles climatiques prévoient en effet des différences significatives dans les caractéristiques climatiques régionales entre les conditions actuelles et un réchauffement de 1,5°C ainsi qu'entre un réchauffement de 1,5°C et un réchauffement de 2°C. La différence entre un réchauffement de 2°C et de 1,5°C est loin d'être marginale comme cela est illustré ci-dessous. Nous y reviendrons en détail plus loin[78].

---

[77] *Supra,* no. 58.

[78] *Infra*, nos.103 et 105-142.

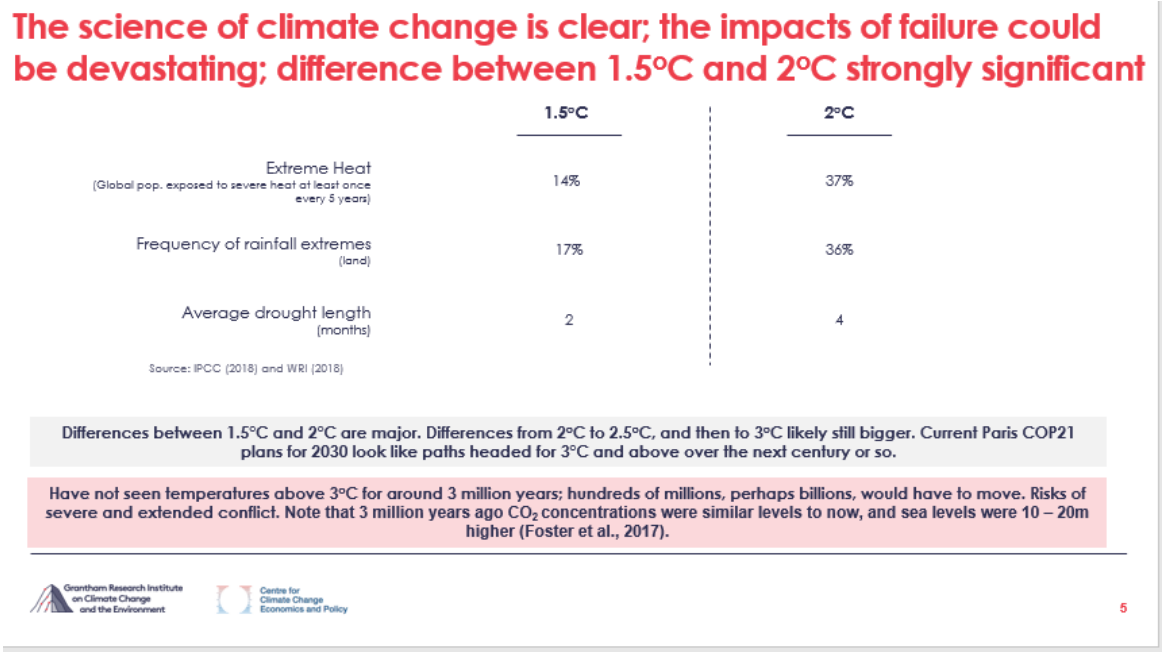


Figure 9. Réchauffement de 1,5°C ou 2°C : quelques différences

62. Le Rapport d'évaluation du GIEC de 2014 permet de situer la comparaison qui précède par rapport à quelques autres scénarios envisagés. Ce rapport représente deux des quatre scénarios étudiés plus en profondeur : le RCP2.6 et le RCP8.5[79]. Rappelons que le RCP2.6 est représentatif d'un scénario avec une politique climatique ambitieuse visant un réchauffement planétaire probablement inférieur à 2°C au-dessus des niveaux préindustriels[80]. Le scénario RCP8.5, également désigné comme le scénario *Business as usual*, c'est-à-dire la poursuite des politiques actuelles, correspond à un scénario d'émissions de GES comparable à la trajectoire que nous suivons actuellement, mènant à un réchauffement planétaire d'environs 4°C en 2100[81].

Concernant l'évolution des températures moyennes, des précipitations moyennes et du niveau moyen de la mer en une période de cent ans, située entre 1986-2005 d'une part et 2081-2100 d'autre part, la comparaison donne ce qui suit:

[79] **RCP : *Representative Concentration Pathways*** ou **Trajectoires de concentrations représentatives**. Au vu des connaissances des mécanismes du réchauffement climatique que nous avons à ce stade des conclusions, le moment est propice à l'explication des chiffres qui typent les RCP, notamment le RCP2,6 et le RCP8,5 repris dans la figure présentée. Ces chiffres concernent le forçage des rayons infrarouges, exprimé en Watt par mètre carré (W/m^2), qui résulte de la concentration de GES. Lorsque la concentration de GES est plus faible, ce forçage est plus bas. Concrètement : moins de ces rayons, donc moins de chaleur, sont retenus. Au fur et à mesure que la concentration de GES augmente, le forçage est plus fort : de plus en plus de rayons infrarouges sont retenus.

[80] *Supra*, no. 36.

[81] *Ibid.*

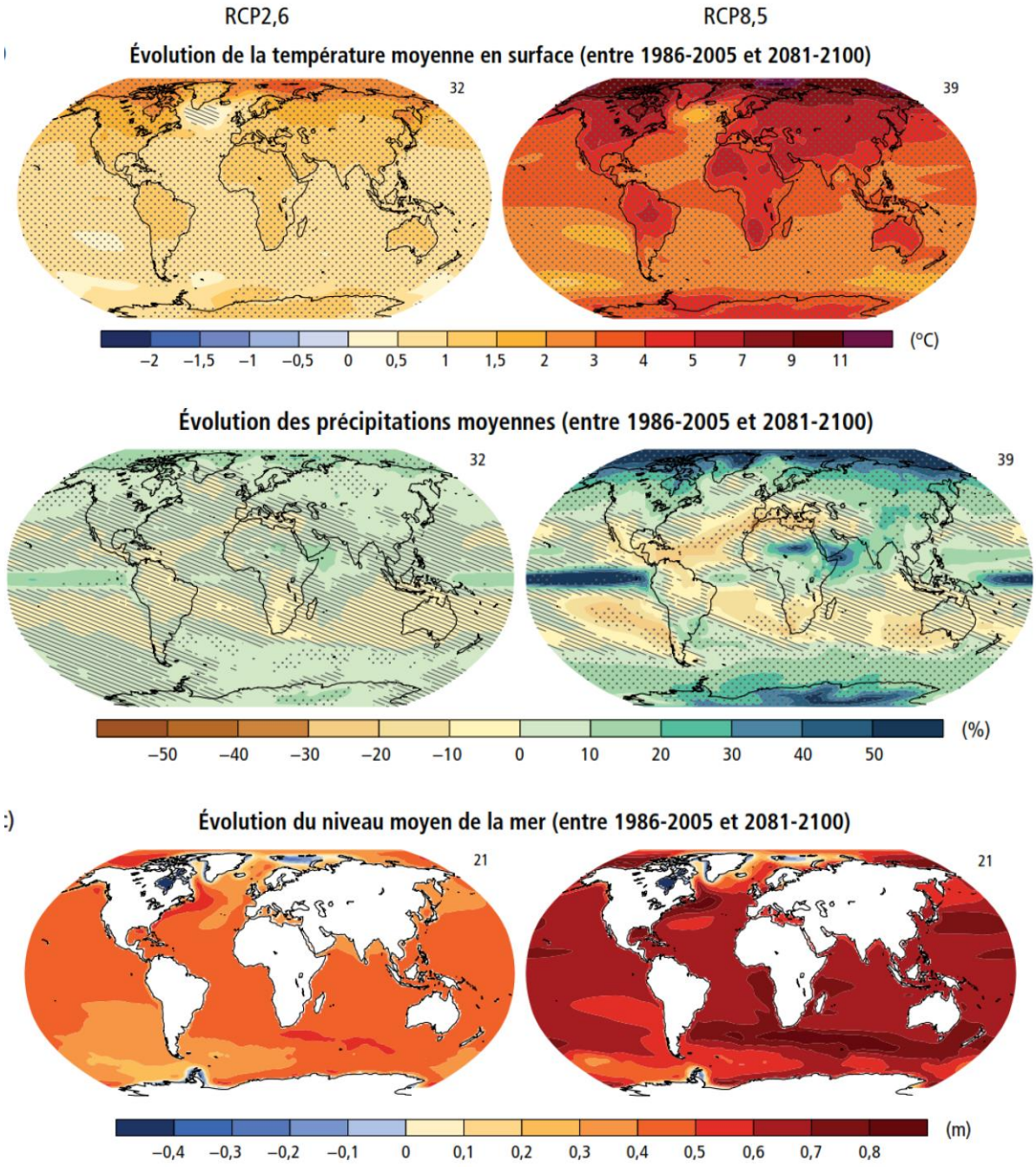


Figure 10. RCP2,6 et RCP8,5 à l'horizon 2100 : températures, précipitations et niveau de la mer

63. En outre, une conséquence du réchauffement à laquelle il faut être attentif sont les points de basculement ('*tipping points*'). Le dépassement de ces point de basculement peut induire un changement climatique brutal bien pire que ce à quoi on s'attend déjà, de telle sorte que ni l'homme ni la nature ne peuvent s'y adapter. Nous aurons l'occasion d'y revenir plus loin[82]. D'après le Rapport spécial du GIEC de 2018, le risque de tels points de basculement augmente à une vitesse affolante lors d'une augmentation de la température globale entre 1°C et 2°C par rapport à la température moyenne de l'ère préindustrielle[83].

---

[82] *Infra*, nos. 136 - 142.

[83] https://climateactiontracker.org/global/cat-thermometer/# et IPCC 2014, AR5 SPM, p. 72, Pièce B.16 .

64. Si le réchauffement global se situe actuellement à environ 1°C et que les effets des dernières décennies doivent encore se réaliser, le seuil critique d'1,5°C se maintient comme objectif à poursuivre:

> « *Le réchauffement par les émissions anthropogènes depuis l'époque préindustrielle jusqu'à ce jour persistera pendant des siècles à millénaires et continuera à causer des changements à long terme dans le système climatique, tels qu'une hausse du niveau des mers, avec les conséquences qui s'y rattachent (confiance élevée).* ***Mais il est peu probable que ces émissions seules soient la cause d'un réchauffement de 1,5°C (confiance moyenne). Les émissions anthropogènes (y compris les gaz à effet de serre, aérosols et leurs précurseurs) jusqu'à ce jour sont peu probables de causer un réchauffement additionnel de plus que 0,5°C dans les deux ou trois décennies à venir (confiance élevée) ou à l'échelle d'un siècle (confiance moyenne)*** »[84] (traduction libre ; nous soulignons).

65. La transformation d'une société à l'échelle mondiale qui passe de l'énergie fossile à une société qui n'émet plus ou presque plus de GES, exigera toutefois du temps. Inévitablement, il y aura une phase de transition, lors de laquelle on brûlera encore de l'énergie fossile. Ces rejets supplémentaires contribueront à un **nouveau réchauffement considérable** de la terre au-dessus du 1,0°C de réchauffement déjà constaté et du réchauffement additionnel qui arrivera de toute manière dû aux émissions des dernières décennies.

Vu le budget carbone résiduel encore disponible pour respecter la limite d'1,5°C de réchauffement, l'importance vitale des trajectoires de transition vers une société bas carbone s'impose. **La vitesse, l'ambition et l'itinéraire suivi pour passer à une société bas carbone sont d'une importance cruciale.** En effet, sans réductions très sévères et rapides des émissions nettes, il est quasi certain que le réchauffement global sera de 3° à 4°C en 2100 (et continuera ensuite à s'élever encore). Renvoyons à cet égard à l'insuffisance notoire des efforts nationaux de réduction d'émissions sur lesquels les États se sont accordés sous l'Accord de Paris, que nous commentons plus loin. Même tous respectés, ces engagements ou « Contributions déterminées au niveau national » ('*Nationally dertermined contributions'*), sont en effet largement insuffisants[85]. Ceci est clairement établi dans la figure de *Climatebudget Action Tracker* (« CAT ») reproduite ci-dessous, reprenant les pronostics en date de septembre 2019 des centres de recherche scientifique impliqués[86].

---

[84] IPCC 2018, SR 1.5°C, SPM, p. 5, Pièce B.24 : « *Warming from anthropogenic emissions from the pre-industrial period to the present will persist for centuries to millennia and will continue to cause further long-term changes in the climate system, such as sea level rise, with associated impacts (high confidence), but these emissions alone are unlikely to cause global warming of 1,5°C (medium confidence) [….] Anthropogenic emissions (including greenhouse gases, aerosols and their precursors) up to the present are unlikely to cause further warming of more than 0.5 °C over the next two or three decades (high confidence) or on a century time scale (medium confidence)* ».

[85] *Infra*, nos.95 - 96.
Voy. également F. HARVEY, "*Latest data show steep rises in CO_2 for seventh year. Readings from Hawaii observatory bring threshold of 450 ppm closer sooner than had been anticipated*", *The Guardian,* 4 June 2019, Pièce L.11: "*Atmospheric concentrations of [CO_2] were 414.8 ppm in May*".

[86] https://climateactiontracker.org/global/cat-emissions-gaps/
Le *Climatebudget Action Tracker* est une analyse scientifique indépendante produite par trois centres de recherche qui depuis 2009 suivent l'action climatique prise partout au monde. Voy. https://climateactiontracker.org/

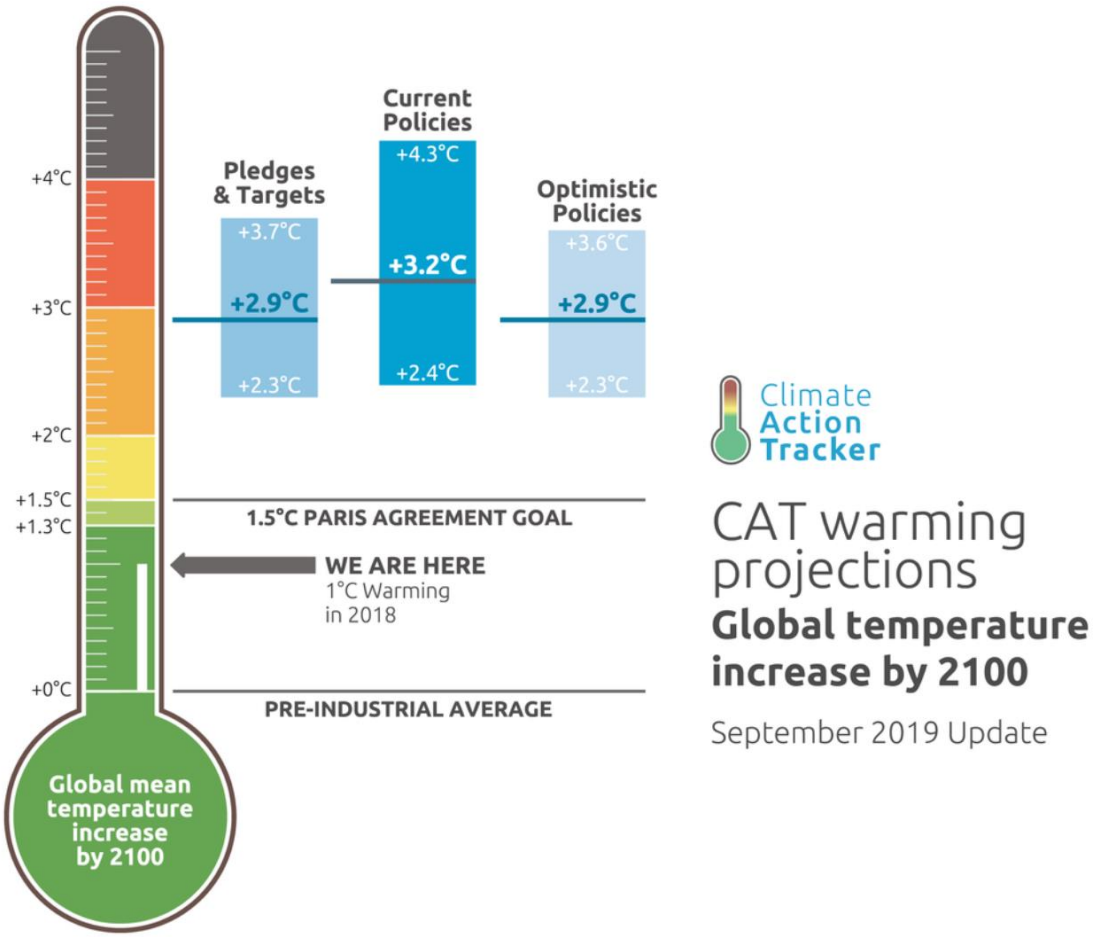


Figure 11. Les projections de réchauffement à l'horizon 2100

Dans les trois scénarios examinés, les températures reliées au thermomètre par une barre sont des estimations médianes[87] du réchauffement en 2100. Cela signifie qu'il y a 50% de chances que la température calculée soit dépassée si l'on suit la trajectoire d'émission donnée. Par exemple, la trajectoire d'émissions dans le scénario des engagements des pays sous l'Accord de Paris (« Pledges and targets ») donne 50% de chance que le réchauffement soit de 2,9°C ou plus en 2100, la valeur médiane entre un réchauffement minimal de 2.3°C et un réchauffement maximal de 3,7°C. Ces engagements sont manifestement insuffisants.

66. Ce Rapport spécial du GIEC de 2018 montre que, bien que des réductions importantes des émissions doivent être prises de toute urgence, elles **sont encore techniquement réalisables** et elles continueront à apporter de nombreux avantages (p.ex. de l'air plus propre, des emplois dans le secteur des énergies renouvelables, etc.)[88]. Comme nous l'expliquerons plus en détail plus loin dans ces conclusions, les émission de GES des pays développés, dont la Belgique, devront être réduites à zero émissions nettes en 2050, ce qui a comme conséquence qu'en 2030 elles devront être réduites de 55 à 65% par rapport à 1990.

[87] La "médiane" est la valeur x qui, dans un groupe de valeurs classées de plus bas vers plus haut, coupe cet ensemble de valeurs en deux de manière à ce que la moitié des valeurs est inférieure ou égale à x et l'autre moitié supérieure ou égale à x.

[88] IPCC 2018, SR 1.5°C, SPM, Pièce C.2 (a.o. C.2.3) p. 51; Pièce C.1.2, p.12.

SECTION 7. ***<u>En conclusion</u>***

67. Retenons de ce chapitre les faits élémentaires suivants :
    - Le réchauffement climatique est causé par les émissions anthropiques de GES;
    - Le CO_2, qui provient de l'usage de combustibles fossiles, est de loin le GES le plus important, d'un point de vue quantitatif et du fait de sa longévité pendant des siècles et partiellement même des millénaires. Il détermine de manière prépondérante l'accumulation de GES dans l'atmosphère et donc le réchauffement climatique global ;
    - La concentration actuelle de CO_2 dans l'atmosphère est sans précédent depuis 800.000 ans. La situation que nous vivons est réellement unique, même à l'échelle géologique[89] ;
    - Les émissions de CO_2 ont augmenté de manière exponentielle à partir de 1970 ;
    - La relation entre la concentration de CO_2 dans l'atmosphère et le réchauffement de la température mondiale est quasi-linéaire ;
    - Cette relation quasi-linéaire constitue la base du concept de budget carbone et de ses concepts dérivés, comme celui de budget carbone résiduel ;
    - Le système climatique réagit lentement à l'augmentation de GES dans l'atmosphère. Les conséquences du réchauffement qui se produisent à l'heure actuelle sont le résultat des émissions de GES jusqu'à environ 1980. Le réchauffement et les conséquences des émissions depuis lors jusqu'à ce jour, une période où les émissions de CO_2 ont augmenté de manière exponentielle, doivent encore se manifester. S'y ajouteront encore de toute manière le réchauffement et les conséquences des émissions à partir de maintenant ;
    - A cause de la lenteur de réaction du système climatique, les dommages du fait des changements climatiques sont des dommages rampants et latents et ils sont déjà bien plus grands qu'il ne peut être observé à l'heure actuelle;
    - A l'heure actuelle, le réchauffement mondial se situe à environ 1°C. Limiter le réchauffement de la planète à 1,5°C, tel que demandé par la communauté scientifique et diplomatique mondiale, est possible ;
    - Limiter le réchauffement de la planète à 1,5°C implique un budget carbone de 430ppm eq.-CO_2[90]. Le budget résiduel est très limité ;
    - Il est plus qu'évident que dans la période de transition vers une société bas-carbone, la vitesse et l'ambition des réductions d'émissions seront cruciales.

68. La Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne, ne consacrent aucune attention aux causes et caractéristiques du réchauffement climatique. Il est légitime de se poser la question à quel point cette absence d'information, dans un dossier dit 'climat', a impacté leurs analyses juridiques, notamment du point de vue (1) de la recevabilité, (2) de la faute, du dommage et du lien causal entre l'un et l'autre dans le contexte du premier moyen au fond qui invoque la responsabilité extracontractuelle (articles 1382-1383 CC), (3) du deuxième moyen de fond, qui invoque la violation de droits fondamentaux, spécifiquement les articles 2 et 8 de la CEDH, et, enfin aussi, (4) concernant le principe et la portée des injonctions demandées.

---

[89] Figure 7.

[90] IPCC 2007, AR4 WG III, H.3 pp. 227 et 229 (tableau 3.10), Pièce B.8

CHAPITRE 3. **La CCNUCC (1992) et la notion clef de « réchauffement climatique anthropique dangereux »**

69. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992 (ci-après, la 'CCNUCC' ou 'Convention') organise le régime international du climat[91].

Les parties à la CCNUCC[92] se sont accordées pour y inscrire ce qui suit :

> « ***L'objectif ultime*** *de la présente Convention (…) 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 »* (article 2 de la CCNUCC) (nous soulignons).

70. Dans ce chapitre, nous mettons l'accent sur cet objectif ultime de la Convention, qui vise à empêcher un réchauffement climatique anthropique dangereux.

La question cruciale est de savoir à quel stade l'augmentation de la température moyenne globale implique un réchauffement dangereux. Différentes études **scientifiques** identifient, dès 1990, le seuil des 2°C par rapport aux niveaux préindustriels comme seuil ultime à ne pas dépasser. Ensuite, le seuil de 1,5°C a été pointé afin de contenir les conséquences du réchauffement climatique en deçà d'un niveau dangereux.

Suite à la définition scientifique d'un réchauffement dangereux, les seuils des 2°C et 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels ont été débattus depuis au moins 2007 dans les assemblées **diplomatiques** sous la CCNUCC, dans l'idée de les inscrire dans un texte juridiquement contraignant comme correspondant à un réchauffement « *dangereux* ». En 2015, ce fut chose faite, avec l'article 2 de l'Accord de Paris.

Les pages qui suivent analysent en détail le cheminement du consensus scientifique et diplomatique par rapport à la notion de « *réchauffement climatique anthropique dangereux* » et démontrent que les parties défenderesses ont activement participé à ce cheminement, et que donc, elles en ont eu connaissance. (« Section 3. Le concept d'un réchauffement dangereux : les scénarios +2°C versus 1,5°C »)

Au préalable, nous examinons la position des parties défenderesses à ce sujet (« Section 1. Position des parties défenderesses ») et communiquons quelques données de base relatives au régime climatique international (« Section 2. La CCNUCC : quelques données de base »).

Nous terminons en posant le regard sur la trajectoire des émissions mondiales de GES depuis l'Accord de Paris (« Section 4. La trajectoire des émissions mondiales actuelles ») et concluons (« Section 5. En conclusion »).

---

[91] Un régime légal international est défini comme un ensemble de règles et de pratiques associées avec la gestion et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs traités internationaux étroitement liés par des institutions spécialisées qui ont pour objectif de développer les règles de ces traités – in : R. VERHEYEN, *Climate Change Damage and International Law – Prevention Duties and State Responsibility*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 43.

[92] https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en#1

SECTION 1. ***Position des parties défenderesses***

71. Pour autant qu'elles se penchent sur la notion de réchauffement climatique anthropique dangereux et son cheminement dans les communautés scientifiques et diplomatiques globales, les quatre parties défenderesses s'alignent sur les faits établis importants :
- L'objectif d'éviter un tel réchauffement formulé à l'article 2 de la CCNUCC[93] ;
- L'idée de quantifier ce seuil dangereux dans le régime climatique international, avec un seuil de 2°C avancé une première fois en 2007 à la Conférence des parties (COP) de Bali[94] ;
- La reconnaissance dans l'Accord de Copenhague (COP-15, 2009) de la nécessité de limiter la hausse des températures à 2°C et que cet Accord envisage même la possibilité de renforcer l'objectif à long terme vers un seuil de 1,5°C[95] ;
- La réitération de l'objectif de limiter la hausse des températures à 2°C lors de la Conférence de Cancún (COP-16, 2010) [96] ;
- Le lancement d'un « Dialogue Structuré entre experts » lors de le Conférence de Doha (COP-18, 2012), en vue d'ajuster à la baisse le seuil de 2°C[97] ;
- L'objectif de l'Accord de Paris (COP-21, 2015), qui est de tenir l'augmentation de la température moyenne mondiale « *nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels* » et de poursuivre les efforts pour limiter la hausse des températures à 1,5°C[98] ;
- L'invitation lors de la COP-21 au GIEC à produire un rapport sur les « *conséquences d'un réchauffement planétaire supérieur à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels et les profils connexes d'évolution des émissions mondiales de GES* »[99];
- Le fait que ce rapport démontre que les risques liés au climat sont plus grands pour un réchauffement climatique de 1,5°C qu'à présent, et encore plus pour un réchauffement climatique de 2°C[100].

72. Aucune des parties défenderesses ne conteste que, la Belgique étant partie à la CCNUCC et donc à la COP, elle a contribué à adopter par consensus les différentes décisions que cet organe a prises au fil des années et que, ce faisant, le pays et l'ensemble des parties défenderesses étaient nécessairement pleinement informés de leur contenu.

SECTION 2. ***La CCNUCC : quelques données de base***

73. La CCNUCC a été adoptée le 9 mai 1992 à New-York et est, à ce jour, signée par 196 États et une organisation régionale, l'Union européenne. Elle est entrée en vigueur le 21 mars 1994[101].

---

[93] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 21, voy. également p. 74 ; Conclusions additionnelles de la Région bruxelloise, p. 19 ; Conclusions additionnelles de la Région flamande, p. 6 ; Conclusions additionnelles de la Région wallonne, p. 6.

[94] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 29.

[95] Conclusions additionnelles de la Région flamande, p. 12 ; Conclusions additionnelles de la Région wallonne, p. 7.

[96] Conclusions additionnelles de la Région wallonne, p. 7.

[97] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 34, voy. également p. 74.

[98] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, pp. 33-34, voy. également p. 21 et p. 74 ; Conclusions additionnelles de la Région bruxelloise, pp. 13 – 14 (la Région y reconnait expressément la force contraignante de cet Accord) ; Conclusions additionnelles de la Région flamande, p. 12 ; Conclusions additionnelles de la Région wallonne, p. 7.

[99] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 35.

[100] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 35.

[101] Soit 90 jours après avoir obtenu 50 ratifications conformément à l'art. 23 de la CCNUCC ; au niveau belge, la date de l'entrée en vigueur est le 15 avril 1996.

La Convention sert de cadre aux États parties signataires pour les discussions et décisions postérieures concernant la collaboration internationale visant à empêcher un réchauffement climatique anthropique dangereux.

§1. L'objectif ultime

74. Comme déjà mentionné, la CCNUCC a pour objectif ultime de prévenir les changements climatiques dangereux provoqués par l'homme.

Le texte complet de l'article 2 de la Convention, qui établit cet objectif, est le suivant :

> « ***L'objectif ultime*** *de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de* ***stabiliser****, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention,* ***les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique****.*
> *Il conviendra d'atteindre ce niveau dans* ***un délai suffisant*** *pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable* » (nous soulignons).

§2. La Conférence des Parties (COP) en tant qu'organe décisionnel suprême

75. L'article 7 de la CCNUCC établit la Conférence des parties (COP) en tant qu'organe suprême de la Convention. Elle a pour rôle de surveiller la mise en œuvre de la CCNUCC, de déterminer si les mesures prises sont suffisantes pour atteindre l'objectif ultime de la Convention, la prévention de changements climatiques dangereux, et, dans le cadre de son mandat, de prendre les décisions nécessaires pour favoriser l'application effective de la Convention[102]. En ce sens, elle joue un rôle déterminant dans la définition de la politique internationale climatique.

Pour la prise de décision au sein des COP de la CCNUCC, la règle du consensus est appliquée[103].

Il est à noter donc que **la Belgique**, c'est-à-dire les parties défenderesses, étant partie à la COP, a adopté par consensus les différentes décisions que cet organe a prises au fil des années.

76. La première réunion de la COP, la COP-1, a eu lieu en 1995. La numérotation des réunions annuelles se poursuit de cette manière, de sorte que la dernière COP en date de ces conclusions, qui a eu lieu en 2019 à Madrid, est la COP-25. Les décisions de ces COP sont numérotées ainsi : 1/CP.13 désigne la première décision prise à la COP-13 (en l'espèce le Plan d'action de Bali, voy. *infra*), la décision 1/CP.21 désigne l'Accord de Paris, en effet celui-ci était annexé à la première décision prise par la COP-21.

À partir de 2007, suite au Protocole de Kyoto la numérotation des COP est scindée en fonction de l'organe qui prend la décision et de quelles parties sont impliquées, les décisions prises par la COP servant comme la Réunion des parties au Protocole de Kyoto sont désignées par « CMP ». La première CMP a eu lieu en 2005, et correspondait à la COP-11. La décision liée est visée par l'acronyme 1/CMP.1, la numérotation s'ensuit. Quant aux décisions prises par l'Organe des

---

[102] Art. 7 de la CCNUCC, Pièce H.1.

[103] A. VIHMA, "Climate of Consensus: Managing Decision Making in the UN Climate Change Negotiations." *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2015, pp. 58-68, spécifiquement p. 64.

parties à l'Accord de Paris (« CMA »), celles-ci sont visées par l'acronyme 1/CMA.1, la numérotation s'ensuit.

SECTION 3. ***Le concept d'un réchauffement dangereux : les scénarios +2°C versus +1,5°C***

77. Dans cette section, les concluantes expliquent comment et quand les parties signataires de la CCNUCC ont concrétisé son objectif central. La communauté internationale et la communauté scientifique ont – en vue de déterminer le seuil dangereux du réchauffement climatique à ne pas dépasser – tenu un raisonnement en deux étapes.

Premièrement, elles ont établi le seuil de 2°C comme étant le seuil à ne pas dépasser afin d'éviter un réchauffement climatique dangereux. Cette position se base sur différentes discussions diplomatiques internationales, mais également sur différents rapports scientifiques, dont le plus connu est le quatrième Rapport d'évaluation du GIEC de 2007 (AR4)[104].

Ensuite, à partir de 2012, les parties signataires ont réalisé qu'il fallait réduire le seuil de 2°C à celui de 1,5°C comme étant celui à ne pas dépasser. À nouveau, les discussions diplomatiques internationales – concrétisées dans l'Accord de Paris de 2015 – reposent sur différents rapports scientifiques dont principalement, le cinquième Rapport d'évaluation du GIEC de 2014 (AR5)[105].

§1. Première étape : un réchauffement climatique de 2°C est dangereux (période 1990-2012)

1.1 Les premières découvertes scientifiques

78. En 1975, déjà, l'économiste William Nordhaus (Université de Yale), faisait part de son intuition qu'il était nécessaire de limiter le réchauffement climatique à 2°C par rapport aux niveaux préindustriels dans son article intitulé « *Can We Control Carbon Dioxide* ? »[106].

79. Depuis 1990, les études scientifiques autorisées indiquent clairement que le réchauffement de 2°C est la limite supérieure extrême à ne pas dépasser pour prévenir un très grave danger pour l'humanité. Il était également clair à cette époque que le réchauffement climatique au-delà de 1°C[107] pourrait avoir des conséquences rapides, imprévisibles et non linéaires et pourrait causer de graves dommages aux écosystèmes[108].

Ce constat ressort d'une étude internationale réalisée en 1990 par le *Stockholm Environmental Institute* :

> « *L'augmentation de la température au-delà de 1,0°C peut provoquer des conséquences rapides, imprévisibles et non linéaires pouvant entraîner des dommages considérables à l'écosystème* […] *la limite supérieure des 2,0°C doit être vue comme la limite au-delà de*

---

[104] *Supra*, no. 22 et no. 32.
[105] *Supra,* no. 23 et no. 32.
[106] W. NORDHAUS, « *Can We Control Carbon Dioxide* ? », *IIASA*, 1975.
[107] Actuellement, les activités humaines ont déjà provoqué un réchauffement climatique d'approximativement 1°C au-dessus des niveaux préindustriels : IPCC 2018, SR 1.5°C, SPM, Pièce B.24 Voy. également *supra*.
[108] F.R. RIJSBERMAN et R.J. SWART (eds.), *Targets and Indicators of Climatic Change. Report of Working Group II of the Advisory Group on Greenhouse Gases*, Stockholm, Stockholm Environment Institute, 1990, Pièce E.1

laquelle les risques de dommages graves aux écosystèmes et de conséquences non linéaires vont augmenter rapidement »[109].

En 1990 également, le GIEC[110] publie son premier Rapport d'évaluation (AR1). Dans ce rapport, le GIEC constate que les émissions résultant d'activités humaines entraînent une augmentation substantielle de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère et que cela renforce l'effet de serre, entraînant un réchauffement global supplémentaire[111].

Le GIEC a donc appelé à la coopération entre les États pour parvenir à un traité international sur le climat et prévenir un changement climatique anthropique dangereux pour les populations et l'environnement.

1.2 Les conclusions de l'UE depuis 1996

80. Sur la base des informations scientifiques disponibles au début des années 1990 sur les causes, les conséquences et les dangers du changement climatique, l'Union européenne a décidé dès 1996 de tenir compte de l'objectif de 2°C sur la base du principe de précaution :

> « *Compte tenu des risques graves liés à une hausse de température de cette ampleur et en particulier de la rapidité de cette hausse, le Conseil estime que les températures moyennes de la planète ne devraient* ***pas*** *dépasser de* ***plus de 2 degrés*** *le niveau préindustriel (…) le Conseil note que, selon* [le GIEC] *il est techniquement possible de réduire sensiblement les émissions de gaz à effet de serre, et cela est faisable du point de vue économique. Il note en outre qu'il existe de larges possibilités de solutions dites "sans regrets", et que le risque potentiel justifie d'aller au-delà de la mise en œuvre de solutions dites "sans regrets", au niveau des parties visées à l'annexe I* »[112] (nous soulignons).

1.3 La Conférence des parties de 2007 (COP-13) : le Plan d'action de Bali

81. Le Plan d'action de Bali[113] a été adopté à la COP-13 en décembre 2007. Cette COP est la première à implicitement envisager de définir un seuil ultime de hausse de température moyenne à ne pas dépasser. Elle intervient après le Protocole de Kyoto (entré en vigueur en 2005) qui, bien qu'il prévoit des engagements de réduction de GES pour les États-parties, ne définit pas la notion de « *réchauffement climatique dangereux* ».

82. Le préambule du Plan d'action de Bali reconnaît explicitement la nécessité de réduire considérablement les émissions pour atteindre l'objectif ultime de la Convention et souligne l'urgence avec laquelle cela devrait être fait, en référence aux conclusions du quatrième Rapport d'évaluation du GIEC de 2007 publié peu auparavant:

---

[109] Traduction libre : "*Temperature increases beyond 1.0°C may elicit rapid, unpredictable, and nonlinear responses that could lead to extensive ecosystem damage […] An absolute temperature limit of 2.0°C can be viewed as an upper limit beyond which the risks of grave damage to ecosystems, and of non-linear responses, are expected to increase rapidly*"; Voy. F.R. RIJSBERMAN et R.J. SWART (eds.), *Targets and Indicators of Climatic Change. Report of Working Group II of the Advisory Group on Greenhouse Gases*, Stockholm, Stockholm Environment Institute, 1990, pp. viii et ix.

[110] *Supra,* no. 32.

[111] IPCC 1991, AR1 'Climate Change: The IPCC Response Strategies' Pièce B.2.

[112] Commission européenne, Communiqué de presse, « Stratégie communautaire en matière de changement climatique - Conclusions du Conseil », pt. 6, 1996, n° 188, Pièce G.1

[113] Décision 1/CP.13, Pièce H.5.

« *La Conférence des Parties, Résolue à renforcer d'urgence l'application de la Convention afin d'atteindre son* ***objectif ultime*** *dans le plein respect des principes qui y sont énoncés et des engagements pris en vertu de cet instrument, (…)*
*Sachant qu'****il faudra fortement réduire les émissions mondiales en vue d'atteindre l'objectif ultime de la Convention*** *et soulignant qu'il est* ***urgent***[1] *de faire face aux changements climatiques, comme l'indique le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat dans son quatrième rapport d'évaluation (…)* »[114] (nous soulignons).

Dans ce paragraphe, le mot "urgent" est muni d'une note de bas de page. Le texte accompagnant la note de bas de page fait référence à des sections spécifiques du Rapport d'évaluation de 2007 du GIEC, notamment son résumé technique et le Chapitre 13 du rapport du Groupe de travail III[115] qui mentionnent clairement le seuil des 2°C et qui prescrivent le niveau maximum de concentration GES dans l'atmosphère pour ne pas dépasser ce seuil. La note de bas de page fait notamment référence à la page 39 du résumé technique du Groupe de travail III, où se trouve le tableau repris ci-dessous :

Category	Additional radiative forcing (W/m^2)	CO_2 concentration (ppm)	CO_2-eq concentration (ppm)	Global mean temperature increase above pre-industrial at equilibrium, using "best estimate" climate sensitivity[a], [b]) (ºC)	Peaking year for CO_2 emissions[c])	Change in global CO_2 emissions in 2050 (% of 2000 emissions)[c])	No. of assessed scenarios
I	2.5-3.0	350-400	445-490	2.0-2.4	2000 - 2015	-85 to -50	6
II	3.0-3.5	400-440	490-535	2.4-2.8	2000 - 2020	-60 to -30	18
III	3.5-4.0	440-485	535-590	2.8-3.2	2010 - 2030	-30 to +5	21
IV	4.0-5.0	485-570	590-710	3.2-4.0	2020 - 2060	+10 to +60	118
V	5.0-6.0	570-660	710-855	4.0-4.9	2050 - 2080	+25 to +85	9
VI	6.0-7.5	660-790	855-1130	4.9-6.1	2060 - 2090	+90 to +140	5
Total							177

Figure 12. GIEC – Rapport d'évaluation de 2007 : la limite de 2°C

Dans ce tableau, le GIEC a fourni des informations sur les possibilités de ne pas dépasser la limite de 2°C. Les informations sous « Catégorie I » montrent que pour limiter le réchauffement entre 2°C et 2,4°C, la concentration de GES dans l'atmosphère doit se stabiliser à un niveau compris entre 445 et 490 ppm de CO_2-eq.

Le GIEC, sur base du tableau reproduit ci-dessus, conclut que l'élévation de température ne peut raisonnablement être limitée à 2°C que si la concentration de GES dans l'atmosphère se stabilise au maximum à environ 450 ppm d'équivalent CO_2 :

« *Limiter l'augmentation de température à 2°C par rapport aux niveaux préindustriels ne peut être atteint qu'à la limite inférieure de l'intervalle de concentration indiqué dans le scénario de catégorie I (c'est-à-dire environ 450 ppm d'équivalent CO_2 sur la base des hypothèses de «meilleure estimation)* »[116].

---

[114] Décision 1/CP.13, Pièce H.5; nous soulignons.
[115] Voy.no. 35: les travaux du GIEC sont organisés en trois groupes de travail.
[116] Traduction libre, " *Limiting temperature increases to 2°C above pre-industrial levels can only be reached at the lowest end of the concentration interval found in the scenarios of category I (i.e. about 450 ppm CO_2-eq using "best estimate" assumptions)*", dans : IPCC 2007, AR4 WG III, p. 229, Pièce B.8.

1.4 L'Accord de Copenhague de 2009 (COP-15)

83. Deux ans après le Plan d'action de Bali, le seuil ultime de 2°C est confirmé et retranscrit explicitement dans l'Accord de Copenhague de 2009.

84. L'Accord de Copenhague conclu en 2009 lors de la COP-15 – et donc adopté par les parties défenderesses – confirme que, pour atteindre l'objectif ultime de la CCNUCC, la prévention des changements climatiques anthropiques dangereux, les connaissances scientifiques établissent que l'augmentation moyenne de la température mondiale ne peut dépasser 2˚C par rapport aux niveaux préindustriels :

> « *Pour atteindre **l'objectif ultime de la Convention** consistant à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique, nous entendons, **compte tenu de l'opinion scientifique** selon laquelle **la hausse de la température mondiale devrait être limitée à 2°C**, renforcer notre action concertée à long terme visant à combattre les changements climatiques, sur la base de l'équité et dans l'optique d'un développement durable* »[117] (nous soulignons).

Cette décision fait référence aux recommandations du quatrième Rapport d'évaluation du GIEC de 2007 tel que mis à jour en 2009 spécifiquement pour la COP à Copenhague. Dans la mise à jour de ce rapport, on peut y lire que :

> « *Des observations récentes montrent que les sociétés et les écosystèmes sont **extrêmement vulnérables** aux changements climatiques, même modestes […]. Les **températures dépassant 2°C** seront **difficiles à gérer pour les sociétés contemporaines** et **risquent de provoquer des perturbations sociales et environnementales majeures** dans le reste de la planète au cours de ce siècle et ultérieurement* »[118] (traduction libre – nous soulignons).

La mise à jour de ce rapport indique ensuite que même des conséquences majeures peuvent être attendues avec une hausse de la température moyenne globale entre 1°C et 1,5°C et des catastrophes environnementales surviendront avec un réchauffement supérieur à 2°C[119].

Le rapport résume ensuite qu'un scénario limité à 2°C comporte déjà des risques majeurs pour l'homme et l'environnement :

> « *En résumé, bien qu'une **hausse de température de 2°C** par rapport aux niveaux préindustriels reste le seuil le plus couramment cité pour éviter des changements climatiques dangereux, elle comporte déjà **des risques importants d'impacts***

---

[117] Décision 1/CP.15, p. 5 , Pièce H.7

[118] "*Recent observations show that societies and ecosystems are highly vulnerable to even modest levels of climate change […] Temperature rises above 2˚C will be difficult for contemporary societies to cope with, and are likely to cause major societal and environmental disruptions through the rest of the century and beyond*" in : IPCC 2009, AR4 SYR, p. 6, Pièce B.10.

[119] "*The impacts on water resources in many parts of the world will be severe with climate change associated with only 1.0 to 1,5˚C rises in temperature*"; "*There is a looming biodiversity catastrophe if global mean temperature rises above the 2˚C-guardrail, ocean acidification spreads and sea-level rise accelerates*" ; and "*In summary, although a 2˚C rise in temperature above pre-industrial remains the most commonly quoted guardrail for avoiding dangerous climate change, it nevertheless carries significant risks of deleterious impacts for society and the environment.*"; in : IPCC 2007, AR4 SYR, pp. 13, 14 et 16, Pièce B.10.

préjudiciables pour la société et l'environnement »[120] (traduction libre – nous soulignons).

Au vu des conclusions du GIEC, les **États membres** participants à la COP-15 ont – **déjà en 2009** – par conséquent **remis en question le seuil des 2°C** au vu des enseignements scientifiques relatifs aux conséquences d'une augmentation des températures de 1,5°C[121] :

> « *Nous demandons que la mise en œuvre du présent accord fasse l'objet d'une* ***évaluation d'ici à 2015****, notamment à la lumière de l'objectif ultime de la Convention. Cela impliquerait d'envisager de* ***renforcer l'objectif à long terme*** *en tenant compte de divers éléments fournis par les travaux scientifiques, en ce qui concerne* ***en particulier*** *une hausse des températures de* ***1,5°C*** »[122] (nous soulignons).

85. Après la COP-15 de Copenhague et avant la COP-16 de Cancun, les pays membres de l'Union européenne, dont fait partie la Belgique, ont réaffirmé au Secrétaire exécutif de la Convention-Cadre leurs engagements à limiter la hausse des températures moyennes à 2°C par rapport à l'ère préindustrielle. Ceci s'est fait dans une lettre du 28 janvier 2010 :

> With this letter, Spain, currently holding the Presidency of the Council of the European Union, and the European Commission wish to inform you, on behalf of the EU and its 27 Member States, that the EU and its 27 Member States are willing to be associated with the Copenhagen Accord (Note Verbale of the Permanent Mission of Denmark to the United Nations on 30 December 2009 and your notification to Parties on 18 January 2010).
>
> The EU and its 27 Member States wish to reconfirm their commitment to a negotiating process in order to achieve the strategic objective of limiting the increase in global average temperature to below 2°C above pre-industrial levels. Meeting the 2°C objective requires that global GHG emissions peak by 2020 at the latest and be reduced by at least 50% as compared with 1990 levels by 2050 and continue to decline thereafter. To this end, and in accordance with the findings by the IPCC, developed countries as a group should reduce their GHG emissions below 1990 levels through domestic and complementary international efforts by 25 to 40% by 2020 and by 80 to 95% by 2050 while developing countries as a group should achieve a substantial deviation below the currently predicted emissions growth rate, in the order of 15-30% by 2020. The EU and its 27 Member States are fully committed to continue negotiating with the other Parties with a view to concluding as soon as possible within the UN framework a legally binding international agreement for the period starting 1 January 2013.

Nous aurons l'occasion d'y revenir plus loin[123].

1.5 Les Accords de Cancún de 2010 (COP-16)

86. Les parties se sont finalement accordées à inscrire le seuil des 2°C par rapport aux niveaux préindustriels l'année suivante lors de la COP-16 dans les Accords de Cancún[124]. La COP réaffirme

---

[120] in : IPCC 2007, AR4 SYR, p. 16, Pièce B.10.
[121] Décision 1/CP-15, p. 7, pt. 12, Pièce H.7.
[122] Décision 1/CP-15, p. 7, pt. 12, Pièce H.7.
[123] *Infra,* no. 271.
[124] Décision 1/CP.16, Pièce H.9.

dans ces Accords la nécessité d'envisager de renforcer le seuil en faisant référence au seuil de 1,5°C. Le préambule de cette décision se lit comme suit :

> « *Rappelant ses décisions 1/CP.13 (Plan d'action de Bali) et 1/CP.15, […]*
> *Notant la résolution 10/4 du Conseil des droits de l'hommes Nations Unies concernant les droits de l'homme et le changement climatique, […]*
> *4. Reconnaît en outre qu'une forte diminution des émissions mondiales de gaz à effet de serre s'avère indispensable selon les données scientifiques, et comme l'a établi le quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, en vue de réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre de façon à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète* ***en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels****, et que les Parties devraient prendre d'urgence des mesures pour atteindre ce but à long terme en fonction des données scientifiques et sur la base de l'équité;*
> *reconnaît aussi la nécessité d'envisager, lors du premier examen prévu au paragraphe 138 ci-après, de* ***renforcer l'objectif global à long terme*** *en fonction des connaissances scientifiques les plus sûres, notamment au sujet d'une hausse de la température moyenne de* ***1,5°C*** *au niveau mondial;* »[125] (nous soulignons).

87. Les Accords de Cancun prennent note de la Résolution 10/4 de 2009 du Conseil des Droits de l'homme des Nations Unies sur les droits de l'homme et le changement climatique, selon laquelle le changement climatique constitue une menace pour les droits de l'homme dans le monde entier, notamment le droit à la vie, et ce d'autant plus pour les personnes vulnérables[126].

Notons les termes de cette Résolution 10/4 de 2009 :

> « *Notant que les effets liés aux changements climatiques ont une série d'incidences, tant directes qu'indirectes, sur l'exercice effectif des droits de l'homme, notamment le droit à la vie, le droit à une nourriture suffisante, le droit de jouir du meilleur état de santé possible, le droit à un logement convenable, le droit à l'autodétermination et les obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, et rappelant qu'en aucun cas un peuple ne peut être privé de ses propres moyens de subsistance* »[127].

1.6 Les Décisions 1/CP.17 et 1/CMP.7 de 2011 prise à Durban (COP-17)

88. Les États membres à la CCNUCC ont convenu en 2011 à Durban de :

- reconnaître que **le changement climatique** constitue « *une* ***menace immédiate et potentiellement irréversible*** *pour les sociétés humaines et la planète* » et que toutes les parties « *doivent donc y faire face* ***d'urgence*** »[128] (nous soulignons).

---

[125] Décision 1/CP.16, préambule et p. 3, pt. 4, PièceH.9.

[126] Les Accords de Cancun (Décision 1/CP.16, Pièce H.9) y font référence en ces termes : « *le Conseil constate que les effets néfastes des changements climatiques ont une série d'incidences, tant directes qu'indirectes, sur l'exercice effectif des droits de l'homme et que les groupes de population déjà en situation de vulnérabilité à cause de facteurs comme la situation géographique, le sexe, l'âge, le statut d'autochtone, l'appartenance à une minorité ou le handicap seront les plus durement touchés* ».

[127] Résolution 10/4 du Conseil des droits de l'homme des Nations-Unies, mars 2009, Pièce H.27 : http://ap.ohchr.org/Documents/F/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_4.pdf.

[128] Décision 1/CP.17, 1er paragraphe, Pièce H.12.

- et de noter avec une « *vive préoccupation* » qu'il existe un « *écart important* » entre, d'une part, les réductions promises par chaque pays pour 2020 et, d'autre part, ce qui est vraiment nécessaire au niveau mondial en termes de réduction des émissions pour maintenir le réchauffement planétaire « ***en dessous de 2°C ou de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels*** »[129] (nous soulignons).

Cet écart entre les réductions d'émissions promises par les pays à titre individuel d'une part et ce qui est nécessaire au niveau mondial pour prévenir un réchauffement climatique dangereux est appelé l' « écart d'émissions » (en anglais : *emission gap*). Depuis les Accords de Cancun, le Programme des Nations unies pour l'environnement produit chaque année un rapport qui prend la mesure de l'écart d'émissions ('*Emissions Gap Assesment'*). Un rapport faisant le bilan d'une décennie de tels bilans, vient de sortir[130]. Nous y reviendrons plus loin.

§2. Deuxième étape : un réchauffement climatique de +1,5°C est dangereux (2012 – jusqu'à ce jour)

2.1 La COP-18 de Doha en 2012 : le Dialogue structuré entre experts

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

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

90. Ce dialogue (2013-2015) s'est basé sur les conclusions du cinquième Rapport d'évaluation du GIEC publié en 2013 et 2014. Les conclusions finales du SED sont exposées dans un rapport final publié en 2015[131].

Sur la base des dernières connaissances scientifiques, ce rapport conclut que l'objectif des 2°C ne devrait plus être considéré comme prudent et est inadéquat pour éviter un changement climatique dangereux.

Voici quelques extraits de ce rapport :

> « *Les impacts du changement climatique frappent notre planète.* ***Des impacts climatiques importants se produisent déjà au niveau actuel du réchauffement planétaire*** *et le réchauffement additionnel ne fera qu'accroître le risque d'impacts graves, généralisés et irréversibles. Par conséquent, le concept de «garde-corps», qui implique une limite de réchauffement garantissant une protection totale contre les interférences anthropiques dangereuses, ne fonctionne plus* » (nous soulignons)[132].

---

[129] Décision 1/CP.17, 2ème paragraphe, Pièce H.12.

[130] J. CHRISTENSEN & A. OLHOFF, *Lessons from a decade of emissions gap assessments*, UNEP, Nairobi, novembre 2019, Pièce E.21.

[131] UNFCCC 2015, *Report on the Structured Expert Dialogue on the 2013-2015 review,* Pièce H.32 : https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/sb/eng/inf01.pdf.

[132] "*Climate change impacts are hitting home. Significant climate impacts are already occurring at the current level of global warming and additional magnitudes of warming will only increase the risk of severe, pervasive and irreversible impacts. Therefore, the 'guardrail' concept, which implies a warming limit that guarantees full*

« *Le seuil de 2°C doit être considéré comme un seuil ultime […] Le concept de «garde-corps », où* ***le seuil de 2°C*** *de réchauffement est considéré comme sans risque, est* ***inadéquat*** *et serait mieux perçu comme* ***une limite supérieure****, une ligne défensive qui doit être rigoureusement défendue, bien qu'un réchauffement moindre serait préférable* » (nous soulignons)[133].

« Limiter le réchauffement climatique en dessous ***1,5°C*** *impliquerait plusieurs avantages s'approchant d'****un « garde-corps » plus sûr****. Cela éviterait ou réduirait les risques, notamment au niveau de la production alimentaire ou des systèmes uniques et menacés tels que les récifs coralliens ou de nombreuses parties de la cryosphère, en ce compris le risque d'élévation du niveau de la mer […] Les Parties pourraient décider de choisir une voie plus prudente en* ***limitant le réchauffement climatique aussi loin que possible en-dessous de 2°C****, réaffirmant la notion de ligne défensive ou même de zone tampon maintenant le réchauffement* ***bien en dessous de 2°C*** » (nous soulignons)[134].

En conclusion, le rapport SED indique que fixer l'objectif de réchauffement à moins que 1,5°C constituerait une limite plus sure et que le réchauffement devrait de toute façon être maintenu bien en dessous de 2°C .

2.2 L'Accord de Paris de 2015 (COP-21)

91. L'Accord de Paris, conclu lors de la COP-21 à Paris en décembre 2015, est un complément d'élaboration et de mise à jour de la CCNUCC. Il est entré en vigueur le 4 novembre 2016 à la suite des processus de ratification nationaux requis à cette fin[135].

Les conclusions scientifiques susmentionnées du rapport du SED y ont été intégrées.

92. L'Accord souligne la **menace urgente** posée par le réchauffement climatique et la **nécessité** de traiter cette question sur la base des meilleures données scientifiques disponibles sur le climat, notamment au regard de la protection des droits de l'homme et des générations futures, ainsi que de la limitation des dommages causés par les changements climatiques. L'objectif ultime de la CCNUCC (tel que précisé à Bali en 2007, Copenhague en 2009 et Cancún en 2010) y a été consolidé. L'article 2.1.a) de Accord de Paris postule comme **objectif** de maintenir le réchauffement climatique « *nettement en dessous de 2°C* » et, de préférence, de le limiter à 1,5°C, dans les termes suivants :

« 1. *Le présent Accord … vise à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques … notamment en … contenant l'élévation de la température moyenne de la*

---

protection from dangerous anthropogenic interference, no longer works" UNFCCC 2015, *Report on the Structured Expert Dialogue on the 2013-2015 review*, Message 4, p.15, traduction libre, Pièce H.32.

133 "*The 2°C limit should be seen as a defense line […] The 'guardrail' concept, in which up to 2°C of warming is considered safe****, is inadequate*** *and would therefore be better seen as an upper limit, a defense line that needs to be stringently defended, while less warming would be preferable",* UNFCCC 2015, *Report on the Structured Expert Dialogue on the 2013-2015 review*, Message 5, p.18, traduction libre, Pièce H.32.

134 "*[L]imiting global warming to* ***below 1.5°C*** *would come with several advantages in terms of coming closer to* ***a safer 'guardrail'****. It would avoid or reduce risks, for example, to food production or unique and threatened systems such as coral reefs or many parts of the cryosphere, including the risk of sea level rise […] Parties may wish to take a precautionary route by aiming for* ***limiting global warming as far below 2°C as possible****, reaffirming the notion of a defense line or even* ***a buffer zone keeping warming well below 2°C",*** UNFCCC 2015, *Report on the Structured Expert Dialogue on the 2013-2015 review*, Message 10, p. 33, traduction libre, Pièce H.32.

135 Art. 20 de l'Accord de Paris, Pièce H.21 ; UNFCCC, Status of Ratification Paris Agreement : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en.

*planète **nettement en dessous de 2°C** par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour **limiter l'élévation de la température à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriel**, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques ;* »

Lu ensemble avecl'article 2 de la CCNUCC, l'Accord de Paris établit qu'un réchauffement de plus de 1,5°C nuit à la possibilité d'adaptation des écosystèmes, à la production alimentaire et au développement économique.

*SECTION 4. **La trajectoire des émissions mondiales***

93. Afin d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris, tous les pays membres à la CCNUCC, dont la Belgique, ont soumis au Secrétariat de la Convention leurs plans nationaux de réduction des émissions, qu'ils ont eux-mêmes définis)('*Nationally Determined Contributions*' ou 'NDC'), qui doivent être réalisés d'ici 2030.

La décision 1/CP.21 annexe à l'Accord de Paris indique d'emblée que ces contributions nationales ne suffisent pas à atteindre l'objectif ultime de l'Accord et de la CCNUCC, c'est-à-dire la prévention des changements climatiques dangereux et donc d'un réchauffement global nettement en dessous de 2°C et préférablement limité à 1,5°C[136].

Se basant sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles, la décision 1/CP.21 indique que si l'on additionne toutes les contributions nationales (NDC's), cela produira à l'horizon 2030 des émissions mondiales de 55 Gt CO_2-éq, et que cela ne sera certainement pas suffisant pour que le réchauffement planétaire ne dépasse pas le seuil ultime de 2°C, voire 1,5°C[137].

Elle note en ce sens que :

> « ***des efforts de réduction des émissions beaucoup plus importants** que ceux associés aux contributions prévues déterminées au niveau national seront **nécessaires** pour contenir l'élévation de la température de la planète **en dessous de 2°C** par rapport aux niveaux préindustriels en **ramenant les émissions à 40 gigatonnes ou en dessous de 1,5°C** par rapport aux niveaux préindustriels en ramenant les émissions à un niveau devant être défini dans le rapport spécial mentionné au paragraphe 21 ci-après*; »[138] (nous soulignons).

Étant donné que l'objectif de 1,5°C fixé dans l'Accord de Paris implique de parvenir en 2030 à une réduction plus importante que celle des 40 Gt susmentionnée, la décision de la COP invite

---

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

[137] Décison 1/CP.21, § 17, Pièce H.22 : « *Notes with concern that the estimated aggregate greenhouse gas emission levels in 2025 and 2030 resulting from the intended nationally determined contributions do not fall within least-cost 2 ˚C scenarios but rather lead to a projected level of 55 gigatonnes in 2030, and also notes that much greater emission reduction efforts will be required than those associated with the intended nationally determined contributions in order to hold the increase in the global average temperature to below 2˚C above pre-industrial levels by reducing emissions to 40 gigatonnes or to 1.5˚C above pre-industrial levels by reducing to a level to be identified in the special report referred to in paragraph 21 below*; ».

[138] Décision 1/CP.21, p. 4, §17, Pièce H.22.

le GIEC à présenter un rapport spécial en 2018 pour déterminer de combien les émissions doivent être réduites de plus par rapport aux 40 Gt susmentionnés en 2030.

> « *21. Invite le* ***Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*** *à présenter un* ***rapport spécial en 2018*** *sur les conséquences d'un réchauffement planétaire supérieur à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels et les profils connexes d'évolution des émissions mondiales de gaz à effet de serre* »[139].

94. Le Rapport spécial du GIEC de 2018 conclut qu'un réchauffement supérieur à 1,5°C provoquera des dégâts très importants et que la différence entre les effets du changement climatique selon que le réchauffement soit de 1,5°C ou de 2°C est fort importante.

Selon le rapport, pour limiter le réchauffement climatique à 1,5°C, les émissions mondiales devront être **(de loin) inférieures à 35 Gt CO_2-éq d'ici 2030**. Le GIEC souligne également que la moitié des modèles utilisés montrent même que, d'ici 2030, les émissions mondiales doivent déjà être réduites **à 25 Gt et 30 Gt CO_2-éq**[140].

Ce rapport indique ensuite que sur cette base, et toujours dans l'objectif de limiter le réchauffement planétaire à 1,5°C, il est nécessaire de réduire les émissions mondiales de CO_2 de 45% nets en 2030 (entre 40 à 60%) et de 100% net vers 2050 (période 2045-2055) [141]. À partir de 2050 (période 2045-2055), il ne devrait donc plus y avoir aucune émission nette de CO_2. Plus loin, nous reviendrons sur ce constat scientifique et sa portée pour les pays développés [142].

Si cette trajectoire de réduction des émissions est suivie et qu'en 2050 le niveau de zéro émission nette de CO_2 est atteint, la probabilité de rester en dessous de 1,5°C est de 50% ou plus et la probabilité de rester en dessous de 2°C est de 85%. En d'autres termes, même avec cette forte réduction des émissions pour 2030 et même si l'on atteint zéro émission de CO_2 en 2050, il reste 50% de chance que le seuil de 1,5°C soit dépassé et 15% de chance que le réchauffement dépasse les 2°C.

95. Ce rapport confirme en outre, et conformément aux mises à jour annuelles des rapports du PNUE sur les écarts d'émissions[143], que les engagements sur 2030 pris dans les contributions nationales des pays membres à l'Accord de Paris sont loin d'être suffisants pour atteindre les objectifs de cet Accord.

Les calculs du Rapport du GIEC démontrent que **même si** les États **tenaient l'entièreté de leurs engagements** (NDC's), le réchauffement climatique atteindra 3°C au cours de ce siècle et ne fera qu'augmenter par la suite :

> « *Les scénarios qui reflètent les* ***ambitions de réduction actuellement énoncées pour 2030*** *correspondent généralement avec des scénarios à coût-efficacité économique qui mènent*

---

139 Décision 1/CP.21, Pièce H.22.

140 IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 20, Pièce B.23.

141 IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 14, Pièce B.23: "*In model pathways with no or limited overshoot of 1.5°C, global net anthropogenic CO_2 emissions decline by about 45% from 2010 levels by 2030 (40-60% interquartile range), reaching net zero around 2050 (2045–2055 interquartile range)*".

142 *Infra*, nos. 625 et s.

143 UNEP, *The Emissions Gap Report*, 2019, executive summary, p. 9, Pièce E.20.

*à un **réchauffement d'environ 3°C en 2100**, avec un réchauffement qui continue ensuite* »[144] (nous soulignons).

96. La trajectoire des émissions mondiales **actuelles réelles conduit à environ 4°C**, ce qui est encore plus élevé que la trajectoire des NDC cumulés[145].

Le dernier rapport du Programme des Nations Unies pour l'Environnement – datant de 2019 - illustre la situation comme suit[146] :

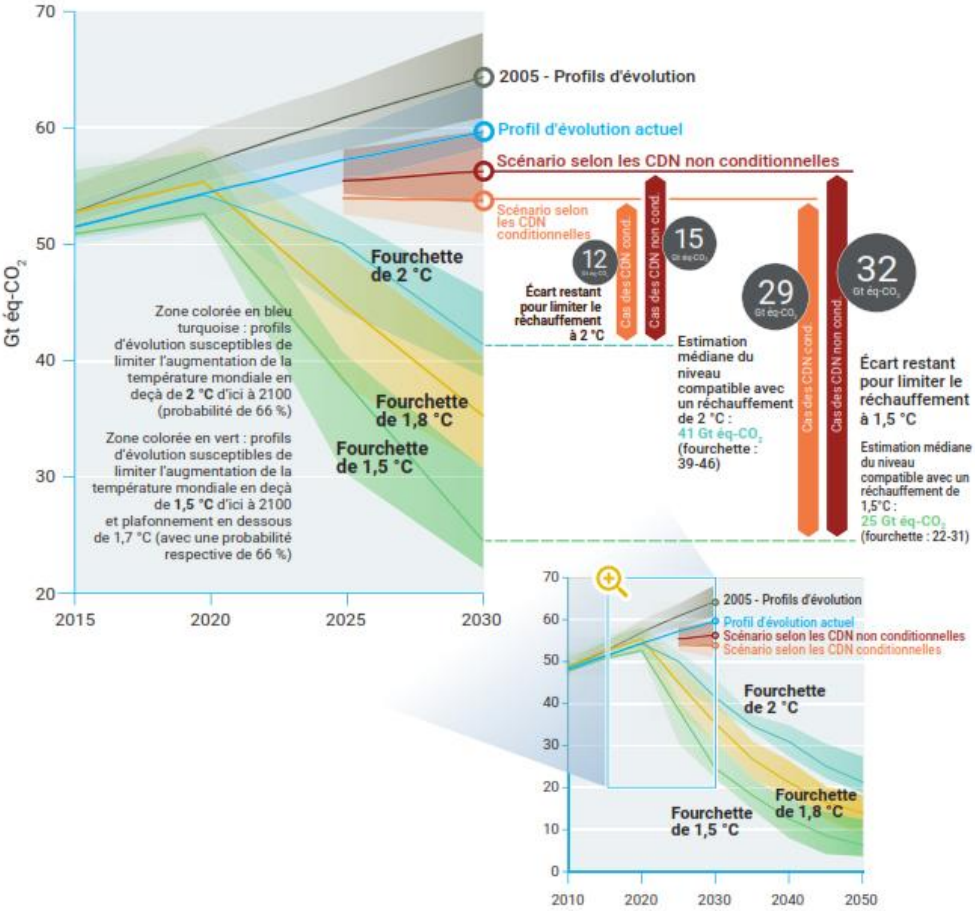


Figure 13. L'Accord de Paris face à la réalité

En examinant ce schéma, il apparaît clairement que même si les engagements de réduction d'émission de GES des Etats signataires étaient réalisés, il restera encore un immense écart par rapport aux réductions nécessaires à prévenir un réchauffement climatique dangereux, c'est-à-dire afin de rester nettement sous le seuil de 2°C, idéalement sous celui d' 1,5°C de réchauffement climatique global moyen.

---

144 IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 20, Pièce B.23 : "*Pathways reflecting **current nationally stated mitigation ambition** until 2030 are broadly consistent with **cost-effective pathways that result in a global warming of about 3˚C by 2100**, with warming continuing afterwards (medium confidence*)" (nous soulignons).

145 IPCC 2014, AR5 WGIII, SPM, p. 8, Pièce B.20 : "*Baseline scenarios, those without additional mitigation, result in global mean surface temperature increases in 2100 from 3.7˚C to 4.8˚C compared to pre-industrial levels*." et UNEP, *The Emissions Gap Report*, Nairobi, 2015, Schémas 2.1, pp. 4-5.

146 UNEP, *The Emissions Gap Report*, "Résumé analytique", 2019, p. 9, Pièce E.20.

SECTION 5. ***<u>En conclusion</u>***

97. Ce chapitre nous a permis d'établir que :

1. Depuis 1992, les États parties au régime de la CCNUCC – dont la Belgique - se sont engagés de manière claire et non-équivoque à empêcher un réchauffement climatique anthropique « dangereux » (article 2 de la CCNUCC), qui nuira à l'humanité et aux écosystèmes dont ils dépendent ;

2. Déjà en 1990 les **scientifiques** ont identifié le seuil de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle comme étant la limite maximale à ne pas dépasser pour éviter un réchauffement climatique anthropique « dangereux »[147];

   Dès 2009, le seuil ultime de 2°C est questionné par le GIEC, qui encourage depuis lors à respecter le seuil de 1,5°C[148] pour atteindre l'objectif de la CCNUCC ;

3. Il a fallu une petite vingtaine années[149] à **la communauté mondiale partie à la CCNUCC** pour développer dans un texte juridique (Accords de Cancun, 2010) un consensus concernant la notion de réchauffement climatique anthropique « dangereux », c'est-à-dire indiquer comme seuil ultime de hausse des températures par rapport à l'ère préindustrielle un seuil **en dessous de 2°C** et confirmer la nécessité d'envisager un renforcement de cet objectif **vers 1,5°C**;

   Le développement du consensus diplomatique est rapide par rapport à l'ajustement du seuil de maximum 2°C vers un seuil préférable d'1,5°C, où il emboîte à peu près instantanément le pas à l'évolution du consensus scientifique exprimé par le GIEC en 2009 ;

   Il a fallu cinq années de plus aux parties à la CCNUCC pour donner un caractère juridique contraignant à ces objectifs dans article 2 de l'Accord de Paris de 2015 ;

4. Les parties défenderesses reconnaissent explicitement les jalons principaux de tout ce qui précède ;

5. La Belgique, partie au GIEC, qui a pu suivre le développement du consensus scientifique par le biais de la procédure d'élaboration et d'approbation des rapports du GIEC dès 1988[150], a également participé au développement du consensus diplomatique, et ceci sous une double casquette : en tant qu'état partie à la CCNUCC et en tant qu'état membre de l'Union européenne[151] ;

   La prise de décision à la COP de la CCNUCC étant consensuelle, la Belgique – c'est-à-dire les parties défenderesses – a donné son assentiment aux positions prises lors des COP

---

[147] IPCC 1990, AR1 ; F.R. RIJSBERMAN et R.J. SWART (eds.), *Targets and Indicators of Climatic Change. Report of Working Group II of the Advisory Group on Greenhouse Gases*, Stockholm, Stockholm Environment Institute, 1990, Pièce B.2.

[148] IPCC 2007, AR4 SYR, pp. 13, 14 et 16, Pièce B.10.

[149] COP-16 à Cancun et 2010, *supra* n° 86-87.

[150] *Supra,* n°29.

[151] Concernant la casquette européenne : voy. notamment *supra*, n° 73.

de Bali (2007), Copenhague (2009), Cancun (2010), Durban (2011) et Doha (2012) ; et elle a signé l'Accord de Paris en 2015. Nous y reviendrons en détail plus loin [152] ;

6. Aucune des parties défenderesses ne conteste ce qui précède ;

7. Malgré les consensus scientifique et diplomatique solidement établis sur le cap à observer, les émissions mondiales de GES continuent à augmenter, nous menant **sur une trajectoire de +4°C d'ici 2100.** La Belgique participe à cette évolution. Même si les engagements actuels sous l'Accord de Paris étaient tous intégralement respectés, le réchauffement serait encore de +3°C en 2100, alors que la tendance à l'augmentation des émissions de GES n'est pas encore inversée.

[152] *Infra*, nos. 224-245.

CHAPITRE 4. **Les conséquences d'un réchauffement dangereux**

98. Le réchauffement global actuel est d'environ 1°C. Les émissions mondiales actuelles de GES nous placent sur la trajectoire d'un réchauffement global de **+4°C en 2100.**

Dans ce chapitre nous examinons les conséquences du réchauffement de la planète. Aussi bien les conséquences actuelles que les conséquences projetées, passent la revue. Nous examinons en premier lieu les conséquences au niveau mondial (« Section 2. Conséquences globales ») pour ensuite examiner les conséquences en Europe occidentale et en Belgique (« Section 3. Conséquences pour l'Europe et la Belgique »). Nous poursuivons par une analyse des conséquences du réchauffement global pour les codemandeurs individuels (« Section 4. Conséquences pour les codemandeurs individuels ») et les conséquences selon les générations (« Section 5. Conséquences selon les générations »). Le tout est clôturé par quelques conclusions (« Section 6. En conclusion »).

Au préalable nous portons le regard sur les positions des parties défenderesses concernant les conséquences du réchauffement climatique (« Section 1. Position des parties défenderesses »).

SECTION 1. ***Position des parties défenderesses***

99. Les parties défenderesses s'arrêtent peu ou pas du tout aux conséquences du réchauffement climatique.

L'**Etat belge** relève les conclusions du Rapport spécial du GIEC de 2018 qui met en exergue la différence entre les impacts et les risques d'un réchauffement de 1,5°C, d'une part, et les impacts et risques d'un réchauffement de 2°C, d'autre part. Il note que « *les risques sont plus grands pour un réchauffement climatique de 1,5°C que pour le réchauffement déjà actuellement constaté et encore plus pour un réchauffement climatique de 2°C* ». L'Etat belge ne conteste nullement ces conclusions[153]. L'Etat belge décrit également sommairement les impacts du changement climatique en Belgique, aussi bien les impacts déjà observés (augmentation de la température moyenne, des précipitations moyennes annuelles et du niveau moyen de la mer) que les impacts annoncés (climat plus chaud ; renforcement de la saisonnalité des précipitations ; augmentation de la fréquence et de l'intensité des épisodes de pluies en hiver et d'orages violents en été ; canicules plus fréquents en été ; plus faibles débits des rivières en été, notamment une diminution de plus de 50% d'ici la fin du 21e siècle ; augmentation du niveau de la mer à l'horizon 2100 de 60 à 90 cm, voire 200 cm)[154]. Ce tableau ne contredit en rien les informations qui suivent, au contraire. Relevons toutefois d'ores et déjà qu'il est fortement incomplet et induit en erreur de cette manière là.

[153] Conclusions additionnelles de l'Etat belge du 27 septembre 2019, pp. 16-17.

[154] *Ibid.*, p. 19 et p. 20.

La **Région de Bruxelles-Capitale,** qui de manière générale ne conteste nullement ni la réalité du changement climatique ni l'urgence que créent les risques qui s'ensuivent, précise qu'elle n'entend pas contester les dommages découlant des changements climatiques[155].

Comme l'Etat belge, la **Région flamande** invoque le Rapport spécial du GIEC de 2018, où celui-ci avance qu'une limitation du réchauffement climatique à 1,5°C au lieu de 2°C « *diminuerait le risque de conséquences sur les écosystèmes terrestres, marins, côtiers et d'eau douce ainsi que sur les services écosystémiques qui y sont liés* » et précise qu'un réchauffement porté à 2°C plutôt qu'à 1,5°C impliquerait un effort plus important en termes d'adaptation[156]. Son seul intérêt porté à ces informations est toutefois de souligner que ce rapport n'est pas juridiquement contraignant[157].

Enfin, la **Région wallonne** qui de manière générale « *ne conteste pas les impératifs climatiques* », ne conteste pas non plus la réalité des conséquences ci-après mentionnées[158].

SECTION 2. ***Conséquences globales***

§. 1. Introduction

100. Nous détaillons les conséquences du réchauffement climatique au niveau mondial en tablant principalement sur le Rapport spécial du GIEC de 2018, qui compare les impacts et niveaux de risques crées par un réchauffement global de 1,5°C à ceux causés par un réchauffement global de 2°C à l'horizon 2100. Le rapport mobilise les données présentées dans une vaste quantité d'autres rapports internationaux et européens, tels que, notamment, ceux de l'Organisation Météorologique Mondiale, de l'Organisation Internationale pour la Migration ou de l'Agence Européenne pour l'Environnement[159]. Nous complétons l'analyse par des données en provenance de trois autres rapport à autorité scientifique exceptionnelle : Le Rapport spécial du GIEC d'avril 2019 concernant le changement climatique et les sols, le Rapport spécial du GIEC de septembre 2019 concernant les Océans et la cryosphère et le *Lancet Countdown Report on health and climate change* de 2019[160].

101. Les raisons qui nous ont amené à utiliser le Rapport spécial du GIEC de 2018, sont son horizon temporel, la nature systématique et fouillée des informations qui y sont rassemblées et le caractère interpellant de ces informations à la lumière de la trajectoire actuelle des émissions globales de GES. L'an 2100 fait partie de la vie de tous les codemandeurs, que ce soit leur vie propre ou celle de leurs enfants et petits-enfants. La comparaison entre un réchauffement de 1,5°C et 2°C sur cet horizon temporel est fortement interpellant dans la mesure où nous savons que la réalité à laquelle nous faisons le plus vraisemblablement face est la différence entre le réchauffement global actuel d'un 1°C et un réchauffement global de 4°C fin du siècle.

---

[155] Conclusions additionnelles de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er octobre 2019, no. 1 et no. 134.

[156] Conclusions additionnelles de la Région flamande du 1 octobre 2019, nos. 66 et suiv.

[157] *Ibid.* no. 69.

[158] Conclusions additionnelles de la Région wallonne du 30 septembre 2019, p. 4.

[159] En ce qui concerne l'AEE, il s'agit plus particulièrement du rapport suivant: European Environmental Agency, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, Copenhagen, 2017, Pièce D.5.

[160] THE LANCET COUNTDOWN 2019, Pièce E.17.

Lors de la lecture des différences sensibles entre un réchauffement d' 1,5°C et de 2°C détaillées dans cette Section, il serait bon de chercher à concevoir les conséquences d'un réchauffement de 4°C et plus, que nous avons par ailleurs déjà éclairées sommairement plus haut[161].

102. Une conséquence particulière d'un réchauffement dangereux sera examinée séparément: le phénomène des **points de basculement** ou '*tipping points*', également désignés comme 'seuils critiques' ou '*large singular events*' dans les rapports du GIEC, et des interactions entre ces '*events*' qui, de par leur nature même, affecteront de manière irréversible toute vie sur la planète lorsqu'ils se manifesteront.

§1. Les hypothèses de réchauffement d'1,5°C ou de 2°C : comparaison des conséquences

1.1 Cadre d'analyse : observations générales

103. Un constat crucial de l'étude du GIEC est qu'en cas de réchauffement **au-delà de 1,5°C, tous les dangers générés par le changement climatique provoqué augmentent de manière substantielle**[162]. La figure suivante le synthétise : tous les risques pertinents en relation avec le changement climatique deviennent élevés ('High') à très élevés ('Very high') lors d'un réchauffement entre 1,5°C et 2°C[163].

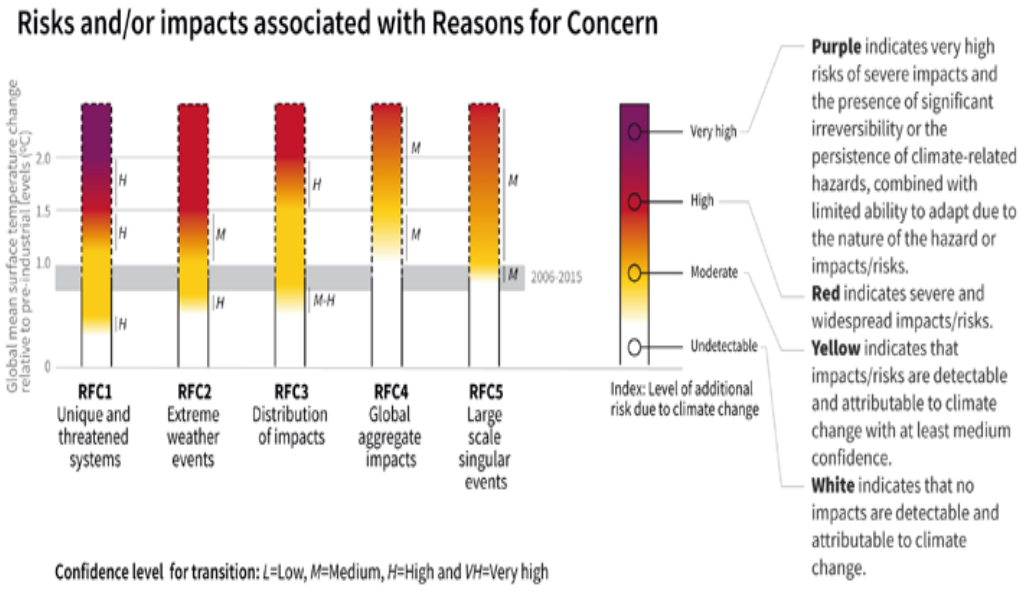


Figure 14. Réchauffements de 1,5°C à 2°C et plus : risques de conséquences faibles à très élevés

Remarquons que le risque d'atteindre ces points qui entraînent des points de basculement ('*Large scale singular events*') avec changements irréversibles est déjà proche et devient substantiellement plus élevé au-delà de 1,5°C.

Selon le GIEC, **notre rythme de progression est de 0,2°C par décennie, ce qui nous mène à un réchauffement qui dépasse le seuil du 1,5°C sur la période 2030-2052** si la communauté des États de la planète, dont les parties défenderesses, ne prend pas les mesures adéquates.

---

[161] *Supra*, no. 6256.
[162] Voy. déjà *supra*, no. 61-63.
[163] IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 254, Pièce B.23 .

Rappelons toutefois qu'il n'y a **pas de relation linéaire entre le réchauffement et les conséquences du réchauffement** ; une telle relation linéaire existe uniquement entre les concentrations de GES et le réchauffement[164]. Le phénomène des **points de basculement** est un parfait exemple de la non-linéarité entre le récahuffement et ses conséquences.

104. La notion de « *réchauffement climatique* » qu'avec le GIEC nous utilisons, décrit le phénomène par lequel les moyennes combinées des températures en surface terrestre et aquatique sont en augmentation constante sur une période supérieure à trente années consécutives par rapport à une période de référence dite « *préindustrielle* », à savoir celle qui se situe dans les années 1850-1900[165]. Il s'agit donc d'une moyenne qui combine les températures terrestres et aquatiques. Or il ressort du Rapport spécial du GIEC[166] qu'il existe un contraste important entre les températures aquatiques et les températures terrestres : **un réchauffement en réalité bien supérieur à la moyenne globale se fait ressentir dans certaines régions terrestres**. Ainsi, **un réchauffement climatique global de 1,5°C implique des réchauffements substantiellement supérieurs à 1,5°C dans plusieurs régions terrestres et des réchauffements inférieurs à 1,5°C dans la plupart des régions océaniques**. Une moyenne non négligeable de 20 à 40% de la population mondiale vit dans des régions qui sont concernées par ces hausses plus élevées qu'ailleurs[167]. Il est à noter que ce réchauffement n'est pas non plus observé de manière uniforme au fil des saisons. À titre d'exemple, les régions d'altitude moyenne de l'hémisphère nord ont déjà pu faire face, en hiver (décembre-février), à un réchauffement de plus de 3°C soit le double de la moyenne globale. Il convient de ne pas perdre de vue les risques bien plus importants auxquels ces régions sont soumises.

1.2 Relevé succinct des impacts pertinents

105. Les impacts et niveaux de risques du réchauffement de la planète étudiés dans le Rapport spécial du GIEC de 2018 discutés ci-dessous concernent :
- les températures régionales terrestres moyennes et extrêmes ;
- le niveau des températures et des circulations des mers et océans ;
- les sécheresses ;
- une intensification des précipitation moyennes et extrêmes et des tempêtes ;
- le risque accru d'inondations ;
- la fonte des glaces ;
- l'élévation du niveau de la mer et son impact sur les zones côtières et de basse altitude ;
- la composition chimiques des océans ;
- des pénuries d'eau ;
- la perturbation des faunes et flores terrestres et marines ;
- la santé humaine ;
- la sécurité alimentaire ;
- la migration climatique ;
- la pauvreté.

Comme nous vivons dans un monde global, avec de fort nombreuses interactions, connexions et interdépendences, les conséquences du réhauffement climatique autre part ont également de l'importance pour nous. Ils sont à même d'affecter le pays et ses habitants. [168]

---

164 *Voy.* déjà *supra*, no.54.
165 IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 51, Pièce B.23.
166 IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 51, Pièce B.23.
167 IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 51, Pièce B.23.
168 Voy. également *infra*, nos. 152 - 154.

1.2.1. Variations au niveau des températures régionales terrestres moyennes et extrêmes

106. Impacts **observés** : d'après les chiffres communiqués par la NOAA[169] (*National Oceanic and Atmospheric Administration*), l'année 2018 se classe parmi les 10 années les plus chaudes qu'aient connues l'Afrique, l'Asie, l'Europe, l'Océanie et l'Amérique du Sud (l'Amérique du Nord étant la seule exception à ce constat). Ces dix années les plus chaudes sont toutes postérieures à l'année 2000.

Dans l'Arctique par exemple, les anomalies de la température moyenne annuelle se situaient entre 2 et 3°C selon les endroits.

Selon un rapport publié par l'Organisation Météorologique Mondiale en 2018, il s'agit de l'une des trois années les plus chaudes qu'ait connues l'Europe dans son ensemble[170].

Quant aux températures « extrêmes » : une diminution généralisée du nombre de jours et nuits froids et une augmentation générale des jours et nuits chauds à l'échelle globale est à noter (confiance élevée)[171].

Au même titre, les observations révèlent une diminution en intensité et en fréquence des jours et nuits froids tandis que les jours et nuits chauds sont plus fréquents et plus intenses. Cette observation concerne particulièrement l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Australie.

Il est à noter qu'au moins un quart de nos régions a subi une intensification de plus d'1°C des chaleurs extrêmes (température mesurée à l'heure la plus chaude du jour le plus chaud de l'année) et un réchauffement d'au moins 2,5°C des froids extrêmes (température mesurée à l'heure la plus froide du jour le plus froid de l'année).

Enfin, les vagues de chaleur dans la plupart des pays d'Europe, Asie et Australie ont augmenté en fréquence et en intensité (confiance élevée).

107. **Risques projetés :** les éléments qui suivent se basent sur plusieurs sources de données dont les résultats convergent[172]. Les différences en termes de niveaux de risques selon que le réchauffement soit porté à 1,5°C ou 2°C sont qualifiées de « statistiquement significatives » et de « solides » par le GIEC.

Dans l'hypothèse d'un réchauffement global porté à **1,5°C**, les températures extrêmes terrestres sont vouées à augmenter jusqu'à 3°C dans les zones de moyenne altitude et jusqu'à 4,5° dans les zones d'haute altitude en hiver (confiance élevée). Le Rapport spécial du GIEC de 2018 fait état d'une étude (Dosio et al. 2018) qui rapporte que 13,8% de la population mondiale serait exposée à des épisodes de «vagues de chaleur extrêmes» au moins une fois tous les cinq ans. Ce même chiffre serait porté à 36.9% dans l'hypothèse d'un réchauffement de 2°C. Concrètement, il s'agit d'une différence d'1,7 milliards de personnes.

Le rapport fait également état de ce que l'évitement du réchauffement de 2°C permettrait d'épargner l'exposition de 420 millions de personnes à des vagues de chaleur intense et 65 millions de personnes à des vagues de chaleur exceptionnelles, à risque constant.

---

[169] Relayés par l'Organisation Météorologique Mondiale, *Déclaration de l'OMM sur l'état du climat mondial en 2018*, p. 6, Pièce E.16.

[170] Organisation Météorologique Mondiale, *Déclaration de l'OMM sur l'état du climat mondial en 2018*, p. 9, Pièce E.16.

[171] Pour la terminologie du GIEC: *supra*, no. 37.

[172] IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 190, Pièce B.23.

Dans l'hypothèse d'un réchauffement global porté à **2°C**, les températures extrêmes terrestres sont vouées à augmenter jusqu'à 4°C dans les zones de moyenne altitude et jusqu'à 6°C dans les zones d'haute altitude en hiver (confiance élevée).

Dans les deux cas, il ne fait aucun doute que les jours de chaleur extrême sont destinés à augmenter de manière exponentielle (confiance élevée), que ce soit en termes de fréquence, d'intensité ou de durée.

Le rapport cite une étude (Coumou and Robinson 2013) dont les conclusions indiquent que 20% des zones terrestres de moyenne ou basse altitude de l'hémisphère Nord sont vouées à connaître des températures inhabituellement élevées durant l'été en cas de réchauffement global porté à 1,5°C, tandis que ce chiffre est tout simplement amené à être doublé en cas de réchauffement de 2°C.

108. En résumé, les projections indiquent des extrêmes de chaleur plus intenses dans toutes les régions du monde, plus particulièrement dans les régions d'Amérique centrale et du Nord, d'Europe centrale et du Sud, la Méditerranée, l'Asie et l'Afrique du Sud (confiance moyenne).

1.2.2. Variations au niveau des températures et des circulations des mers et océans

109. **Impacts observés :** il est « virtuellement certain » que les couches supérieures des océans (0-700m de profondeur), à l'échelle globale, se sont réchauffées entre 1950 et 2016. Relevons le fait que l'Océan Atlantique s'est réchauffé de 0,07°C par décennie[173].

La température de l'océan joue un rôle-clef dans l'équilibre et le maintien de la température terrestre globale.

Le Rapport spécial du GIEC de 2019 sur les océans et la cryosphère[174] affirme avec certitude que l'océan dit « global » a absorbé plus de 90% de la chaleur excédentaire du système climatique. Il explique que depuis 1993, le réchauffement des océans a doublé.

110. **Risques projetés :** passer d'un réchauffement d'**1,5°C** à un réchauffement de **2°C** implique une augmentation significative des températures extrêmes mesurées à la surface de l'océan. Selon le Rapport spécial du GIEC de 2018, une augmentation de la température au niveau des couches supérieures des océans est de nature à provoquer des tempêtes plus importantes et un nombre plus élevé d'inondations dans certaines régions, provoquant de nombreux dégâts aux régions côtières et/ou situées en basse altitude.

Le Rapport spécial du GIEC de 2019 sur les océans et la crysphère[175] explique que d'ici à 2100, si le réchauffement planétaire est contenu à 2°C, il absorbera 2 à 4 fois plus de chaleur que pendant la période allant de 1970 à l'heure actuelle et jusqu'à 5 à 7 fois plus, si les émissions dépassent ce seuil.

1.2.3. Épisodes de sécheresse

111. **Impacts observés :** une tendance à la sécheresse est observée de manière particulièrement marquée dans la région méditerranéenne (confiance élevée). L'Est de la mer Méditerranée a

[173] IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 204, Pièce B.23.
[174] IPCC 2019, SR Ocean, p. 8, Pièce B.25.
[175] IPCC 2019, SR Ocean, p. 8, Pièce B.25.

connu l'épisode de sécheresse le plus intense de son histoire au cours des 900 dernières années durant la période 2007-2010[176].

Selon le rapport de l'OMM, les températures enregistrées pour l'Ouest de l'Europe après le mois d'avril 2018 étaient nettement supérieures à la normale tandis que les précipitations étaient nettement inférieures. L'Allemagne a connu la seconde période la plus sèche de son histoire durant les mois d'avril à septembre 2018 tout comme les Pays-Bas et le nord-est de la France[177]. 2018 se place également au deuxième rang des années les plus sèches ayant pu être observées à Uccle (25% en dessous de la moyenne).

112. **Risques projetés :** en raison de la multiplicité et de la variabilité des facteurs susceptibles de jouer un rôle dans les projections, celles-ci sont évaluées avec une confiance moyenne.

Une étude mentionnée par le Rapport spécial du GIEC de 2018 (Lehner et al. 2017) prévoit que le risque de vivre plusieurs années de sécheresse de manière consécutive n'augmente pas de manière significative en ce qui concerne les Etats-Unis mais augmente considérablement en Europe et dans la région méditerranéenne[178].

Selon le même Rapport spécial, l'exposition des populations urbaines à la sécheresse dans la plupart des régions du monde peut être diminuée de manière substantielle selon que le réchauffement soit porté à **1,5°C** (auquel cas 350.200.000 personnes sont touchées) plutôt qu'à **2°C** (auquel cas 410.700.000 de personnes sont alors touchées). Approximativement 60.500.000 personnes seraient ainsi épargnées en limitant le réchauffement à 1,5°C. Ces chiffres concernent l'Europe centrale et du Sud, la région méditerranéenne, l'Asie occidentale et orientale,…etc.

D'autres projections établissent que 39% des impacts subis par les populations exposées à des épisodes de sécheresse peuvent être évités si l'on évite le réchauffement global de **2°C**. Ces résultats impactent directement la disponibilité de l'eau[179] mais également les écosystèmes, l'agriculture et la sylviculture (incendies de forêts), *etc*.

1.2.4. Intensification des précipitations moyennes et extrêmes et tempêtes

113. **Impacts observés :** il existe plus de zones dans lesquelles une augmentation des fréquences, de l'intensité et du nombre de lourdes précipitations ont été observée que de zones dans lesquelles une diminution a été observée (confiance élevée). Une augmentation constante du volume des précipitations dans les zones de latitude moyenne de l'hémisphère Nord a été observée depuis 1951 (confiance élevée)[180].

En Europe, une tempête de l'hiver 2017/18, *Friederike* (*David* en France) a traversé l'Irlande, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Nord de l'Allemagne et la Pologne. Les rafales de vent ont atteint les 203 km/h et les effets se sont fait ressentir jusqu'aux Pays-Bas et en Belgique. La tempête fit 13 morts[181]. D'une certaine manière, il est fort significatif que l'Europe ait commencé à donner des noms aux tempêtes majeures qui la frappent. La pratique était établie Outre-Atlantique. Elle est neuve de côté-ci de la planète.

---

176 IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 200, Pièce B.23.

177 Organisation Météorologique Mondiale, Déclaration de l'OMM sur l'état du climat mondial en 2018, p. 6, Pièce E.16.

178 IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 199, Pièce B.23.

179 *Infra,* nos. 122-123.

180 IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 191, Pièce B.23.

181 Organisation Météorologique Mondiale, Déclaration de l'OMM sur l'état du climat mondial en 2018, p. 28, Pièce E.16.

Quant aux autres latitudes, le rapport fait état de lacunes en termes de données et/ou d'absence de consensus au sein du monde scientifique.

114. **Risques projetés :** des différences qualifiées de « solides » par rapport aux niveaux préindustriels sont projetées pour les deux niveaux de réchauffement, avec une tendance à l'augmentation renforcée de lourdes précipitations dans l'hypothèse d'un réchauffement de **2°C** plutôt qu'**1,5°C**.

Toutefois, les différences sont les plus significatives pour les régions situées en haute altitude (Amérique du Nord, Europe du Nord, Asie du Nord…)

1.2.5. Risque accru d'inondations

115. **Impacts observés :** entre 1950 et 2012, une augmentation des inondations dans certaines régions a été observée (confiance élevée) : Amérique du Sud-Est, Australie, Etats-Unis, Europe centrale et du Nord et Russie. Une diminution des inondations est observée dans les régions plus chaudes : la Méditerranée, certaines régions du Brésil, la plupart des États d'Afrique…*etc*.

Actuellement, en Europe, ce ne sont pas moins de 216.000 personnes qui sont exposées à des inondations fluviales chaque année[182], causant des dégâts matériels dont la valeur est évaluée à 5,3 milliards d'euros par an.

116. **Risques projetés :** les risques associés aux inondations fluviales à l'échelle globale sont voués à s'intensifier de manière significative dans le cas d'un réchauffement de 2°C plutôt que d'1,5°C (confiance élevée)[183].

Dans l'hypothèse où la taille des populations reste constante, certains pays, dont la population cumulée représente 73% de la population mondiale, feront face à un risque accru d'inondation : ce risque (calculé à partir de simulations établies sur la base des impacts évalués sur la période 1976-2005) est augmenté de 100% dans l'hypothèse d'un réchauffement global d'1,5°C et de 170% dans l'hypothèse d'un réchauffement global de 2°C.

Le maintien du réchauffement global à 1,5°C plutôt qu'à 2°C permettrait également d'épargner un risque accru d'augmentation des inondations pour entre 26 et 34 millions de personnes.

Cet impact est également distribué de manière inégale : ce risque concerne particulièrement l'Europe de manière générale (sauf l'Europe de l'Est), l'Asie et l'Amérique du Nord.

En effet, un européen sur trois vit à moins de 50 km de la côte[184]. Les dégâts économiques causés en Europe par les inondations à la côte dans l'hypothèse d'un réchauffement climatique de 2°C à 6 milliards d'euros par an. Ce chiffre est **décuplé** dans l'hypothèse d'un réchauffement de 3°C[185].

Quant aux inondations fluviales en Europe, le chiffre de personnes concernées est porté à 530.000 et les dégâts annuels évalués à 12,5 milliards d'euros dans l'hypothèse d'un réchauffement climatique de 2°C.

---

[182] K.C. CISCAR, L. FEYEN, D. IBARETTA & A. SORIA (coord.), *Climate impacts in Europe : Final report of the JRC PESETA III project* (European Commission 2018), p. 27, Pièce G.23.

[183] IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 201, Pièce B.23.

[184] K.C. CISCAR, L. FEYEN, D. IBARETTA & A. SORIA (coord.), *op. cit*., p. 25, Pièce G.23.

[185] *Ibid.*

1.2.6. Fonte des glaces

117. **Impacts observés :** entre 1997 et 2014, la surface moyenne de glace arctique a souffert d'une diminution annuelle de 130.000 km²[186]. La couche de glace s'est également substantiellement affinée : elle a perdu, dans l'Arctique central, plus de 50% de son épaisseur.

En ce qui concerne l'année 2018, l'étendue de la banquise arctique a été bien inférieure à la normale. C'est en septembre qu'elle a atteint son minimum : elle affichait une étendue de 5,45 millions de km², soit 28% de moins que la normale[187].

Le même constat peut être posé pour la banquise antarctique et l'inlandsis[188] groenlandais. Selon le rapport de l'OMM, la perte totale de glace enregistrée depuis 1970 équivaut à 21,1 m d'équivalent en eau[189]. Les glaciers suisses auraient perdu un cinquième de leur volume au cours de ces dix dernières années et ce, en raison de la canicule qui a frappé certaines régions d'Europe en 2018. De même, le Rapport spécial du GIEC de 2019 sur les océans et la cryosphère[190] explique qu'entre 2007 et 2016, la fonte de la calotte glacière d'Antarctique aurait triplé par rapport aux fontes enregistrées entre 1997 et 2006.

Le Rapport spécial de 2019 sur les océans et la cryosphère[191] explique que désormais, la fonte des glaces est le facteur dominant d'élévation du niveau de la mer (confiance très élevée).

118. **Risques projetés :** le Rapport spécial du GIEC de 2018 confirme que la probabilité de voir l'Océan arctique sans glace (c'est-à-dire avec des banquises dont l'étendue serait inférieure à 146 km²) durant l'été est substantiellement plus élevée dans l'hypothèse d'un réchauffement de 2°C plutôt que d'1.5°C.

Certaines simulations suggèrent les chiffres suivants : si un réchauffement d'1,5°C nous apportait un été sans glace arctique tous les 100 ans, un réchauffement de 2°C mènerait à un été sans glace arctique tous les 10 ans (confiance moyenne).

Le Rapport spécial du GIEC sur les océans et la cryosphère[192]précise que les plus petits glaciers d'Europe, d'Afrique de l'Est, des régions tropicales des Andes et en Indonésie, devraient perdre plus de 80% de leur masse actuelle d'ici 2100 selon les scénarios d'émissions élevées. Par ailleurs, plusieurs de ces glaciers sont voués à disparaître et ce, même en l'absence de nouvelles émissions de GES.

Il explique également qu'entre 2015 et 2100 et selon les scenarii pris en compte, les réductions de masse glacières, de manière globale, sont prévues entre 7 et 11%[193].

---

186 IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 205, Pièce B.23.

187 Organisation Météorologique Mondiale, Déclaration de l'OMM sur l'état du climat mondial en 2018, p. 17, Pièce E.16.

188 Un **inlandsis**, aussi connu sous le nom de calotte polaire, est un glacier de très grande étendue se présentant sous la forme d'une nappe de glace recouvrant la terre ferme et qui peut atteindre plusieurs milliers de mètres d'épaisseur.

189 Organisation Météorologique Mondiale, Déclaration de l'OMM sur l'état du climat mondial en 2018, p. 20, Pièce E.16: « *Cela représente la hauteur de la lame d'eau que l'on obtiendrait en répartissant de façon uniforme sur la surface des zones glaciaires l'eau résultant de la perte totale de neige et de glace survenue ces 48 dernières années. Ce serait une colonne d'eau de 21,1 m de hauteur au-dessus de chaque m² de glacier*. »

190 IPCC 2019, SR Ocean, p. 10, Pièce B.25.

191 IPCC 2019, SR Ocean, p. 4, Pièce B.25.

192 IPCC 2019, SR Ocean, p. 19, Pièce B.25.

193 IPCC 2019, SR Ocean, p. 19, Pièce B.25.

1.2.7. Élévation du niveau de la mer et zones côtières/de basse altitude

119. **Impacts observés :** en 2018 , le niveau de la mer excède de près de 3,7 mm celui de 2017 et est le plus haut jamais constaté[194] ; cette hausse s'attribue principalement aux fontes glaciaires.

Selon le Rapport d'évaluation de 2014 du GIEC, le niveau de la mer aurait augmenté de 19,5 cm entre 1901 et 2015[195].

La montée du niveau de la mer et des océans, couplée aux autres changements océaniques, résulte aujourd'hui en des phénomènes déjà observables de salinisation, d'inondations et d'érosion des terres.

120. **Risques projetés** : la hausse du niveau de la mer se poursuit à un rythme accéléré[196] :

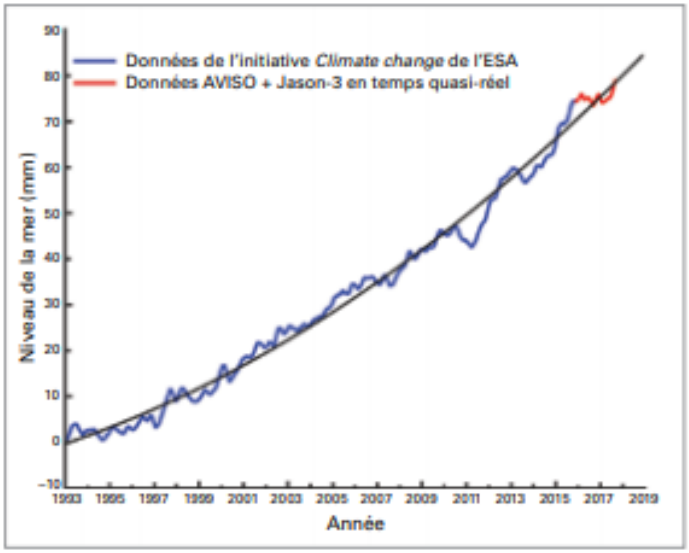


Figure 15. Augmentation du niveau de la mer

D'ici la fin du 21ème siècle, les projections prédisent que **dans l'hypothèse où la température globale n'augmenterait que d'1,5°C**, le niveau de l'eau augmenterait d'0,1 mètre. Comparé aux chiffres issus d'un réchauffement de 2°C, l'on constate que l'on pourrait ainsi éviter l'exposition de 10,4 millions de personnes aux impacts qui découleraient d'une telle montée des eaux d'ici 2100. Les impacts relevés par le rapport consistent en notamment : les dégâts aux habitations, les risques accrus de tempêtes, les dégâts aux infrastructures, le tourisme, la pêche et le développement côtier, un amoindrissement de l'apport sédimentaire, l'aquaculture, l'agriculture…

Le Rapport spécial du GIEC de 2019 sur les océans et la cryosphère confirme que le niveau de la mer est voué à augmenter de façon accélérée et que les estimations récentes du niveau futur des mer sont supérieures à celles publiées jusqu'au cinquième Rapport d'évaluation du GIEC de 2014 [197]. Selon le scénario le moins inquiétant, le niveau de la mer augmentera de 0,39 m d'ici

---

[194] Organisation Météorologique Mondiale, Déclaration de l'OMM sur l'état du climat mondial en 2018, p. 16, Pièce E.16.

[195] IPCC 2014, AR5 WG II, p. 1668, Pièce B.17.

[196] Organisation Météorologique Mondiale, Déclaration de l'OMM sur l'état du climat mondial en 2018, p. 13, Pièce E.16.

[197] Voy. également IPCC 2019, SR Oceans.

la période 2081-2100[198]. Le rapport précise également que selon les projections, des événements extrêmes du niveau de la mer (qui sont historiquement très rares puisqu'ils se sont, jusqu'à présent, produits à concurrence d'une fois par siècle), se produiront fréquemment (**au moins une fois par an**) dans de nombreux endroits d'ici 2050 dans tous les scénarios RCP, en particulier dans les régions tropicales (degré de confiance élevé)..

Sur le plan financier, les projections évaluent les coûts des dommages causés par les inondations à la côte à 0.3-5.0% du PIB mondial d'ici 2100 annuellement.

1.2.8. Composition chimique des océans

121. L'**acidification** est le processus par lequel le pH des océans baisse progressivement en raison de l'absorption par les océans des émissions anthropiques de CO_2 ; ce phénomène a des impacts inquiétants sur la biodiversité marine : le plancton océanique – base de l'écosystème marin et une source importante de l'oxygène que nous respirons – n'est plus capable de se développer, le corail devient de plus en plus vulnérable…

Les observations faites en haute mer ces 30 dernières années ont clairement mis en évidence la diminution du pH des océans. Dans son Rapport d'évaluation de 2014, le GIEC fait état d'une diminution de 0,1 unité du pH de l'océan en surface depuis le début de la révolution industrielle (1750)[199]. Selon le rapport de l'Agence Européenne pour l'Environnement publié en 2017[200], cette diminution du pH correspond à une augmentation de l'acidité océanique d'à peu près 30%.

L'**oxygène** diminue également en haute mer et dans les eaux côtières. La teneur en oxygène aurait baissé d'1 à 2% à l'échelle globale depuis la période préindustrielle. Cette désoxygénation a une influence marquée sur plusieurs aspects des services écosystémiques fournis par l'océan : elle peut freiner la croissance, la reproduction et la survie de plusieurs espèces d'organismes marins et ainsi perturber les réseaux alimentaires marins.

Le réchauffement climatique a également des impacts sur la capacité des océans à jouer leur rôle de **« puits de carbone ».** Les océans, lorsqu'ils absorbent une partie du CO_2 présent dans l'atmosphère contribuent à la régulation du climat à l'échelle globale. Selon le Rapport spécial du GIEC de 2018[201], à peu près 30% du CO_2 issu de la combustion des énergies fossiles est absorbé par les eaux marines de surface puis réparti dans toute la colonne d'eau, entraîné par les courants océaniques[202]. Le réchauffement du climat entraîne le réchauffement des océans, rendant la dissolution du CO_2 dans l'eau de plus en plus compliquée. Si moins de CO_2 est absorbé par l'océan, ce gaz à effet de serre est voué à stagner dans l'atmosphère et ainsi accélérer le réchauffement climatique.

Dans l'hypothèse d'un réchauffement d'1,5°C versus 2°C, le Rapport spécial du GIEC de 2018[203] évalue qu'une transition importante en termes de risques est à prévoir : l'on passe d'un risque modéré à un risque très élevé pour la réduction de la capacité d'absorption du CO_2 par les océans.

---

198 IPCC 2019, SR Ocean, SPM, p. 25, Pièce B.26.
199 IPCC 2014, AR5 WG II, p. 1673, Pièce B.17.
200 European Environmental Agency, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, Copenhagen, 2017, p. 108, Pièce D.5.
201 IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 227, Pièce B.23.
202 Voy. déjà *supra*, nos. 44-45.
203 IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 227, Pièce B.23.

Le rapport publié par l'Agence Européenne pour l'Environnement en 2017[204] précise que sans une réduction substantielle des émissions anthropiques de CO_2, un retour vers des conditions chimiques océaniques normales prendrait des milliers d'années. Les coraux disparus, quant à eux, auraient besoin de millions d'années pour se régénérer.

Le Rapport spécial du GIEC de 2019 sur les océans et la cryosphère [205] précise qu'au cours du 21ème siècle, les océans sont voués à basculer dans des conditions chimiques sans précédent : des températures plus élevées qu'actuellement, une stratification supérieure de la couche supérieure de l'océan (très probable), une acidification supplémentaire (presque certaine), une diminution de la teneur en oxygène (confiance moyenne).

Il explique que d'ici 2081–2100, selon le scénario RCP8.5, la teneur en oxygène des océans (confiance moyenne), la teneur en nitrates des couches supérieures de l'océan (confiance moyenne) et les exportations de carbone (confiance moyenne) devraient diminuer de manière très probable dans le monde, soit des diminutions de respectivement –4%, 9–14%, 4–11% et 9-16% respectivement par rapport à celles enregistrées au cours de la période 2006–2015.

Quant à l'acidification des océans, en particulier, le rapport précise que celle-ci sera certainement exacerbée d'ici 2100 par l'absorption continue du carbone de carbone d'ici là. Le pH à la surface des océans devrait diminuer d'environ 0,3 unités de pH d'ici 2081 à 2100 par rapport à 2006-2015, selon le scénario RCP8,5 (degré de confiance pratiquement certain).

1.2.9. *Pénuries d'eau*

122. **Impacts observés :** selon le Rapport spécial du GIEC de 2018, de sérieuses menaces quant à la sécurité de l'eau (notion qui recouvre principalement la pollution et la disponibilité de l'eau) pèsent déjà sur au moins 80% de la population mondiale. Le rapport signale toutefois que les stress hydriques sont non seulement dus aux changements du climat mais également à d'autres facteurs (parmi lesquels est principalement visée l'utilisation par l'homme des ressources en eau potable), particulièrement dans les régions arides ou semi-arides telles que la Californie.

123. **Risques projetés :** les résultats concernant les projections relatives aux stress hydriques ne dépendent pas uniquement du réchauffement climatique mais principalement de facteurs socio-économiques, qui devraient avoir une influence plus importante sur cet élément que le réchauffement climatique.

Toutefois, à l'échelle globale, le risque d'exposition des populations aux stress hydriques en raison du réchauffement climatique est réduit de moitié lorsqu'on compare un réchauffement global à **1,5°C** par rapport à un réchauffement global d'**2°C**. Il convient en outre de préciser que si la planète se réchauffe de 2°C, 8% de la population mondiale serait également concernée par un risque nouveau ou aggravé d'indisponibilité de l'eau.

1.2.10. Perturbation des faunes et flores terrestres et marines

124. Le Rapport spécial du GIEC de 2018 évalue avec une confiance élevée le fait que le maintien d'un réchauffement global d'1,5°C plutôt que de 2°C sera de nature à éviter d'importants impacts sur les écosystèmes. Les impacts évités consistent notamment en :

---

[204] European Environmental Agency, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, Copenhagen, 2017, p. 109, Pièce D.5.

[205] IPCC 2019, SR Ocean, p. 21, Pièce B.25.

- la réduction des modifications des biomes[206] ; dans l'hypothèse d'un réchauffement global maintenu à 1,5°C, 6,5% des biomes sont appelés à se transformer contre 13% dans l'hypothèse d'un réchauffement global porté à 2%, où le risque est doublé ;
- la perte, pour certaines espèces, de leur aire de développement géographique ; dans l'hypothèse d'un réchauffement de 2°C, le pourcentage d'espèces vouées à perdre la moitié de leur aire géographique est de 18% pour les insectes, 16% pour les plantes et 8% pour les vertébrés; tandis que dans l'hypothèse d'un réchauffement d'1,5°C , ces chiffres sont respectivement portés à 6% pour les insectes, 8% pour les plantes et 4% pour les vertébrés ;
- une augmentation du risque d'extinction de certaines espèces, *etc*.

Le rapport relève que de gros changements dans l'écosystème marin peuvent déjà être observés. Il relate avec un degré de confiance élevée, qu'à des seuils de réchauffement plus élevés que ceux que nous connaissons actuellement, certaines espèces essentielles (récifs de coraux, mangroves…etc.) auront tendance à se diriger vers des zones de latitude plus élevées, les écosystèmes ont donc plus de chances d'être endommagés et le risque de voir la productivité des océans et des industries de pêche décliner augmente[207].

Le Rapport spécial du GIEC de 2019 sur les océans et la cryosphère[208] explique que la végétation qui couvre les écosystèmes côtiers protège le littoral des tempêtes et de l'érosion et aide à atténuer les effets de l'élévation du niveau de la mer. Il déplore, aujourd'hui, que 50% des zones humides côtières ont été perdues au cours des 100 dernières années en raison des effets combinés des pressions humaines localisées, de l'élévation du niveau de la mer, du réchauffement et des phénomènes climatiques extrêmes (degré de confiance élevé).

Le Rapport du GIEC de 2019 sur les changements climatiques et les sols[209] explique que le phénomène d'aridification exacerbe le risque d'extinction de certaines espèces végétales.

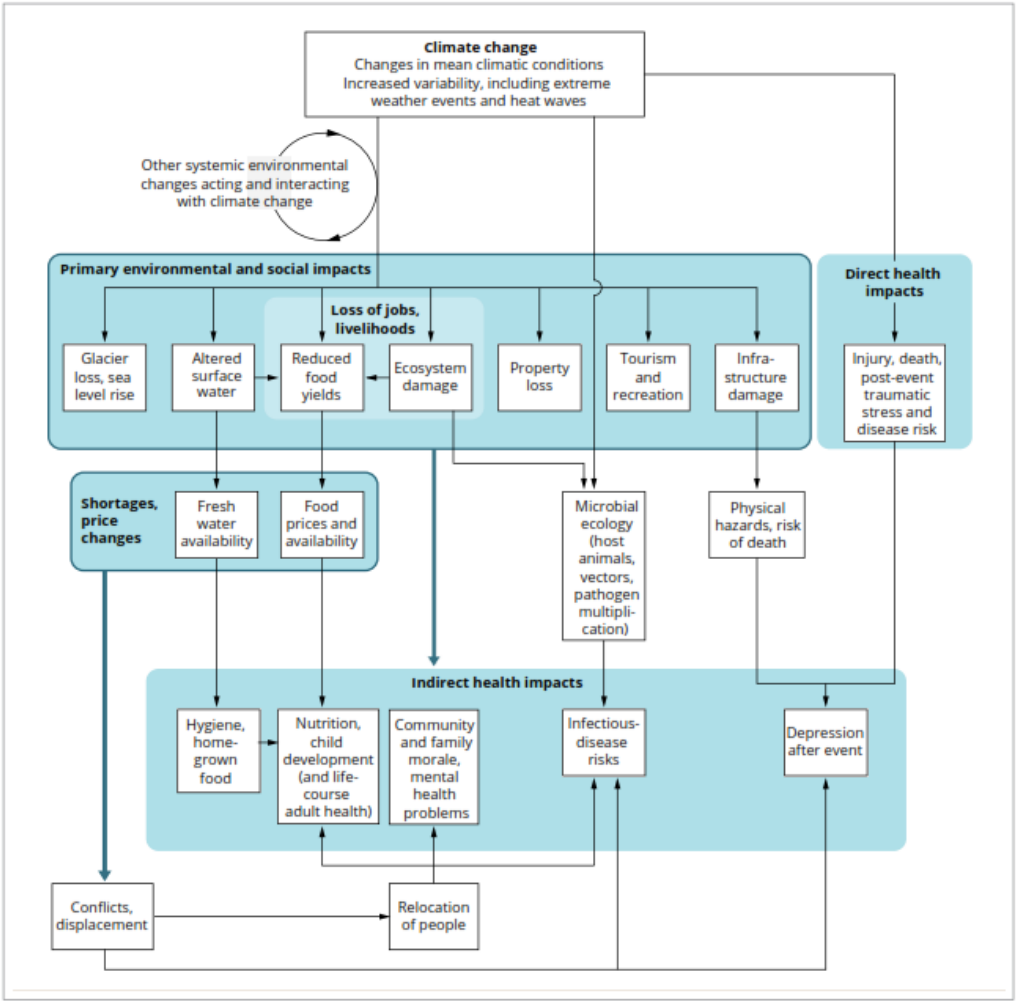
1.2.11. Santé humaine

125. Rappelons au préalable la définition donnée par la constitution de l'Organisation Mondiale de la Santé à la notion de « santé » : la santé est « *un état complet de bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité. »*

A titre préliminaire également, il convient de préciser que la santé humaine est susceptible d'être impactée soit directement soit indirectement par le réchauffement climatique, ainsi qu'illustré par le schéma suivant, issu du Rapport spécial du GIEC de 2018[210] :

[206] Un biome est un ensemble d'écosystèmes.
[207] IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 179, Pièce B.23.
[208] IPCC 2019,SR Ocean, p. 8, Pièce B.25.
[209] IPCC 2019, SR land, pp. 3-33, Pièce B.27.
[210] IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 200, Pièce B.23.

Figure 5.5 Impact pathways of climate change on human health



Source: McMichael, 2013. © 2013 Massachusetts Medical Society. Reproduced with permission.

La liste d'impacts qui suit est donc loin d'être exhaustive et est proposée à titre strictement illustratif, compte tenu de la difficulté induite par le nombre de facteurs d'influence et leurs interactions[211]. Après une esquisse générale, nous regardons les impacts sur les santé des enfants.

126. **Impacts observés :** le Rapport spécial du GIEC de 2018 fait état d'une corrélation entre le réchauffement climatique et les évènements qui y sont associés d'une part (stress climatiques, épisodes climatiques extrêmes, risques accrus de malnutrition…) et des impacts négatifs sur la santé humaine tels qu'un risque accru de maladies, blessures, mort d'autre part (confiance très élevée).

[211] Dans le même sens: N. WATTS *et al.*, "The 2018 report of the Lancet Countdown on health and climate change : shaping the health of nations for centuries to come, Executive Summary", *The Lancet*, 2018, p. 4, Pièce E.17. Toutes deux ces sources mentionnent entre autres des problèmes de santé mentale. Une étude récente de l'EASAC ('*European Academies' Science Advisory Council*') intitulée *The imperative of Climate Action to protect human health in Europe*, dit a cet égard : « *Mental health effects include post-traumatic stress disorder, anxiety, substance abuse and depression*" (« *Les effets au niveau de la santé mentale incluent du stress post-traumatique, de l'anxiété, de l'abus de substances et de la dépression*." (traduction libre)). – D. CARRINGTON, « Climate crisis seriously damaging human health, report finds », *The Guardian*, 3 June 2019, Pièce L.12.

Le rapport de l'OMM fait état d'une étude récente qui met en avant la corrélation entre le caractère élevé des températures intérieures et extérieures et la mortalité[212]. L'on peut y lire que la chaleur peut exacerber les morbidités sous-jacentes telles que les maladies cardiovasculaires, le diabète, la détresse psychologique, l'asthme, les maladies infectieuses… En 2003, en Europe, 70.000 personnes sont mortes sous l'effet de la canicule survenue entre juin et septembre.

127. **Risques projetés :** Quant à la morbidité induite par la **température** : il ne fait aucun doute que les risques sont accrus de manière significative en cas de réchauffement de 2°C par rapport à un réchauffement d'1,5°C (confiance très élevée)[213]. Nous avons vu que le nombre de personnes exposées à la chaleur augmente selon que le réchauffement climatique global soit porté à 1,5°C ou 2°C. Le risque de morbidité varie toutefois selon les régions, l'âge (personnes âgées et enfants), le sexe (les femmes y seraient plus sujettes), l'état de santé (maladies chroniques, traitements médicamenteux).

Quant à la **qualité de l'air** : Le rapport fait état, avec un degré de confiance élevé, d'une différence significative en termes de risques dans l'hypothèse d'un réchauffement de 2°C par rapport à 1,5°C.

Le rapport du GIEC de 2019 sur les changements climatiques et les sols[214] rajoute que les tempêtes de sables, de plus en plus fréquentes en raison de la désertification induite par le réchauffement climatique, contiennent des particules qui ont des effets négatifs sur la santé humaine au niveau, cardiovasculaire, respiratoire voire, dans certaines régions arides, augmentent le risque de méningites.

Quant aux **maladies vectorielles et la malaria** : le rapport indique, pour la malaria, une expansion des zones géographiques concernées, des périodes temporelles/saisons propices et du nombre de personnes potentiellement touchées, avec des variations régionales importantes. Pour les maladies transmises par le moustique Aedes (vecteur principal de la dengue, du virus Zika, du chikungunya et de la fièvre jaune), le Rapport spécial du GIEC de 2018 fait état d'une augmentation sensible du nombre de moustiques dans l'hypothèse d'un réchauffement de 2°C par rapport à 1,5°C, avec augmentation du nombre de personnes potentiellement touchées, également avec variables régionales, avec extension notamment en Europe. Enfin, quant aux autres maladies vectorielles, le rapport pose le constat suivant : en raison du réchauffement de l'Amérique du Nord et de l'Europe, ces régions pourraient évoluer jusqu'à devenir cliniquement compatibles avec le développement du virus du Nil occidental et mener à une expansion du champ géographique et saisonnier de la maladie de Lyme[215] (confiance élevée).

128. Depuis 2000, *The Lancet*, la revue médicale la plus réputée au niveau mondial, publie chaque année un rapport concernant le changement climatique et la santé. Le rapport de 2019 est consacré à l'impact du changement climatique sur **la santé des enfants** qui naissent aujourd'hui. Quelques constats faits par cette publication éminemment scientifique, retenus pour l'Executive Summary du rapport, sont les suivants.

- Beaucoup des indicateurs repris dans l'étude suggèrent que le monde suit une trajectoire d'émission de GES *Business as usual*[216].

---

[212] Déclaration de l'OMM sur l'état du climat mondial en 2018, p. 34, Pièce E.16.
[213] IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 240, PièceB.23.
[214] IPCC 2019, SR Land, p. 3-36, Pièce B.27.
[215] IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 241, Pièce B.23.
[216] THE LANCET COUNTDOWN 2019, p. 2, Pièce E.22.

- Sans intervention accélérée pour réduire les émissions, un enfant qui nait aujourd'hui vivra dans un monde qui est 4°C plus chaud que lors de l'époque préindustrielle[217].
- Le changement climatique impactera sa santé à **toutes les étapes de sa vie** : son enfance, son adolescence, sa vie d'adulte et son vieil âge. **La vie de chaque enfant en sera profondément affectée**[218].
- Lors de son **enfance**, certaines maladies les frapperont bien plus que d'autres tranches d'âge de la population: « *Les enfants sont parmi les plus sensibles à des maladies de diarrhée et subissent les effets les plus sérieux de la fièvre dengue* » et les changements climatiques conviennent fortement à la transmission accrue de la fièvre dengue et des pathogènes *Vibrio* responsables pour une partie des maladies de diarrhée[219].
- Lors de son **adolescence** et après, de la pollution de l'air exacerbée par le changement climatique causera des dommages à son cœur, ses poumons et chaque autre organe vital, avec des effets cumulatifs à travers le temps dans le reste de sa vie[220].
- Plus tard, dans sa **vie d'adulte**, sa famille et sa vie privée seront mis à risque par l'augmentation dans le fréquence et la sévérité des conditions météorologique extrêmes, avec les femmes particulièrement vulnérables au travers d'un ensemble de contextes socioculturels. L'augmentation de la température et les vagues de chaleur limiteront la capacité de travail, avec entre autres des pertes significatives d'heures de travail[221].
- A **65 ans et au-delà**, il sera particulièrement vulnérable aux effets de santé du réchauffement, en particulier les températures extrêmes, les populations d'Europe et de la méditerranée oriental étant les plus vulnérables à cet impact[222].
- Enfin, bien que difficiles à quantifier, les effets indirects du changement climatique tels que la migration, la pauvreté exacerbée, des conflits violents et des maladies mentales toucheront les personnes de tout âge et de toutes les nationalité[223].

Remarquez que cette analyse est également parfaitement valable pour des enfants déjà nés, en bas âge et adolescents, et des jeunes adultes.

1.2.12. Sécurité alimentaire

129. **Impacts observés :** en 2017, la planète compte approximativement 821 millions de personnes sous-alimentées. Avant l'année 2017, ce chiffre était en diminution.

Selon le rapport de l'OMM, les graves sécheresses associées à l'épisode El Niño 2015/16 de forte intensité et un certain nombre de phénomènes météorologiques et climatiques extrêmes localisés ont contribué à une augmentation récente de la sous-alimentation[224].

Il ressort des statistiques que les pays fortement exposés aux extrêmes climatiques comptent le double du nombre de personnes sous-alimentées que les pays moins exposés.

---

[217] *Ibid*., Pièce E.22 .

[218] *Ibid.,* Pièce E.22 : "***The life of every child born today will be profoundly affected***."

[219] *Ibid*, p. 2-3, Pièce E.22.

[220] *Ibid*., p. 3, Pièce E.22.

[221] *Ibid*., p. 4, Pièce E.22.

[222] *Ibid*., Pièce E.22 : "*Populations aged 65 years and older are particularly vulnerable to the health effects of climate change, and especially to extremes of heat. From 1990 to 2018 populations in every region [of the world] have become more vulnerable to heat and heatwaves, with Europe and the Eastern Mediterranean remaining the most vulnerable*."

[223] *Ibid.,* Pièce E.22 : "*Finally, although difficult to quantify, the downstream risks of climate change, such as migration, poverty exacerbation, violet conflict, and mental illness, affect people of all ages and all nationalities*."

[224] Organisation Météorologique Mondiale, Déclaration de l'OMM sur l'état du climat mondial en 2018, p.30, Pièce E.16.

Le Rapport spécial du GIEC de 2019 sur les océans et la cryosphère[225] confirme le fait que la diminution de la cryosphère dans plusieurs régions arctiques a des impacts négatifs sur la sécurité alimentaire et la disponibilité/qualité de l'eau potable.

130. **Risques projetés :** limiter le réchauffement global à 1.5°C plutôt qu'à 2°C devrait permettre d'arriver à des réductions moins importantes des récoltes de maïs, riz, blé. Il y a une perte de 7 à 10% du bétail à l'échelle globale dans l'hypothèse d'un réchauffement à 2°C, dont les coûts sont estimés entre 9.7 et 12.6 milliards de dollars[226].

Le Rapport spécial du GIEC de 2018 précise que le Sahel, l'Afrique du Sud, la Méditerranée et l'Europe centrale sont concernés par un risque accru d'indisponibilité des aliments dans l'hypothèse d'un réchauffement de 2°C plutôt que d'1.5°C.

L'industrie de la pêche serait également mise en danger de manière plus prononcée dans l'hypothèse d'un réchauffement de 2°C dès lors que les pêcheurs de petite échelle issus des régions tropicales sont très dépendants de récifs de coraux, mangroves… tous fort affaiblis par les phénomènes d'acidification de l'océan.

1.2.13. Migration climatique

131. Selon les statistiques de l'OIM (l'Organisation Internationale pour les Migrations), **18,8 millions** de personnes issues de 135 pays différents ont émigré de leur pays en raison de catastrophes naturelles[227] et ce, **uniquement en 2017**.

Les catastrophes naturelles à l'origine de ces départs se répartissent comme suit[228] :

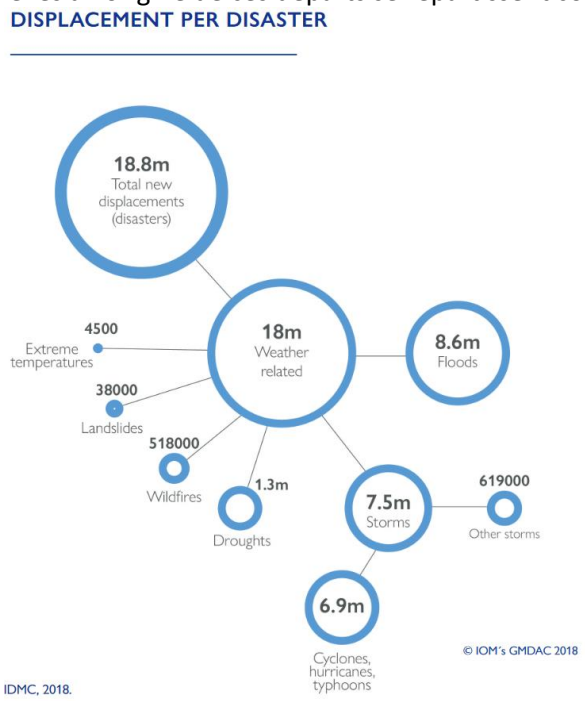


Figure 16. Migrants climatiques en 2017 : 18,8 millions de personnes

[225] IPCC 2019, SR Ocean, p. 16, Pièce B.25.
[226] IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 237, Pièce B.23.
[227] IMO, *Global migration indicators for 2018,* p. 44, Pièce E.18.
[228] IMO, *Global migration indicators for 2018,* p. 45, Pièce E.18.

Ces chiffres se rajoutent à ceux recensés entre 2008 et 2016 : le nombre de migrants climatiques de l'ensemble de ces années est estimé à 227,6 millions de personnes.

132. Ces migrations sont très certainement dues à l'extension continuelle – par ailleurs vouée à s'intensifier au cours des prochaines décennies – des zones dites « inhabitables » en raison des hautes températures qui y règnent. En effet, les cartes reproduites ci-dessous[229] constituent une comparaison de la répartition des pics de chaleur (moyenne des températures quotidienne du mois le plus chaud de l'année) dans le monde sur une période s'étalant **de 1981 à 2010 pour la première carte et de 2071-2099 pour la seconde carte** (dans l'hypothèse d'un réchauffement de la température globale limité compris en 2,6°C et 3,1°C).

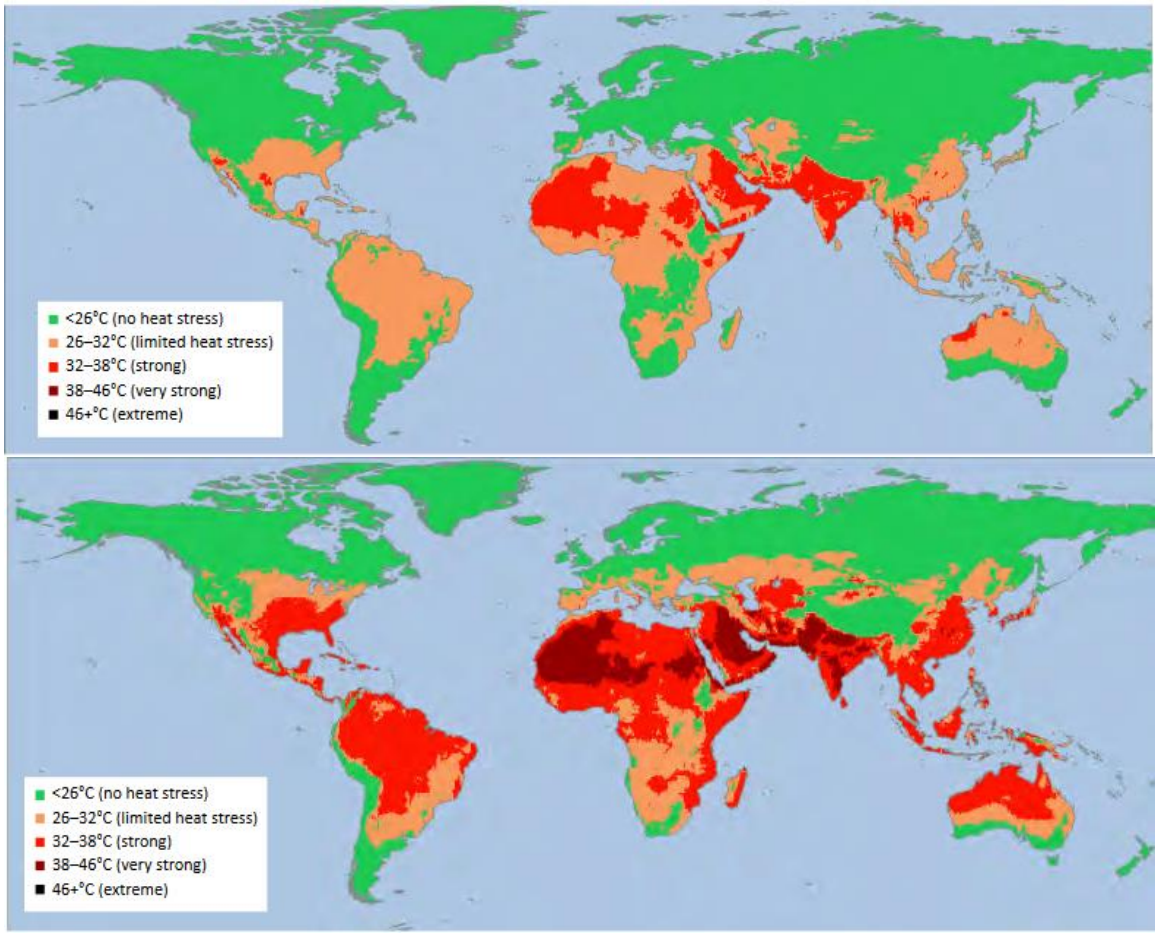


Figure 17. Pics de chaleur et stress thermique en 1981-2010 et 2071-2099

Il ressort de la première carte que plusieurs régions africaines et asiatiques connaissent déjà des chaleurs intenses (0,3 milliard de personnes concernées). La seconde carte projette une situation où ces chaleurs intenses se propageront en Amérique centrale et du Sud, à la quasi-entièreté de l'Asie du Sud-Est et de l'Afrique ainsi que le Pacifique (48 millions de personnes concernées dans l'hypothèse d'un réchauffement à 1,5°C contre 318 millions de personnes dans l'hypothèse d'un réchauffement de 2°C).

Sur la seconde carte, les régions qui connaissaient des chaleurs intenses connaîtront des chaleurs extrêmes (+ de 46°C), devenant ainsi des zones inhabitables[230].

---

[229] International Organization for Migration, *Extreme heat and migration*, p.5, Pièce E.15.
[230] International Organization for Migration, *Extreme heat and migration*, p. 5- 6, Pièce E.15.

133. Selon ce même rapport , il existe d'autres facteurs « indirects » ayant un effet sur la migration climatique : la dépendance des populations de l'agriculture, les politiques publiques, les relations interethniques et l'accès aux moyens de migration auraient chacun un rôle à jouer. Mais le rapport continue comme suit (traduction libre) :

> « *Ce qui est certain, c'est que les conditions climatiques extrêmes exacerbent les divisions sociales préexistantes et amplifient les défaillances et lacunes des politiques publiques : il existe bien un lien entre la sécheresse et la migration mais ce lien est très dépendant du contexte qui entoure cette migration* ».

134. Un rapport de 2008 de l'Organisation Internationale pour la Migration estimait le nombre de migrants climatiques d'ici 2050 à 200 millions de personnes, soit une personne sur 45 dans le monde[231].

Toutefois, le Rapport spécial du GIEC de 2018 fait état de ce qu'aucune étude n'a, jusqu'à présent, évalué la différence se situant au niveau des impacts relatifs à un réchauffement d'1,5°C comparé à un réchauffement de 2°C.

Le rapport spécial du GIEC confirme cependant le lien entre une augmentation de la migration climatique (liée à une hausse des températures) et la prééminence de l'agriculture dans les pays concernés[232]. Il identifie également un risque significativement plus important de déplacement des personnes issues des tropiques dans l'hypothèse d'un réchauffement de 2°C.

Le Rapport spécial du GIEC de 2019 sur les océans et le cryosphère[233] prévoit que de manière globale et d'ici la fin du siècle, un réchauffement global des températures à 2°C entraînerait une élévation du niveau des mers qui à son tour, aurait pour conséquence d'engloutir des territoires abritant plus de 280 millions de personnes.

1.2.14. Pauvreté

135. Un réchauffement global d'1.5°C constituerait un multiplicateur de pauvreté. D'une part les personnes pauvres le seraient encore plus et d'autre part, le nombre de personnes pauvres augmenterait.

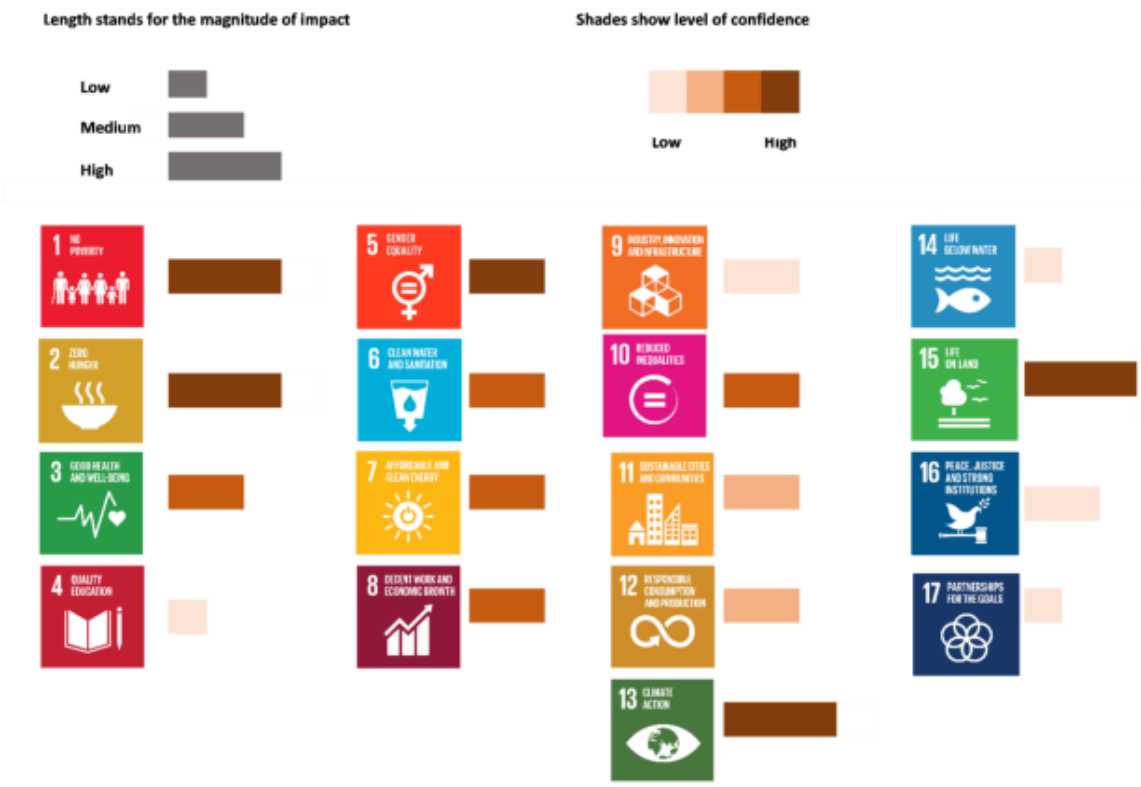
Le prix des aliments devenus plus rares et les impacts sur l'agriculture pourraient être des facteurs majeurs.

Le sixième rapport spécial du GIEC cite une étude selon laquelle l'économie mondiale pourrait être complètement remodelée par le réchauffement climatique : l'inégalité des revenus à l'échelle mondiale pourrait être renforcée et le salaire moyen global diminué (Burke et al. 2015b).

Le Rapport spécial du GIEC de 2019 sur les changements climatiques et les sols[234] résume les impacts socio-économiques de la désertification induite par le changement climatique comme suit :

---

[231] International Organization for Migration, *Extreme heat and migration*, p. 11, Pièce E.15.
[232] IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 180, Pièce B.23.
[233] IPCC 2019, SR Ocean, p. 8, Pièce B.25.
[234] IPCC 2019, SR land, p. 3-35, Pièce B.27.



L'on peut voir que le GIEC est en mesure d'affirmer avec un degré de confiance élevé que le changement climatique tel que nous le connaissons actuellement a des impacts importants sur la pauvreté, la faim dans le monde ou l'égalité des genres.

§2. Points de basculement

136. Le GIEC définit les points de basculement ou *tipping points* (également désignés comme 'seuils critiques') comme le niveau de changement des propriétés d'un système au-delà duquel ce système se réorganise, souvent de manière brusque, **pour ne jamais revenir à son état initial** et cela, même dans l'hypothèse où les facteurs provoquant ce changement sont contrôlés et neutralisés[235].

En d'autres termes, il s'agit du dernier maillon d'une chaîne de petits changements successifs qui va entraîner un bouleversement massif pour une région. Il s'agit, par exemple, de la perturbation des courants océaniques majeurs.

Le GIEC considère que peuvent également être considérés comme des points de basculement potentiels :

(i) le dégel de la couche de permafrost au fond des zones de toundra[236] et la fonte des couches de permafrost des fonds marins, où sont stockés de grandes quantités de méthane, un gaz à effet de serre considérablement plus puissant que le CO_2, qui seront ainsi libérés dans l'atmosphère ;

(ii) le dessèchement de la région amazonienne, ce qui implique que des forêts tropicales de cette région pourront absorber moins de CO_2 voire risquent même de devenir une source d'émission de CO_2 ;

---

[235] IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 553, Pièce B.23.

[236] Voy. X., "Scientists shocked by Arctic permafrost thawing 70 years sooner than predicted. Ice blocks frozen solid for thousands of years destabilized. 'The climate is now warmer than at any time in last 5,000 years'", *The Guardian*, 18 June 2019, Pièce L.13.

(iii) la disparition de la glace terrestre du Groenland, ce qui peut augmenter le niveau de la mer de 7 mètres, tout comme la disparition de la banquise de l'Antarctique occidental, ce qui peut également mener à une augmentation supplémentaire du niveau de la mer d'environ 4 mètres[237].

137. L'atteinte de ces seuils va de pair avec un mécanisme de rétroaction : l'atteinte d'un point de bascule a pour effet de provoquer une réaction en chaîne au cours de laquelle des processus contribuant au réchauffement climatique se renforcent mutuellement. Cet enchaînement a pour effet d'accélérer le processus de réchauffement climatique et de le rendre imprévisible voire incontrôlable, diminuant les facultés d'adaptation de l'homme et de la nature.

Le risque de voir ces seuils critiques atteints est directement proportionnel à l'intensité du réchauffement climatique : le risque augmente de manière significative dans l'hypothèse d'un réchauffement de la température moyenne globale supérieure à 1,5°C.

138. Dans son cinquième Rapport d'évaluation de 2014, le GIEC a indiqué qu'il existait déjà des signes précurseurs indiquant un danger imminent concernant les points de basculement. Le GIEC souligne en effet que des changements majeurs peuvent déjà être observés avec le réchauffement actuel de 1°C et ce, spécialement dans les régions du Pôle Nord et au niveau des récifs coralliens tropicaux[238].

Par exemple, sur la période 1979-2012, le volume observable de la banquise estivale du Pôle Nord a diminué entre 9,4% à 13,6% pour chaque décennie[239]. L'étendue de la banquise arctique estivale a diminué de moitié depuis 1979. Le même phénomène peut être observé au cours des autres saisons : la glace du Pôle Nord subit une diminution indéniable, d'autant plus que cette diminution est encore plus rapide que celle observable à la surface de la glace, car la glace de mer restante devient également plus mince et donc, plus vulnérable à de nouvelles fontes, ce qui constitue également un point de bascule potentiel.

Dans son Rapport d'évaluation de 2014, le GIEC conclut que le risque d'atteindre les points de basculement passe d' « important » à « très important » si une politique efficace de réduction des émissions des GES n'est pas entreprise[240].

139. En 2018, une équipe de climatologues internationaux issus d'universités et institutions climatiques de renommée a produit un article sur les points de basculement[241] qui confirme les éléments des rapports du GIEC.

Ci-dessous, une cartographie reprise de cette étude représente les points de basculement à risque selon l'intensité du réchauffement climatique par rapport aux normes préindustrielles, compris entre 1 et 3°C, compris entre 3 et 5°C et supérieur à 5°C, et les réactions en cascade que peuvent entraîner ces changements.

---

237 IPCC 2014, AR5 SYR, pp. 70-72, Pièce B.10.
238 IPCC 2014, AR5 SYR, p. 72, Pièce B.10.
239 IPCC 2014, AR5 WGI, SPM, p. 9, Pièce B.16.
240 IPCC 2014, AR5 SYR, p. 77, Pièce B.10.
241 W. STEFFEN *et al*., "Trajectories of the Earth System in the Anthropocene," *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS),* 14 August 2018, pp. 8252-8259, Pièce J.2.

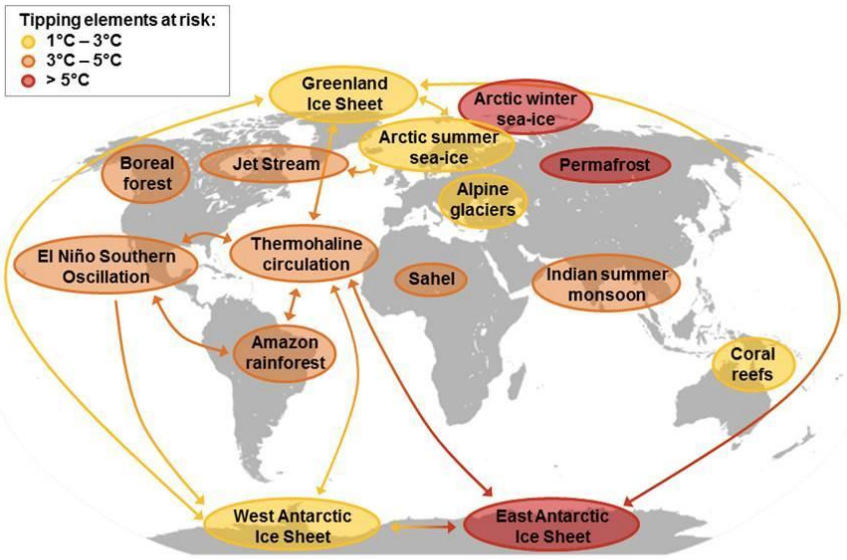


Figure 18. Points de basculement à risque sous différents réchauffements et leurs interactions

L'étude confirme qu'avec une hausse additionnelle de la température moyenne globale dépassant 1,5°C et en l'absence d'actions drastiques de réduction des émissions, l'on s'approche dangereusement des points de basculement. Avec un réchauffement compris entre 1 et 3°C (en jaune sur la carte), les points de basculement consistent en une disparition de la banquise estivale autour du pôle Nord et une fonte irréversible de la calotte glaciaire du Groenland, de la calotte glaciaire de l'Antarctique occidental et des glaciers dans le monde, ainsi que l'extinction irréversible des récifs de coraux tropicaux, des écosystèmes qui servent de lieu de reproduction pour plusieurs espèces de poissons.

L'étude explique, en outre, qu'en raison de différents mécanismes de rétroaction, la rencontre de ces points de basculement peut mener à un réchauffement accéléré de la planète, ce qui nous poussera à connaître d'autres points de basculement qui alors à nouveau accélèrent le réchauffement global de plus en plus. Le monde scientifique qualifie ce phénomène de « rétroaction positive (climatique) ».

140. L'effet domino ainsi provoqué s'appelle **les '*Tipping Cascades*'**. Cet effet a pour conséquence que dès que les premiers points de basculement sont atteints, la Terre accélère son réchauffement de manière irréversible et incontrôlable. Il existe donc **un seuil** ('*threshold*') qui ne doit pas être dépassé à défaut pour la planète de devenir inhabitable pour l'Homme.

Ce seuil est un réchauffement de la température moyenne globale de maximum 2°C[242].

Le processus est à ce point imprévisible que les experts précisent qu'il n'est pas certain que la voie vers l'auto-accélération du réchauffement climatique puisse être évitée dans l'hypothèse d'un réchauffement de la température moyenne globale compris entre 1,5°C et 2°C, qui respecterait les objectifs de l'Accord de Paris[243].

141. Si cet effet de cascade est enclenché, le climat terrestre pourra très difficilement revenir à celui que nous avons connu jusqu'à présent et ce, pendant des millions d'années :

---

[242] W. STEFFEN *et al.*, *op. cit.*, p. 8254, Pièce J.2.
[243] *Ibid.,* PièceJ.2.

« *Un problème critique est que, si le seuil planétaire vers le scénario d'une Planète Serre est dépassé, un accès vers le scénario d'une Planète stabilisée deviendrait très difficile, quelles que soient les mesures que les sociétés humaines prendraient. Au-delà du seuil, des retro-actions positives qui se renforcent dans le système terrestre – en dehors de toute influence humaine de tout contrôle humain, pourraient devenir le moteur dominant du scénario du système, lorsque des points de basculement individuels créent des cascades de basculements connectées à travers le temps et avec des températures croissantes* »[244] (traduction libre).

142. Les experts sont formels : pour autant qu'un réchauffement de la température moyenne globale compris entre 1,5 et 2°C ne provoquera pas cette cascade de réchauffement auto-accéléré, l'on devra néanmoins y déplorer des conséquences très importantes pour l'humanité et les écosystèmes dont dépend l'humanité[245]. Les scientifiques avertissaient récemment que la moitié de ces points de basculement a déjà été activé[246].

Il ressort de ceci que **tous les impacts du réchauffement climatique** ne sont actuellement ni visibles ni prévisibles et qu'ils sont **plus que probablement sous-évalués.**

SECTION 3. ***Conséquences pour l'Europe et la Belgique***

§1. Introduction

143. Dans la Section précédente nous avons exposé, en grandes lignes, quelles sont au niveau planétaire les conséquences majeures pour l'homme et l'environnement d'un réchauffement accru du climat et les gradations de risques qui l'accompagnent. Sous ces conséquences sont compris les dangers discutés de points de basculement, qui peuvent amener le réchauffement dans une accélération irréversible et incontrôlable, dont chaque humain subira les conséquences.

Dans cette section, nous portons essentiellement le regard sur les conséquences du réchauffement climatique en Belgique. Le contexte européen fait inévitablement partie de l'analyse, pour des raisons géographiques et politiques évidentes et pour des raisons pratiques : plus d'études sont disponibles concernant cette plus grande région géographique que pour la Belgique en tant que telle et ces études offrent un complément d'information concernant le pays.

144. Ceci dit, il est important de se réaliser que le réchauffement climatique a et aura non seulement des conséquences directes pour la Belgique et ses habitants. Le pays souffre et souffrira également des conséquences du réchauffement autre part sur terre et en Europe.

---

[244] W. STEFFEN *et al.*, *op. cit.*, p. 8256, Pièce J.2: "A *critical issue is that, if a planetary threshold is crossed towards the Hothouse Earth pathway, accessing the Stabilized Earth pathway would become very difficult no matter what actions human societies might take. Beyond the threshold, positive (reinforcing) feedbacks within the Earth System – outside of human influence or control – could become the dominant driver of the system's pathway, as individual tipping elements create linked cascades through time and with rising temperature*".

[245] W. STEFFEN *et al.*, *op. cit.*, p. 8256, Pièce J.2.

[246] M. de Meulenaer, 'Réchauffement climatique: la planète bascule vers un désastre irréversible, avertissent les scientifiques', *Le Soir*, 28 novembre 2019, Pièce K.22.

145. Ci-dessous, nous exposons donc ces conséquences pour la Belgique en utilisant des rapports européens et belges. Nous dressons d'abord un tableau concis des conséquences actuelles et à venir au niveau de l'Europe (occidentale) pour ensuite aborder les conséquences chez nous.

§2. Conséquences en Europe occidentale

146. En 2007, la Commission européenne a présenté un Livre Vert qui examine les possibilités d'action de l'Union en termes d'adaptation au changement climatique en Europe[247]. Ce Livre Vert s'arrête aux effets déjà constatés à cette époque et leur impact sur l'économie. La description, concise, est saisissante par sa vivacité:

> « *Les effets du changement climatique en Europe (…) sont déjà significatifs et mesurables. (…)*
> *En Europe, le climat s'est réchauffé de près de 1°C pendant le siècle dernier, soit plus vite que la moyenne mondiale. (…)*
> *Les zones d'Europe les plus vulnérables sont les suivantes (…) :*
> *(…)*
> - *les zones côtières, du fait de l'élévation du niveau de la mer combinée à un accroissement de risques de tempêtes ;*
> - *les plaines alluviales densément peuplées, en raison des risques accrus de tempêtes, de fortes précipitations et de crues soudaines causant de gros dégâts aux zones bâties et aux infrastructures ;*
> - *(…)*
>
> *Un grand nombre de secteurs économiques sont fortement tributaires des conditions climatiques. L'activité et les entreprises de ces secteurs subiront de plein fouet les conséquences du changement climatique. Il s'agit de l'agriculture, de la foresterie, de la pêche, du tourisme balnéaire, des sports d'hiver et de la santé. La raréfaction des ressources en eau, les dégâts causés par le vent, l'élévation des températures, la multiplication des feux de broussailles et l'accroissement de la pression exercée par les maladies se traduiront par une dégradation de l'état des forêts. L'augmentation de la fréquence et de l'intensité des phénomènes extrêmes comme les tempêtes, les précipitations violentes, les inondations côtières et les crues soudaines, les épisodes de sécheresse, les feux de forêt et les glissements de terrain causera des dégâts aux bâtiments, aux infrastructures de transport et aux infrastructures industrielles et retentira indirectement sur le secteur des services financiers et le secteur de l'assurance. (…)*
>
> *L'évolution des conditions climatiques se répercutera sur le secteur de l'énergie et sur les modes de consommation énergétique de plusieurs manières :*
> - *Dans les régions victimes d'une baisse des précipitations ou d'une augmentation de la fréquence des étés secs, il y aura moins d'eau pour refroidir les centrales thermiques et nucléaires et pour produire de l'hydroélectricité. La capacité de refroidissement de l'eau sera réduite en raison de son réchauffement général : un dépassement des seuils de rejet n'est pas exclu ;*
> - *Le débit des cours d'eau se modifiera sous l'effet de l'altération des régimes de précipitations et, dans les zones montagneuses, sous l'effet de la diminution du*

[247] Commission Européenne, *Livre vert présenté par la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'Union européenne*, Bruxelles, 29 juin 2007, COM(2007) 354 final, p. 5 ('CE, Livre Vert Climat 2007'), Pièce G.3.

manteau de glace et de neige. L'envasement des barrages hydroélectriques pourrait s'accélérer du fait de l'accroissement des risques d'érosion ;

- *La demande de chauffage subira un recul, mais le risque de coupures d'électricité augmentera avec l'accroissement de la demande de climatisation en raison des chaleurs estivales, ce qui fera augmenter la demande d'électricité ;*
- *Le risque accru de tempête et d'inondation pourrait mettre en péril les infrastructures énergétiques.*

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

- *L'effet protecteur des brise-lames et des murs de quai est amoindri du fait de l'élévation du niveau de la mer ;*
- *Les risques de dommages et de perturbations liés aux tempêtes et aux inondations ainsi qu'aux vagues de chaleur, aux incendies et aux glissements de terrain devraient accroître d'une manière générale.*

Force est de constater que, même si certains avantages sont retirés de l'évolution des conditions climatiques (production agricole dans certaines parties limitées de l'Europe, par exemple), les effets négatifs l'emporteront largement sur les effets positifs.»[248].

147. Plus près de la réalité, des observations et des connaissances d'aujourd'hui, deux rapports européens déjà mentionnés plus haut méritent l'attention :
   - EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, Copenhagen, 2017, 419 p. ('EEA (2017)');
   - CISCAR, I.C. *et al*., *Climate impacts in Europe : Final report of the JRC PESETA III project*, Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2018, 91 p. ('CISCAR *et al.(*2018)')

148. Le rapport EEA (2017), un rapport de synthèse fouillé des connaissances et compréhensions actuelles, distingue les impacts du changement climatique sur les écosystèmes en Europe de ses impacts sur la société européenne.

Dans la première catégorie d'impacts sont observés des impacts et avancés des risques projetés pour le milieu marin, les zones côtières, les systèmes d'eaux douces et les écosystèmes terrestres, avec, parmi ses derniers, une attention particulière pour les sols et les forêts.

Dans la deuxième catégorie d'impacts le rapport regroupe des impacts observés et risques projetés pour la santé humaine, l'agriculture, l'énergie, le transport et le tourisme ainsi que les impacts économiques (pertes) suite à des évènements météorologiques extrêmes.

Une section séparée détaille la vulnérabilité particulière des régions urbaines.

Une autre section séparée analyse spécifiquement la vulnérabilité de l'Europe au réchauffement climatique en dehors de ses frontières.

149. Le rapport CISCAR (2018), quant à lui, compare les impacts en Europe d'un réchauffement de 2°C à ceux d'un réchauffement de plus de 3°C sur un horizon temporel limité à 2100. L'angle

[248] CE, Livre Vert Climat 2007, pp. 5-7, Pièce G.3.

d'approche est particulièrement utile. Comme exposé plus haut, un réchauffement de plus de 3°C en l'an 2100 constitue un scénario fort probable.

150. Aussi bien le rapport EEA (2017) que le rapport CISCAR (2018) comprennent des données et du matériel cartographique concernant la Belgique. L'analyse se rapportant aux effets, en Europe, du réchauffement climatique autre part au monde, est directement pertinente pour notre pays.

Ces compléments d'information seront utilisés dans ce qui suit.

§3. Conséquences en Belgique

151. Vu leur lien avec le contexte plus large que nous venons d'esquisser, nous relevons d'abord les conséquences indirectes observées et projetées du réchauffement climatique pour la société belge. Nous enchaînons ensuite avec un examen des conséquences directes. Nous complétons le tableau dressé des conséquences du réchauffement climatique avec un bilan de leur impact sur la santé des habitants du pays.

3.1 Conséquences indirectes

152. Il est évident que la Belgique n'est pas une île qui peut s'isoler des conséquences du changement climatique autre part sur terre. L'impact du réchauffement climatique autre part en Europe et en dehors de l'Europe doit donc être pris en considération lors de la détermination de la gravité et de l'ampleur des conséquences et dangers du changement climatique pour le pays, ses habitants et ses générations futures.

L'étude EEA (2017) est très instructive par rapport à la vulnérabilité de l'UE et ses États membres aux impacts du changement climatique autre part sur terre. La littérature concernant ces impacts indirects a identifié six créneaux d'impact :

- le commerce de produits agricoles,
- le commerce de produits non-agricoles,
- les infrastructures,
- des risques géopolitiques et de sécurité,
- des migrations humaines, et
- le monde de la finance.

La figure ci-dessous en fait le résumé[249] :

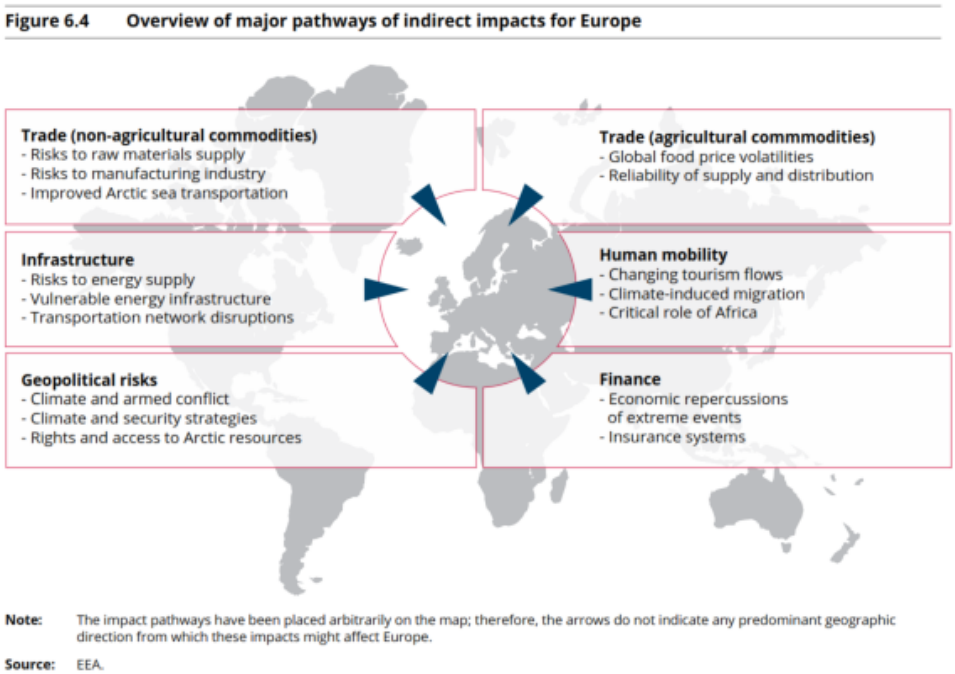


Figure 19. Impacts indirects du réchauffement climatique en Europe.

153. La vulnérabilité de l'Europe et de ses États membres par rapport à tous ces créneaux d'impacts du changement climatique ailleurs dans le monde est déjà bien établie dans les faits. Et il est prévu qu'elle augmentera dans les décennies à venir[250].

En ce qui concerne le **commerce de produits agricoles**, plusieurs exemples récents illustrent comment l'impact du réchauffement climatique ailleurs dans le monde nous affecte. Ainsi, par exemple, la vague de chaleur sévère qui frappa la Russie en 2010. Elle a détruit 30% de la récolte de blé du pays et mena à une interdiction de l'exportation de cette céréale. Il s'en suivit une montée mondiale du prix du blé de 60 à 80%[251].

L'Europe est très dépendante des **importations de nombreuses ressources et matières premières vitales**. Nous sommes donc dépendant de chaines d'approvisionnement dans d'autres régions du monde et celles qui internationalement les font opérer. Des évènements climatiques extrêmes, comme des inondations, peuvent réduire les activités d'exploitation et endommager des infrastructures de transport essentielles. En Europe, des économies petites, ouvertes et développées avec un commerce et des investissements globaux intenses, tels sue les Pays-Bas et la Belgique, sont considérées être particulièrement vulnérables à ce type d'impact indirect[252].

---

[249] EEA, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, Copenhagen, 2017, p. 289, Pièce D.5.

[250] EEA, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, p. 288, Pièce D.5.

[251] EEA, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, p. 290, avec une analyse plus fine et plus d'exemples, Pièce D.5.

[252] EEA, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, pp. 290-291, avec plusieurs exemples concrets, Pièce D.5.

Le changement climatique impacte des **infrastructures** de transport, énergie et communication en dehors de l'Europe, comme des routes, chemins de fer, ponts, ports, aéroports, tunnels, … Des évènements extrêmes qui endommagent ces infrastructures peuvent entraîner des ruptures d'approvisionnement. Songeons au cas de l'ouragan Katrina en 2005, qui a détruit des grandes parties du port de la Nouvelle-Orléans, causant entre autres une pénurie globale temporaire en produits pétroliers[253]. De surcroît, la hausse du niveau des mers crée un risque graduel mais fort perturbant pour les infrastructures dans des zones côtières. Les ports maritimes sont des créneaux clef dans les chaines d'approvisionnement : 80% du commerce global en biens (volume) se fait par les mers. 35% de toutes les infrastructures de raffinage du pétrole existant au monde se situent dans des zones côtières[254].

Le GIEC souligne les **risques géopolitiques d'instabilité et d'insécurité** suite au changement climatique et constate que le monde devient plus vulnérable à des conflits suite au changement climatique :

> « *Le changement climatique peut indirectement augmenter le risque de conflits violents sous forme de guerre civile et de violence entre groupes en amplifiant des détonateurs amplement établis de ce type de conflits, comme la pauvreté et les chocs économiques*. » (traduction libre)[255].

Pour l'Europe, la région méditerranéenne en particulier pose des risques géopolitiques et de sécurité[256]. De la recherche récente suggère que la sécheresse récente sans précédent dans le sud de la Méditerranée a été un des nombreux facteurs qui ont créé les conflits locaux qui ont déclenché la guerre civile en Syrie, qui elle, a mené à une augmentation considérable des flots de réfugiés vers l'UE[257].

Le réchauffement climatique déclenche des **migrations humaines.** En ce qui concerne l'Europe, l'Afrique du Nord revêt une importance stratégique particulière, pour deux raisons : la sécheresse qui frappera de manière croissante cette région dans les décennies à venir et l'augmentation du niveau de la Mer Méditerranée qui affectera les populations des zones côtières comme, par exemple, le Delta du Nil où se concentre une grande partie des terres agricoles et de la population de l'Egypte. Une étude de 2014 suggère qu'une augmentation du niveau de la mer d'un mètre pourrait affecter plus de six millions de personnes y habitant[258]. Des années plus tôt, déjà, le Livre Vert Climat (2007) de la Commission européenne constate que « *l'élévation du niveau de la mer aura des conséquences sur le delta du Nil* » et y provoquera « *l'exil de plus d'un million de personnes d'ici à 2050* »[259]. Où iront toutes ces personnes ? Ce delta n'est pas bien loin du continent européen et de notre pays.

Finalement il faut également relever que l'augmentation en fréquence et intensité d'évènements climatiques extrêmes peut provoquer des dérèglements des **marchés financiers internationaux** et qu'ils forment un fardeau significatif pour l'industrie de l'assurance[260].

---

[253] EEA, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, p. 292, Pièce D.5.
[254] EEA, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, p. 292, Pièce D.5.
[255] IPCC 2014, AR5 WGII, SPM, p. 20, Pièce B.18 : "*Climate change can indirectly increase risks of violent conflicts in the form of civil war and intergroup violence by amplifying well-documented drivers of these conflicts such as poverty and economic shocks.*".
[256] EEA, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, p. 292, Pièce D.5.
[257] *Ibid*., Pièce D.5.
[258] *Ibid*., Pièce D.5.
[259] CE, Livre Vert Climat 2007, p.5, Pièce G.3.
[260] EEA, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, p. 293, Pièce D.5.

154. Déjà en 1992 l'article 2 de la CCNUCC, qui formule l'objectif clef de la Convention de prévenir un réchauffement climatique anthropique dangereux, reconnaît ce type de dangers. En effet, l'article parle aussi de la nécessité de stabiliser en temps utile la concentration de GES à un niveau qui est suffisant pour assurer que la production de nourriture ne soit mise en danger, que le développement économique puisse continuer de manière durable et que les écosystèmes puissent s'adapter de manière naturelle au changement climatique. Un réchauffement de plus d'1,5°C met tout ceci à risque et est donc un réchauffement dangereux.

3.2 Les conséquences directes du réchauffement climatique en Belgique

155. Le climat en Belgique est un climat tempéré océanique qui se rencontre surtout sur les côtes atlantiques de l'Europe et qui est influencé par le Gulf Stream. La proximité de la mer a une forte influence sur ce climat. Elle en atténue les extrêmes. Ce climat est donc en général caractérisé par des hivers doux et pluvieux et des étés frais et humides.

Des observations concernant les températures, les précipitations, le niveau de la mer, des sécheresses, inondations et autres évènements extrêmes, établissent de manière ferme l'impact du changement climatique que le pays subit déjà. Une panoplie de sources décrit ces impacts et formule des projections sur ce qui nous attend : des études scientifiques[261], des avis de conseils consultatifs stratégiques fédéraux et régionaux, des plans climatiques des autorités compétentes, … En décembre 2017, la Commission Nationale Climat a finalisé la Septième communication nationale sur les changements climatiques dans le cadre des obligations de rapportage que la Belgique a sous la CCNUCC[262]. Ce rapport, jusqu'à présent le dernier de ce type, a été réalisé en collaboration avec l'ensemble des administrations fédérales et régionales compétentes[263] et intègre les meilleurs connaissances scientifiques disponibles à ce moment. Nous l'avons pris comme pierre angulaire de l'analyse qui suit, plus particulièrement son chapitre consacré aux impacts actuels et à venir du changement climatique[264]. Nous avons également tablé sur deux sites web développé par des autorités publiques, l'un fédéral, l'autre flamand, qui ont vocation d'informer le public en général (Etat fédéral, Flandre) et spécifiquement les autorités locales (Flandre uniquement) de l'impact du changement climatique en Belgique et Flandre respectivement: https://www.climat.be/fr-be/ et https://klimaat.vmm.be/nl. Le site flamand est connu comme le Portail Climat

---

[261] Parmi celles-ci, rappelons l'existence d'une étude relativement précurseur commandée par Greenpeace, déjà citée plus haut: J.P. VAN YPERSELE & PH. MARBAIX, *Impact van de klimaatverandering in België*, UCLouvain – Greenpeace, 2004, Pièce C.2.

[262] NATIONAL CLIMATE COMMISSION, *Belgium's seventh national communication and third biennial report on climate change under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Brussels, Federal Service Public Health, Food Chain Safety and Environment, December 2017, Pièce C.9. Résumé en français: COMMISSION NATIONALE CLIMAT, *Septième communication nationale sur les changements climatiques en vertu de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques*, Bruxelles, Service Public Fédéral Santé Publique, Sécurité de la Chaine alimentaire et Environnement, 2017/12, Pièce C.10.

[263] SPF Santé Publique, Sécurité de la Chaine alimentaire et Environnement, SPF P.M.E., Classes moyennes et Energie, SPF Mobilité et Transports, DG Politique de Mobilité durable et ferroviaire, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Bureau Fédéral du Plan, Task Force Développement durable et Politique scientifique fédérale ; Région flamande, Département de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, Division de l'Energie, du Climat et de l'Economie Verte, Région flamande, Département flamand des Affaires étrangères, Région flamande, Société flamande pour l'Environnement ('Vlaamse Milieumaatschappij' ou 'VMM', responsable du site du Portail Climat, le 'Klimaatportaal'), Région flamande, Département Economie, Science et Innovation, Région flamande, Maritieme Dienstverlening en Kust, afdeling Kust ; SPW, Agence Wallonne de l'Air et du Climat (AWAC), Bruxelles Environnement ; Institut Royal Météorologique (IRM) ; CELINE (Cellule Interrégionale de l'Environnement) ; Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles / AGERS, DG de l'Enseignement Non Obligatoire et de la Recherche Scientifique.

[264] NATIONAL CLIMATE COMMISSION, *Belgium's seventh national communication and third biennial report*, *op. cit.*, pp. 90-104, Pièce C.9.

('*Klimaatportaal*')[265]. Ces sites sont actualisés en permanence[266]. Sauf mention spécifique, tout ce qui suit table sur ces sources. Il est à souligner qu'elles comprennent des informations que nos autorités publiques mêmes, deux des parties défenderesses, divulguent.

156. Nous traitons d'abord de l'impact déjà observé du réchauffement climatique, pour enchaîner avec un aperçu des risques projetés à l'horizon 2100.

3.2.1. Impact déjà observé

157. Parmi les conséquences directes actuelles du réchauffement climatique en Belgique les changements dans la saisonnalité et l'intensité des précipitations frappent : des inondations le long de la côte et des rivières, un trop plein d'eau, un trop peu d'eau, … Annuellement aussi bien des périodes de sécheresse et de pénurie d'eau que des périodes d'eaux surabondantes et d'inondation sont déjà la norme. A part cela, le phénomène croissant de chaleurs extrêmes frappe également. Faisons le tour des observations.

3.2.1.a. Températures

3.2.1.a.i. Augmentation des températures annuelles et saisonnières moyennes

158. L'analyse statistique de la température annuelle moyenne à Uccle montre qu'elle croît de manière significative depuis la fin du 19ème siècle. Ces dernières années, la température affiche une hausse constante de +0,4°C par décennie. La courbe de tendance indique une température moyenne annuelle de 2,5°C plus élevée qu'à l'ère préindustrielle. Cette hausse dépasse de 1,6°C celle de la température moyenne annuelle globale.

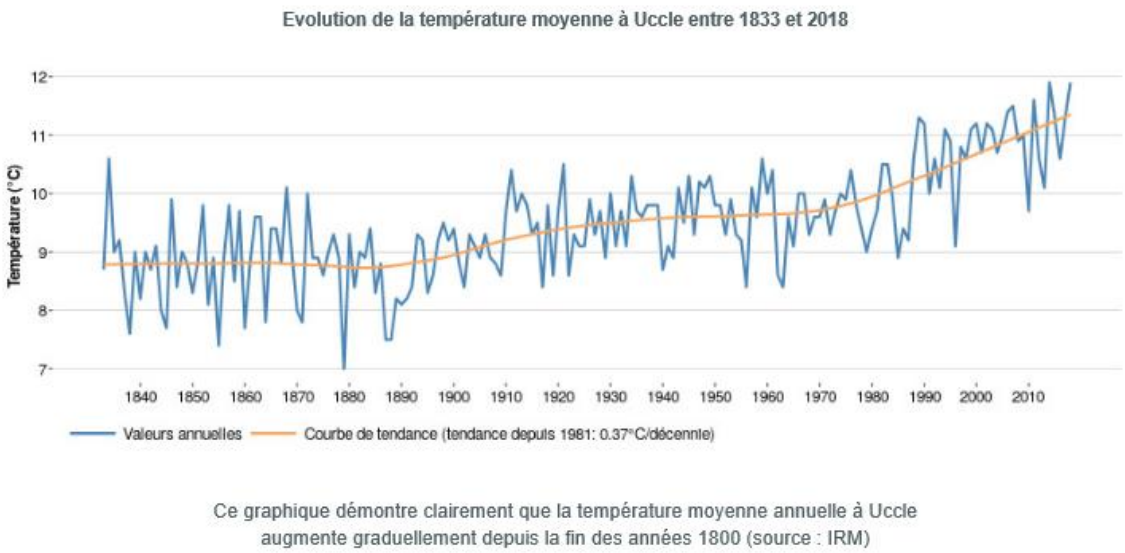


Figure 20. Evolution de la température moyenne à Uccle entre 1833 et 2018

Le tableau suivant[267], reprenant les 20 années les plus chaudes et les 20 années les plus froides entre 1833 et 2018, est également très significatif. 19 des 20 années les plus chaudes sont

[265] Pour des informations plus complètes concernant ce site remarquable: J. BROUWERS & K. CAUWENBERGHS, « Klimaatinformatie over jouw gemeente op klimaatportaal Vlaanderen», in VVSG, *Lokaal samenwerken keert het tij. Congresboek Klimaatdag 2019*, VVSG & Politeia, 2019, pp. 97-101.

[266] En vue de la rédaction de ces conclusions, nous les avons consulté une dernière fois le 23 novembre 2019.

[267] Source : https://www.climat.be/fr-be/

postérieures à 1988, tandis que les 20 années les plus froides ont toutes été enregistrées avant 1896.

Les 20 années les plus chaudes		**Les 20 années les plus froides**	
Année	Température moyenne annuelle (°C)	Année	Température moyenne annuelle (°C)
2014	11,93	1879	7,00
2018	11,85	1855	7,35
2011	11,60	1888	7,49
2007	11,52	1887	7,53
2006	11,35	1838	7,58
2017	11,28	1845	7,68
2015	11,26	1860	7,73
1989	11,26	1864	7,76
1990	11,21	1871	7,79
1999	11,20	1870	8,00
2000	11,20	1844	8,04
2002	11,20	1890	8,09
2003	11,10	1853	8,12
1994	11,06	1889	8,16
2005	11,03	1840	8,18
2009	11,00	1891	8,23
1995	10,93	1885	8,25
2008	10,90	1837	8,26
1997	10,77	1895	8,27
2001/2004	10,70	1850	8,29

Figure 21. Les températures moyennes en Belgique (1833-2018): les années les plus chaudes et les plus froides

Ce qui frappe également, c'est que, depuis 1999, toutes les années – à l'exception de 2010, 2012 et 2013 – sont présentes dans ce 'Top 20' des années les plus chaudes.

3.2.1.a.ii. Augmentation du nombre de journées de chaleur extrême et du nombre, de la longueur et de l'intensité des vagues de chaleur

159. Une journée de chaleur extrême est une journée dont la température moyenne dépasse les 25°C.

Nous parlons d'une vague de chaleur quand un épisode de chaleur dure au moins 3 jours et que les températures se maintiennent de jour au-delà des 29,6°C et de nuit au-delà des 18,2°C.

160. Le nombre de journées de chaleur extrême et le nombre, la longueur et l'intensité des vagues de chaleur sont en augmentation. La longueur des vagues de chaleur, par exemple, a évolué d'une moyenne de 5 jours par an entre 1901-1930 à une moyenne de 11 jours par an dans la période 1988-2016.

3.2.1.b. Précipitations

3.2.1.b.i. Augmentation des précipitations moyennes annuelles avec renforcement du caractère saisonnier des précipitations

161. Notre pays connait une augmentation lente mais significative des précipitations moyennes annuelles.

Cette augmentation se manifeste en hiver uniquement : à l'examen de l'ensemble des données de 1833-2016, une augmentation significative des précipitations se remarque uniquement cette saison-là. Les quantités de précipitation dans les autres saisons ne changent pas ou peu. Les précipitations hivernales sous forme neigeuse sont toutefois devenues nettement moins fréquentes.

Nous observons donc des changements dans les moyennes annuelles et saisonnières.

3.2.1.b.ii. Précipitations extrêmes

162. Le nombre moyen annuel de jours de fortes précipitations est également en hausse. Les fortes chutes de pluie (au moins 20 mm/jour) s'observent le plus souvent en été en raison d'orages violents. Ce type d'orage d'été a presque doublé depuis les années '50 du siècle dernier et est surtout en augmentation depuis une trentaine d'années. Les averses orageuses intenses tombent en l'espace de quelques heures seulement.

3.2.1.c. Niveau de la mer

163. Le niveau de la mer du Nord a augmenté par rapport aux premières séries chronologiques. A Ostende, le niveau de la mer en 2015 était de 112 mm plus haut qu'en 1951.

En 2010, le niveau moyen de la mer a augmenté de 103 mm à Ostende, de 115 mm à Nieuport et de 133 mm à Zeebrugge par rapport à 1970. Ces chiffres correspondent à une élévation moyenne de respectivement 2,6 mm, 2,9 mm et 3,3 mm par an sur les dernières décennies.

3.2.1.d. Sécheresses

164. En 1976, 2011, 2017 et 2018 nous avons connu des sécheresses extrêmes. L'augmentation des températures va de pair avec une évapotranspiration plus élevée qui contribue à un déficit de précipitation. Ce déficit est monté à 215 mm en 2017 et 300 mm en 1976.

Un des effets de ces périodes de sécheresses et de la baisse des nappes phréatiques qu'elles contribuent à créer, concerne certaines variétés d'arbres et les paysages dont ils constituent un élément typique. Le hêtre y est particulièrement sensible du fait de ses racines superficielles. En Flandre, les hêtres meurent[268].

3.2.1.e. Inondations

165. Aussi bien les périodes de pluie en hiver que les orages d'été violents à forte précipitation causent des inondations, par des débordements de cours d'eau et des crues éclair ('*flash floods')*.

---

[268] M. MOORS, "Wie redt de beuk?", *Vrt Nws* 10 novembre 2019, Pièce K.9. Voy. également M. VERBERGT, "Natte herfst brengt onvoldoende beterschap. Grondwater nog steeds veel te laag", *De Standaard* 14 november 2019, p. 11.

3.2.1.f. Pertes économiques dues à des évènements extrêmes reliés au changement climatique

166. Pour la période 1980-2013 il y a eu en Belgique des pertes économiques de 3.016 millions d'euros (valeur 2013) suite à des évènements extrêmes reliés au changement climatique, principalement des orages et tempêtes et des inondations[269]. De ces dégâts, 53% soit 1.603 millions d'euro étaient couverts par une assurance. Le montant total revient à 294 euro par personne, 98.806 euro par kilomètre carré et 0.03% du Produit intérieur brut ('PIB')[270].

    Un dégât concret récent : en Flandre, la vague de chaleur de juillet 2019 a provoqué un décès supplémentaire de 30% de cochons et poules, a diminué la production des vaches laitières de 15% et a diminué la production de viande, des pertes économiques à porter par les agriculteurs mêmes[271].

3.2.2. Projections climatiques pour le territoire belge sur 100 ans

167. Les tendances climatiques générales pour la Belgique sur 2100 peuvent se résumer comme suit : une intensification et augmentation de la fréquence de tout ce que nous vivons déjà, avec un problème particulier par rapport à l'inégité physique du territoire suite à l'augmentation du niveau de la mer et des menaces fortement accrues concernant la santé.

168. Ce **résumé concis** peut être précisé comme suit.

- **Températures**
  Toutes les projections montrent une augmentation de la température annuelle moyenne et des températures saisonnières moyennes. D'ici 2100 elles comporteront de +1°C à +4,6°C en hiver et de +1,1°C à +7°C en été. Pour la Flandre on s'attend à une augmentation de la température annuelle moyenne de 0,7 à 7,2°C en 2100 par rapport à 2000. Le nombre de journées de chaleur extrême et le nombre de vagues de chaleur augmenteront également. En Flandre, le nombre de journées de chaleur extrême par an pourrait évoluer de quelques-unes maintenant à 74 en 2100, l'équivalent de deux mois et demi. Les journées de vagues de chaleur par an pourraient y monter vers 18 en 2050 et même 50 en 2100. Nous revenons ci-dessous sur l'impact que ces journées et périodes caniculaires ont en termes de santé publique.

- **Précipitations**
  L'écart déjà observé entre les précipitations en hiver et les précipitations estivales va se creuser. Il pleuvra encore plus en hiver ; les précipitations en été, par contre, vont diminuer de jusqu'à -25%, ceci malgré des orages d'été encore plus fréquents et intenses. Le nombre de journées sans précipitation dans les saisons autres que l'hiver va fortement augmenter, possiblement jusqu'à 236 journées sèches, l'équivalent de près de huit mois sur douze, en 2100.

- **Sécheresses**
  La diminution des précipitations estivales combinée avec une plus grande évaporation suite au températures toujours plus élevées, va mener à des périodes de sécheresse estivales plus fréquentes et plus longues. De telles périodes pourraient advenir tous les deux ans. Le déficit de précipitation lors d'une sécheresse la fin de XXIe siècle pourrait

---

[269] EEA, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, pp. 196-197, Figure 5.3 et Tableau 5.1, Pièce D.5.

[270] EEA, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, p. 197, Tableau 5.1, Pièce D.5.

[271] X., "Hittegolf veroorzaakt hogere dierensterfte en terugval melk- en vleesproductie", *Belga*, 8 août 2019, Pièce K.10.

être de 485 mm et une sécheresse pourrait durer jusqu'à quatre fois plus longtemps que les sécheresses extrêmes de 1976 et 2018. La baisse des précipitations estivales combinée avec une plus grande évaporation, provoquera entre autres une baisse des débits les plus faibles des rivières en été (diminution moyenne d'environ 50% d'ici la fin du 21e siècle), engendrant des risques de pénurie d'eau avec des implications pour l'approvisionnement en eau domestique, industriel et agricole, pour la navigation et pour la qualité de l'eau en tant que ressource et écosystème. L'un des principaux problèmes auxquels la Belgique sera confrontée à l'avenir, sera le refroidissement des centrales électriques en été. En raison de la hausse prévue des températures, l'effet de refroidissement de ces eaux sera moindre et, qui plus est, la disponibilité de l'eau sera réduite en été. En ce qui concerne la biodiversité et le tourisme, la perte des Fagnes est à signaler[272].

- **Niveau de la mer**

  Selon le site fédéral Climat, l'on s'attend à une augmentation, à l'horizon 2100, de « *60 à 90 cm du niveau de la mer à la côté belge* »[273], voire de 200 cm dans « *le scénario le plus pessimiste* ». Des études effectuées aux Pays-Bas en 2017 et 2018 prévoient toutefois, même sous un scénario modéré (RCP4.5, impliquant un réchauffement de 2,4°C ce siècle-ci), une hausse du niveau de la mer jusqu'à 1,8 mètres. Avec des émissions plus élevées, presque 3 mètres de hausse du niveau de la mer seraient attendus pour 2100. **Il apparaît de ces études que la compréhension de l'impact possible de la fonte des glaces en Antarctique a fortement évolué depuis 2014**. Certains processus qui s'y déroulent entraîneraient une plus grande perte de glace que prévu auparavant et mèneraient vers un rehaussement accéléré du niveau des mers[274]. Des études plus récentes nuancent cette analyse[275], mais le consensus scientifique international est indubitablement « *que **les estimations récentes** (y compris celles du Rapport spécial sur l'Océan et la cryosphère) restent **supérieures à celles publiés jusqu'au 5e rapport d'évaluation du GIEC** (2013)* »[276]. De plus, la communauté scientifique s'attend à ce que les connaissances et estimations évoluent encore sensiblement[277].

- **Inondations**

  Des inondations de la zone côtière et le long des fleuves subissant les marées (l'Escaut) constituent un premier type d'inondations possible. Une étude de l'Agence européenne de l'environnement constate que, en Europe, c'est la Belgique qui, après les Pays –Bas, est le pays le plus vulnérable aux inondations à la suite de la hausse du niveau des mers[278].

---

[272] J.P. VAN YPERSELE & PH. MARBAIX, *op. cit*., pp. 9 et 26-27, Pièce C.2.

[273] Site fédéral, www.climat.be. Nous remarquons que ces pronostics divergent de ceux mentionnés par la Commission nationale Climat dans sa *Septième communication nationale,* Pièce C.10.

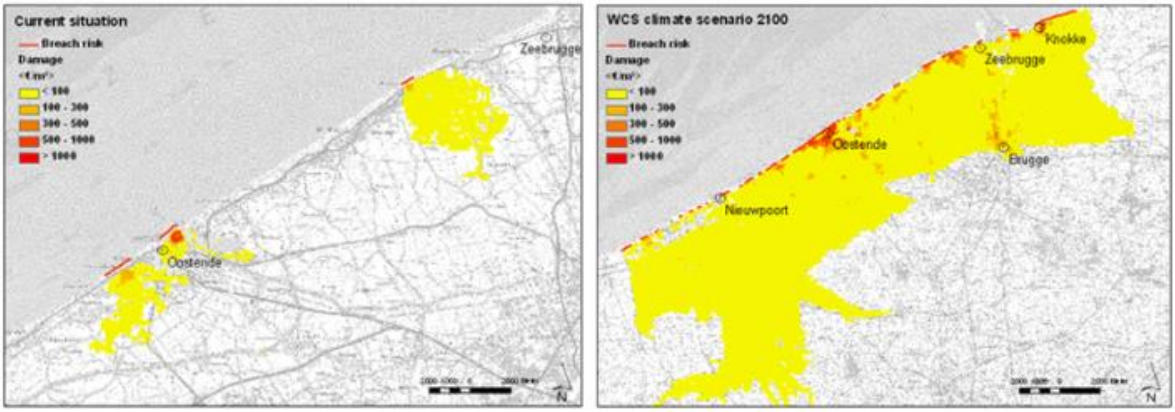
[274] M. HAASNOOT, "Mogelijke gevolgen van versnelde zeespiegelstijging voor het Deltaprogramma – een verkenning", *Deltares*, 18 september 2018, p. 4, disponible à l'adresse : https://www.deltares.nl/nl/nieuws/deltares-brengt-mogelijke-gevolgen-van-versnelde-zeespiegelstijging-voor-nederland-kaart/ ; X., "Extreme zeespiegelstijging in de 21e eeuw.", *KNMI*, 6 avril 2017, disponible à l'adresse : https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/extreme-zeespiegelstijging-in-de-21e-eeuw.

[275] T. EDWARDS *et al.*, "Revisiting Antarctic ice loss due to marine ice-cliff instability", *Nature,* 2019, pp. 58-64, Pièce L.14.

[276] PLATEFORME WALLONNE POUR LE GIEC, *Océans et cryosphere*, lettre 15, Novembre 2019, p. 15, Pièce C.12.

[277] *Ibid.,* Pièce C.12.

[278] EEA, *The changing faces of Europe's coastal areas*, Copenhagen, EEA Report no. 6/2006, 2006, Pièce D.1.



Un calcul des risques d'inondation lors des tempêtes "extrêmes": à gauche les dégats attendus de la situation actuelle, à droite un "worst case scenario" pour 2100.

(Source: Projet "Evaluation of climate change impacts and adaptation responses for marine activities" de SSD CLIMAR)

Figure 22. Risques d'inondations en Flandre lors de tempêtes extrêmes : situation actuelle et en 2100

En Flandre, 15% des terres se situent à moins de 5 mètres au-dessus du niveau moyen de la mer. En Flandre occidentale, 33% de la population vit dans des zones de polder sensibles à des inondations venues de la mer et donc aussi au réchauffement climatique. En outre, le littoral belge s'avère le plus urbanisé d'Europe.

L'élévation du niveau de la mer implique que les marées de tempête atteignent également des niveaux plus élevés, qui renforcent des érosions de la côte et peuvent percer les digues et murs de mer. Le changement climatique augmente effectivement le risque d'inondations. En France, le maire de Grande-Synthe, une localité située en terre de polders non loin de Dunkerque, a entamé le 23 janvier 2019 une action en justice contre l'état français pour exactement cette raison[279] : la ville « *peut être très impactée par le changement climatique, car [elle] est sur un territoire de polder inquiété par la submersion marine en cas d'augmentation du niveau la mer* »[280]. Rappelons en outre la présence d'infrastructures portuaires et industrielles vitales à l'économie du pays dans ces zones-là (port de Zeebrugge, port d'Anvers). CISCAR *et al.* (2018) constatent : « *Les inondations côtières augmenteront de manière dramatique le long des côtes européennes, en particulier durant la seconde moitié de ce siècle avec la hausse accrue du niveau de la mer. Le transport et les autres infrastructures critiques dans les plaines alluviales de rivières et rapprochées de la mer seront de plus en plus sous le risque de dommages et d'interruptions de fonctionnement par des inondations.* » [281] (traduction libre)[282].

---

[279] Voy. http://climatecasechart.com/non-us-case/commune-de-grande-synthe-v-france/ .

[280] X., "Le maire de Grande-Synthe Damien Carême attaque l'Etat pour inaction contre le changement climatique », *Le Parisien,* 21 novembre 2018, Pièce L.7.

[281] K.C. CISCAR, L. FEYEN, D. IBARETTA, & A. SORIA (coord.), *op. cit*., p. 5, Pièce G.23 : "*Coastal floods, especially in the second half of this century with accelerating sea level rise, will show a dramatic rise along most European coastlines. Transport and other critical infrastructures in river flood plains and close to the sea will be increasingly at risk of damage and disruption by inundation*."

[282] Voy. également J.P. VAN YPERSELE, "De Vlaamse kust zal niet overleven zoals ze nu is. (interview)", *De Tijd*, 2 mai 2018, Pièce K.2 : "*We kunnen niet voorkomen dat grote delen van Vlaanderen onder water komen te staan*." ("*Nous ne pourrons prévenir que des grandes parties de la Flandre disparaîtront sous eau.* » (traduction libre)). Et encore : « *De klimaatverandering is er en zal vooral Vlaanderen raken. We kunnen niet voorkomen dat grote delen van de regio onder water komen te staan. Binnen driehonderd jaar, misschien vroeger: het zal gebeuren. Een groot deel van de regio ligt niet zo hoog boven het zeeniveau. We kunnen er wel voor zorgen dat het zo weinig mogelijk*

Se référant au Rapport spécial du GIEC de 2019 sur les océans et la cryosphère, Monsieur J.P. van Ypersele souligne récemment que l'accélération constatée de la hausse du niveau des mers concerne la côte belge : « *La Flandre ne prend que lentement la mesure des menaces qui pèsent sur la côte. Quand le niveau de la mer augmente vers la fin du siècle* ***de plus d'un mètre****, de très importantes mesures de protection seront requises. (…) Peut-être que certains terrains devront à terme être abandonnés à la mer et à la nature. L'exemple des Pays-Bas permet de voir qu'il est impossible de tout protéger par des digues. Ceci force la Flandre à prendre des décision difficiles dans les années à venir* »[283].

Une étude encore plus récente que le Rapport spécial du GIEC établit que les données fournies par la NASA avec le système SRTM qui a permis de cartographier 95% de la terre, surestimaient systématiquement l'altitude des bords des mers[284]. Utilisant les données corrigées dans les projections de l'élévation du niveau des océans, les régions vulnérables à l'horizon 2100 triplent. En ce qui concerne la Belgique, l'ensemble de la côte belge serait impactée, la ville de Termonde pourrait être immergée, ainsi que certaines localités entourant les villes de Gand, de Malines et d'Anvers[285].

Figure 23 : Cartes des zones à risque d'inondation en Flandre d'ici 2050

Les précipitations de plus en plus importantes en hiver peuvent aussi causer des inondations plus fréquentes et importantes le long de fleuves et rivières. Les pluies intenses lors des orages d'été peuvent aussi causer des dégâts. La Flandre estime que le

gebeurt. En dat de zeespiegel geen 5 maar 3 meter stijgt." (« *Le changement climatique y est, et touchera surtout la Flandre. Nous ne pourrons prévenir que des grandes parties de la région disparaitront sous eau. D'ici trois cent ans, peut-être plus tôt : cela arrivera. Une bonne partie de la région ne se situe pas beaucoup au-delà du niveau de la mer. Nous pouvons bien parvenir à limiter ceci. Et que le niveau de la mer n'augmente pas de 5 mais de 3 mètres.* »).

[283] X., "Stijging zeeniveau bedreigt Belgische kust: 'Vlaanderen zal komende jaren moeilijke keuzes moeten maken'", *Knack,* 27 septembre 2019, Pièce K.11 : "'*Vlaanderen neemt maar langzaam de maat van de bedreigingen die op de kust wegen. Als het zeeniveau tegen het einde van de eeuw met meer dan een meter stijgt, dan zullen er zeer grote beschermende werken nodig zijn', waarschuwt klimatoloog Jean-Pascal van Ypersele, voormalig vicevoorzitter van het IPCC in een interview aan Belga. "Misschien zullen bepaalde gebieden op termijn moeten worden overgelaten aan de zee en aan de natuur: het Nederlandse voorbeeld laat zien dat het onmogelijk is om alles met dijken te beschermen. Dat dwingt Vlaanderen om moeilijk keuzes te maken in de komende jaren*.'"

[284] S.A. KULP & B.H. STRASS, "New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding", *Nature communications,* 29 October 2019, Pièce L.15.

[285] *Ibid.* Voy. aussi X., "Une partie de la Belgique inondée d'ici 2050?", *La Libre,* 31 octobre 2019, Pièce K.12.

risque d'inondation augmentera d'un facteur 5-10, ce qui implique que des terres qui actuellement sont inondées une fois tous les 100 ans, le seront une fois tous les dix ans. De surcroît, les inondations seront très vraisemblablement plus extrêmes. Dans certaines villes et communes, quelques 30 à 40% des institutions vulnérables (écoles, hôpitaux, maisons de repos, …) pourraient être impactées par des inondations.

- **Evènements extrêmes**
  Les évènements extrêmes tels que les canicules, les pluies intenses et les orages violents augmenteront, en intensité et en fréquence[286].

- **Biodiversité**
  En dernier lieu, mais pas moins important, il est manifeste que le changement climatique exerce une pression supplémentaire sur la biodiversité déjà fort mise à mal par d'autres facteurs comme les atteintes à leur habitat par l'urbanisation et le morcellement des espaces ouverts et la pollution des sols, eaux , ...

3.3 Effets sur la santé humaine

169. En 2010, l'Institut Scientifique de Santé Publique ('ISSP')[287] a étudié les conséquences du changement climatique pour la santé humaine et animale en Belgique. Cette étude a été dûment *peer reviewed* et ses enseignements s'inscrivent dans les discours développés par d'autres études en la matière[288]. Elle établit amplement qu'ici aussi le changement climatique affecte déjà incontestablement la santé humaine.

Le tableau ci-dessous reproduit les principales conséquences établies :

Conséquences du réchauffement	Effets en matière de santé publique
Vagues de chaleur	Insolations
	Coups de chaleur et crampes de chaleur
	Maladies cardio-vasculaires, AVC, maladies cardiaques, maladies respiratoires, maladies cardiopulmonaires
	Décès
Vagues de froid	Fatigue, hyperventilation, pression artérielle basse, décès
	Décès : hypothermie
Conditions météorologiques extrêmes	Maladies mentales
	Blessures
	Décès
Qualité de l'air	Maladies respiratoires
	Maladies cardiovasculaires
	Exposition prénatale
	Maladies pulmonaires
	Morts prématurées
Radiations UV	Brûlures, maladies de la peau
	Cancers
	Conjonctivites, atteintes à la cataracte
	Atteintes au système immunitaire, risques d'infections

[286] *Supra,* no. 166.
[287] E. BRITS *et al.*, *Climate change and health. Set-up of monitoring of potential effects of climate change on human health and on the health of animals in Belgium*, Bruxelles, Institut Scientifique de Santé Publique, 2010, Pièce C.6.
[288] *Supra*, nos. 125 - 127.

Maladies liées à la qualité de la nourriture et de l'eau	Salmonellose, E. Coli, etc.
Maladies vectorielles et zoönotiques	Malaria, fièvre jaune, lyme, etc.

Figure 24. Conséquences du réchauffement climatique sur la santé publique en Belgique

Nous rappelons que les problèmes de santé mentale incluent de l'anxiété, de la dépression, du stress post-traumatique et de l'abus de substances diverses[289].

170. En Europe occidentale, où notre pays se situe, les vagues de chaleur constituent l'évènement extrême relié au changement climatique qui, de loin, tue le plus.

Table 5.2 Number of people killed per million due to extreme weather events, by European sub-regions for the period 1991–2015

	Flood and wet mass movement (a)	Cold event	Heat wave	Storm	Wildfire
Eastern Europe	8.57	28.27	11.39	1.73	0.54
Northern Europe	0.99	1.67	11.17	2.48	0.01
Southern Europe	6.75	0.92	177.98	1.19	0.97
Western Europe	2.09	0.89	191.58	2.79	0.04
Total	4.64	5.31	128.98	1.99	0.46

Note: (a) Includes landslides.

The rate given in each cell is the cumulative numbers of deaths per 1 000 000 people over the whole time period (1991–2015). The country groupings, as reported to EM-DAT/CRED, are as follows: eastern Europe is Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia; northern Europe is Denmark, Estonia, Finland, Iceland, Ireland, Latvia, Lithuania, Norway, Sweden and the United Kingdom; southern Europe, including western Asia, is Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Cyprus, Greece, Italy, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Portugal, Serbia, Slovenia, Spain and Turkey; and western Europe is Austria, Belgium, France, Germany, Luxembourg, the Netherlands and Switzerland. Population rates calculated using population data from 2013.

Source: EM-DAT ([1]), Eurostat ([2]) and WHO ([3]).

Figure 25. Mortalité suite à des évènements climatiques extrêmes en Europe

En Belgique, les étés caniculaires de 2003, 2006 et 2010 ont entraîné une augmentation de la mortalité avec respectivement 1.230, 1.263 et 967 décès additionnels par rapport à un été normal[290]. Parmi les 967 décès additionnels de 2010, 40% concernait des personnes de 85 ans ou plus.

Mais les vagues de chaleur ne causent non seulement des décès additionnels et une panoplie d'atteintes à la santé, elles causent aussi des pertes de qualité de vie. Songeons aux personnes âgées qui ne se sentent plus capables de sortir et le handicap social qui s'ensuit.

De manière générale, les périodes caniculaires affectent surtout les personnes les plus vulnérables de la société : jeunes enfants, personnes âgées, personnes socialement et économiquement isolées mais aussi ceux qui font de grands efforts physiques dans l'exercice de

---

289 *Supra*, no.126.

290 E. BRITS *et al., op. cit.,* p. 12, Pièce C.6.
Voy. également le Plan Ozone et vague de chaleur rédigé par les autorités en 2006, p. 3, : « *En aout 2003, une vague de chaleur sans précédent s'est abattue sur tout le continent européen. Elle a également touché la Belgique où elle a débuté le 31 juillet ou le 1er août, selon la région, pour prendre fin le 13 août. Des températures maximales dépassant 37°C ont alors été enregistrées pendant plusieurs jours dans diverses stations météorologiques. Parallèlement à ce phénomène, la pollution de l'air par l'ozone a également atteint des valeurs très élevées. En raison du réchauffement de la terre, les météorologues s'attendent à une augmentation du nombre de vagues de chaleur au 21e siècle. Une saison estivale comme 2003 pourrait revenir en moyenne tous les trois à cinq ans. Des phénomènes comparables à ceux de l'été 2003 pourraient se reproduire donc régulièrement … l'été 2006 l'a bien prouvé ! Dès lors, il est plus que nécessaire de disposer d'un plan « vague de chaleur et ozone » permettant de réagir immédiatement lorsqu'une telle situation se présente*. »

leur profession. De manière générale également, elles affectent bien plus les milieux urbains que la campagne. Elles arrivent plus fréquemment et sont plus intenses en milieu urbain. Pour la Belgique, pays à population vieillissante et à territoire fort urbanisé, ces constats interpellent et pèsent[291].

171. L'année 2019 a vu la création du collectif 'Docs for Climate', un collectif de médecins et autres professionnels de la santé. Pour l'avenir ils s'attendent entre autres à plus de maladies des voies respiratoires et de souffrance psychique, des pathologies qui toucheraient surtout des personnes vulnérables : personnes âgées, bébés, enfants en bas âge, personnes à maladies chroniques et femmes enceintes[292].

SECTION 4. ***Conséquences pour les codemandeurs individuels***

172. Il est indéniable que les habitants de la Belgique, tout comme les autres habitants de l'Europe occidentale et du monde en entier, seront exposés de manière croissante à des atteintes à leur santé et à des dommages patrimoniaux et autres suite au réchauffement climatique. Rappelons que nous sommes en route pour un réchauffement de +4°C en 2100 [293], bien au-delà de la limite de 1,5°C que le GIEC considère comme le seuil d'un réchauffement dangereux et bien au-delà du seuil où la plupart des points de basculement seront atteints. Soulignons que la transition du 1°C de réchauffement actuel à ces 4°C en 2100, dans le temps d'une vie humaine, est totalement hors précédent dans l'histoire de la planète telle que documentée sur 800.000 ans [294].

Les codemandeurs ne pourront échapper à ces conséquences négatives et devront les subir. Des types de temps comme des chaleurs extrêmes, de la sécheresse, des précipitations intenses etc. mèneront vers des décès, des pertes de santé et de qualité de vie, des dommages et des nuisances. Des inondations frapperont de plus en plus le territoire, l'habitat et l'économie, donc l'emploi, surtout en Flandre. De même pour les impacts indirects, notamment par de l'instabilité géopolitique accrue.

Tout le monde en Belgique sera confronté à ces impacts à des moments donnés, de manière structurelle, dans une mesure plus ou moins importante, directement et en souffrant pour des proches. Ce constat vaut pour toutes les conséquences du réchauffement climatique décrites ci-dessus, aussi bien les conséquences directes en Belgique même que les conséquences indirectes dues aux changement climatique dans d'autres pays, en Europe ou autre part au monde.

173. Soulignons-le : les codemandeurs, comme tous les autres habitants de la Belgique, subiront de manière structurelle toutes les conséquences, directes et indirectes, du réchauffement de la planète, en les souffrant eux-mêmes et en souffrant pour des proches touchés. Et ils ne pourront y échapper, raison pour laquelle ils ont besoin d'en être protégés.

---

[291] *Voy.* également S. STARCKX, "Oprukkende ziekten, luchtvervuiling, extreme weer… Het veranderende klimaat hakt in op onze gezondheid, in de eerste plaats bij kinderen", *De Standaard,* 14 novembre 2019: "*Opvallend: de risico's ten gevolge van extreme hitte zijn het grootst in Europa (…). Dit is een gevolg van de vergrijzing en de verstedelijking (in steden is het tijdens een hittegolf nog warmer)*.".

[292] D. MINTEN, "Diagnose: klimaatziek. Behandeling: urgent. Bijna 1.000 artsen vragen dat ons land zijn klimaatinspanningen dringend verhoogt. 'De klimaatverandering zal de gezondheidskosten doen toenemen.'", *De Standaard,* 10 oktober 2019, p. 4, Pièce K.13.

[293] *Supra*, nos. 62, 65 et 96.

[294] *Supra*, no. 55.

SECTION 5. ***Conséquences selon les générations***

174. L'impact du changement climatique sur l'être humain ne diffère non seulement de région en région et selon les milieux socio-économiques, mais entraîne également de l'inégalité entre les générations. Que les conséquences du réchauffement climatique deviendront inévitablement plus importantes à l'avenir, implique automatiquement quelles frapperont plus durement les générations actuelles de jeunes et les générations à venir.

175. Le concept de la discrimination intergénérationnelle a vu le jour après que la Commission Brundtland ait défini le développement durable dans son rapport connu 'Notre avenir commun' ('Our Common Future') comme suit :

> « *Le développement durable est le développement qui rencontre les besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à rencontrer leurs propres besoins*»[295].

Même si ce rapport ne traite pas spécifiquement du changement climatique, il a fait prendre conscience du fait que les conséquences d'activités anthropogènes ont un impact sur la vie de générations futures et qu'il est important de prendre en considération les besoins et possibilités de ces générations.

Dans le rapport de Lord Nicholas Stern de 2006, le constat est confirmé et relié au changement climatique :

> « *Les questions d'équité intra- et intergénérationnelle sont essentielles. Le changement climatique aura des impacts sérieux durant la vie de la plupart de ceux qui vivent maintenant. Les générations futures seront d'autant plus fortement impactés et néanmoins elles ne sont pas représentées dans les décisions d'aujourd'hui* »[296].

176. Parmi les codemandeurs il y a un groupe de jeunes qui à cet égard mérite particulièrement l'attention. Plus de 30% des codemandeurs a moins de 30 ans, plus de 43% moins que 35 ans. Une partie de ces jeunes sont des enfants et adolescents [297]. Ces codemandeurs vont subir de manière de plus en plus prononcée les conséquences directes et indirectes globales, européennes et locales du réchauffement climatique, décrites dans les sections précédentes. Directement ou indirectement leur vie sera impactée, ici en Belgique, par des conditions météorologiques extrêmes, l'augmentation du niveau de la mer et des relations globales détériorées. En ce qui concerne la santé des enfants et jeunes, l'analyse du *Lancet Count-down* de 2019 est fort explicite : chacun d'eux sera impacté, dans chaque stade de sa vie. Il s'agit pourtant de personnes qui n'ont pas eu de part prépondérante dans les causes du réchauffement climatique. Nous aurons l'occasion d'y revenir plus loin.

---

[295] UN Documents, *Our Common Future, Gathering a Body of Global Agreements*, Chapter 2, Towards Sustainable Development, 1983, Pièce P.1 : "*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*."

[296] N. STERN, *the Economics of Climate Change – The Stern Review*, Cambridge, 2006, Pièce E.2: " *Questions of intra- and inter-generational equity are central. Climate change will have serious impacts within the lifetime of most of those alive today. Future generations will be even more strongly affected, yet they lack representation in present-day decisions*." Lord Nicholas Stern a produit ce rapport à la demande du gouvernement britannique. La Commission européenne l'a cité à de multiples reprises, notamment vis-à-vis du parlement européen. L'université de Gand lui a conféré le prix de docteur honoris causa le 16 mai 2019.

[297] Voy. *infra,* no. 398, pour des informations plus détaillées.

177. Si l'action nécessaire pour prévenir un réchauffement climatique dangereux et rester sous les 1,5°C n'est pas entreprise, les **coûts** de l'adaptation et des dommages seront en bonne partie pour ces jeunes et des générations futures qui n'ont pas causé le problème. Ils paieront entre autres par l'imposition annuelle de leurs revenus, qui touche chaque personne qui a des revenus, et par d'autres taxations. **Le paradoxe discriminatoire** observé ici est que les générations plus âgées ont eu les bénéfices de l'utilisation massive d'énergie fossile qui a mené au réchauffement et que les jeunes et générations à venir en subiront les frais. Sur ce point également, nous aurons l'occasion de revenir plus loin.

Ceci souligne une fois de plus l'importance de l'action climatique et démontre qu'attendre pour agir de manière adéquate, en accord avec les impératifs de réduction , n'est pas une option.

SECTION 6. ***<u>En conclusion</u>***

178. Les conséquences, actuelles et futures, du réchauffement climatique sont fort nombreuses et diversifiées. Elles sont aussi nombreuses et diversifiées que l'ensemble des éléments qui font la vie sur la planète. Cette vie est touchée dans toutes ces facettes.

De manière générale, les conséquences sont sous-estimées plutôt que surestimées : des nouveaux résultats de recherche pointent toujours vers du plus sérieux qu'admis auparavant.

Les impacts et niveaux de risques d'un réchauffement d'1,5°C, le seuil d'un réchauffement dangereux, sont bien moins sévères que ceux d'un réchauffement de 2°C. Le monde scientifique est sans équivoque : **lors d'un réchauffement dépassant 1,5°C et allant vers 2°C, tous les risques critiques d'impacts graves du réchauffement global sur le climat, y compris les risques de points de basculement, passent de risques élevés à des risques très élevés**.

Nonobstant ce savoir, nous sommes en route pour un réchauffement de **plus de 4°C à la fin de ce siècle**. Un tel réchauffement équivaut à une catastrophe mondiale à risque extrêmement élevé d'un déclenchement de tous les points de basculements en cascade, menant vers une planète irréversiblement changée et très hostile à la vie humaine.

Entre maintenant et 2100, chaque partie demanderesse sera impactée. Au niveau de la santé des enfants qui naissent maintenant, le *Lancet Countdown* de 2019 l'affirme explicitement. L'analyse qui y est développée, vaut logiquement pour tous les codemandeurs, dans une mesure plus ou moins grande selon leur âge actuel.

179. Les parties défenderesses n'offrent pas de vue concrète et complète des conséquences du réchauffement. Elles y accordent à peine de l'attention. Une fois de plus[298], il est légitime de se poser la question à quel point ce blanc en informations impacte leur analyse juridico-technique, notamment concernant la recevabilité, le premier moyen de fond (les articles 1382 et 1383 du Code civil) et le deuxième moyen de fond (les articles 2 et 8 CEDH et les articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant).

[298] *Cf. supra*, no. 68.

TITRE 2. **LES ENGAGEMENTS ET MANQUEMENTS DE LA BELGIQUE**

Chapitre 1. Les engagements sous la CCNUCC

Chapitre 2. Les engagements au sein de l'UE

Chapitre 3. Gouvernance climatique et manquements de la Belgique

CHAPITRE 1. **Les engagements sous la CCNUCC**

180. Dans ce chapitre nous situons la position et les engagements clefs de la Belgique dans le régime légal international de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et faisons l'inventaire de ce que la Belgique savait quand par rapport aux réductions d'émissions de GES nécessaires pour éviter un réchauffement climatique dangereux[299]. Comme nous le soulignons ci-dessous, l'analyse est uniquement conduite en fonction des deux moyens invoqués.

En premier lieu, nous présentons les positions des parties défenderesses à ce sujet (« Section 1. Positions des parties défenderesses »). Nous enchainons avec une présentation du régime légal international climatique et la position de la Belgique dans ce régime (« Section 2. Le régime légal international climatique et la Belgique »), poursuivons avec des données de base concernant les engagements belges sous la CCNUCC, le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris (« Section 3. La CCNUCC, Kyoto et Paris : données de base »), continuons avec un aperçu détaillé des réductions d'émission de GES considérées comme nécessaires par les différentes COP depuis Bali (2007) pour prévenir un réchauffement dangereux (« Section 4. Les réductions d'émission de GES requises pour éviter un réchauffement dangereux : ce que la Belgique savait »)[300], établissons la responsabilité de notre pays à faire le nécessaire (« Section 5. La CCNUCC établit une responsabilité nationale »), réfutons certains points de vue exprimés par les parties défenderesses (« Section 6. Positions des parties défenderesses : réfutation ») pour ensuite, enfin, conclure (« Section 7. En conclusion »).

181. L'exposé dessert les moyens de fond invoqués : les concluantes reprochent aux parties défenderesses un manquement au devoir de prudence extracontractuelle consacré par les articles 1382 et 1383 du Code Civil et une violation des droits fondamentaux des parties demanderesses, en particulier le droit à la vie et le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile tels que protégés par les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Plus spécifiquement, l'analyse suivante éclaire la qustion d'un comportement de bon père de famille, cette mesure de prudence qui est au cœur des deux moyens invoqués.

---

[299] *Supra,* no.77-92.

[300] *Supra*, no. 81-82: la COP de Bali en 2007 fut la première COP où idée de quantifier le réchauffement dangereux a émergée et ainsi du coup la première COP où un niveau précisé de réchauffement considéré comme dangereux a pu être 'traduit' en réductions d'émission de GES requises.

SECTION 1. ***Positions des parties défenderesses***

182. Dans cette première section, nous relevons aussi bien les positions des parties défenderesses qui rejoignent les faits que nous exposons dans les Sections 2 à 5 subséquentes, que les positions que nous estimons être en porte à faux avec ces mêmes faits.

§1. Position de l'Etat fédéral

183. L'Etat belge dresse le tableau relativement détaillé du régime légal international de la CCNUCC et de la position de la Belgique dans celui-ci[301].

184. D'emblée l'Etat belge reconnait que la Belgique, en tant que partie signataire de la CCNUCC :

- s'est engagée à éviter un réchauffement climatique dangereux[302] ;
- fait partie des pays listés à l'Annexe I de la CCNUCC, auxquels le Protocole de Kyoto s'est applique et sur qui repose une obligation de leadership dans la lutte climatique[303];
- s'est engagée à poursuivre les objectifs formulés par l'Accord de Paris dans son article 2.1a) et son article 4.1, à savoir contenir l'élévation de la température moyenne globale nettement en-dessous de 2°C et, idéalement, à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels, mais également à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais[304]

L'Etat belge avance que l'Accord de Paris « *ne fait aucune obligation directe de réduction des émissions de GES aux Etats* »[305]. Soulignons à cet égard d'emblée que l'article 4.9 de 'Accord oblige tout de même directement les Etats parties - dont la Belgique – à déposer des plans nationaux de réduction des émissions tous les cinq ans qui tiennent compte des résultats du bilan mondial. L'article 4.3 de l'Accord de Paris indique que ces plans nationaux devront représenter « *une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure* » et correspondre au « *niveau d'ambition le plus élevé possible* » que l'Etat peut atteindre.

185. L'Etat belge résume ses obligations en tenant compte des périodes d'engagement sou le Protocole de Kyoto. Pour la première période d'engagement sous le Protocole (2008-2012), le résumé est le suivant[306] :

---

[301] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, pp. 21-26, 29, 34-35 et 97-98 ainsi que pp. 28, 33 et 42-43.
[302] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 21.
[303] *Ibid.* ainsi que p. 23.
[304] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 21 ainsi que pp. 34-35.
[305] *Ibid.*
[306] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 28.

	Obligations internationales	Obligations européennes
Obligation de réduction globale	-8% en 2012 par rapport à 1990 (non applicable puisque repris dans l'engagement européen global)	-7,5%en 2012 par rapport à 1990 → passer de 145,7 millions de tonnes de CO2/an à 134,8 millions de droits d'émission/an
Secteurs ETS	/	Plan national d'allocation : 58,5 millions de droits d'émission/an
Secteurs non-ETS	/	76,3 millions de droits d'émission/an

Pour la deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto (2012-2020), l'Etat belge résume ses obligations comme suit[307] :

	Obligations internationales	Obligations européennes
Obligation de réduction globale	/ (Protocole de Doha non entré en vigueur)	/
Secteurs ETS	/	/
Secteurs non-ETS	/	-15% en 2020 par rapport à 2005[56] → Passer de 78,3 Mt CO2/an à 68,2 Mt CO2 /an
Energie renouvelable	/	13% d'énergie provenant de sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute
Réduction de consommation d'énergie	/	réduction de 18% d'énergie primaire comparée à la consommation d'énergie globale projetée (objectif indicatif)

186. Pour la période post-2020, l'Etat belge résume ses obligations comme suit[308] :

	Obligations internationales	Obligations européennes
Objectif de réduction globale	contenir « *l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en-dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels » (Paris)* ➔ contributions nationales spontanées et non contraignantes	/
Secteurs ETS	/	/
Secteurs non - ETS	/	-35% en 2030 par rapport à 2005
Energie renouvelable	/	13% d'énergie provenant de sources d'énergie renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute. ➔ Contribution minimale de la Belgique à l'objectif européen.
Réduction de consommation d'énergie	/	22% en énergie primaire et 17% en énergie finale par rapport au scénario-PRIMES 2007 (ou estimé à 26% en énergie primaire et 12% en énergie finale par rapport à la consommation réelle de 2005). ➔ Contribution proposée par la Belgique à l'objectif européen.

[307] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 33.
[308] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 33.

187. En ce qui concerne le seuil pour un réchauffement anthropique dangereux et les réductions d'émissions de GES qui s'ensuivent pour les pays de l'Annexe I à la CCNUCC, l'Etat belge reconnait que « *Dès 2007, la COP a intégré à ses discussions, l'objectif de limiter le réchauffement climatique à 2 degrés* »[309].

Il indique également qu'en 2010 (COP-16 de Cancun), la COP a constaté que la hausse des températures devrait être limitée à 2°C et estimé que, pour ce faire, les Parties à l'Annexe I (pays développés) devraient relever leur niveau d'ambition. Il relève que l'Accord de Cancun précise que le quatrième Rapport d'évaluation du GIEC (2007) «*laisse supposer que les Parties à l'annexe I (pays développés) devraient, d'ici 2020, ramener collectivement leurs émissions à un niveau de **25 à 40%** inférieur au niveau de 1990* »[310] (nous soulignons).

L'Etat belge rappelle que c'est dans ce contexte que l'amendement de Doha (COP-18, CMP-8, 2012) a fixé pour la deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto (2013-2020) une réduction des émissions de GES de la Belgique, en tant que Partie à l'Annexe I de 20% par rapport aux niveaux de 1990[311]. Cet amendement n'est pas encore entré en vigueur mais a été ratifié par la Belgique[312] et par l'Union Européenne[313].

Il relève que le Dialogue structuré entre experts a établi que la limite de 2°C est inadéquate[314].

Ensuite, il mentionne les conclusions du Rapport spécial du GIEC de 2018 et entre autres que :
- la réalisation des engagements actuels dans le cadre de l'Accord de Paris, tels que présentés dans les « Contributions déterminées au niveau national », ne suffira pas à limiter le réchauffement climatique à 1,5°C ;
- pour éviter les dépassements et la dépendance vis-à-vis d'un futur déploiement à grande échelle d'absorption de CO_2 atmosphérique, les émissions globales de CO_2 doivent commencer à décliner bien avant 2030[315].

L'Etat belge indique que la Belgique ne fait pas partie de la « *High climate coalition* », qui regroupe l'Union européenne et un nombre d'États, qui s'est engagée le 17 décembre 2018 à relever le niveau d'ambition climatique d'ici 2020 et à renforcer leurs contributions nationales déterminées[316].
L'Etat note, enfin, que le 23 septembre 2019 à New York, « *66 pays, 10 régions, 102 villes, 93 entreprises et 12 investisseurs ont promis d'atteindre l'objectif « zéro émission nette»* en 2050[317].

188. Sous la section « *V.2.1.2. Réduction des émissions de GES au-delà des normes internationales et européennes* », l'Etat belge présente une version tronquée des enseignements du GIEC :

> « *Les trajectoires [de réduction d'émission de GES] identifiables au travers des rapports successifs ne sont pas linéaires.*

---

309 *Ibid*., p. 29.
310 *Ibid.* L'Etat fait référence à la Figure 27 reproduite *infra*, no. 227, du quatrième Rapport d'évaluation du GIEC.
311 Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 29.
312 Loi du 13 juin 2014 portant assentiment à l'Amendement au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, *M.B*. 30 août 2018.
313 Décision (UE) 2015/1339 du conseil du 13 juillet 2015 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et à l'exécution conjointe des engagements qui en découlent.
314 Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 34.
315 Conclusions additionnelles de l'Etat belge, pp. 35-36.
316 Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 36.
317 *Ibid.*

Ainsi, si le 4e rapport (2007) mentionne que, pour limiter le réchauffement planétaire à 2°C, les émissions de GES doivent être réduites entre 25 et 40% en 2020 par rapport au niveau de 1990 et entre 80 et 95% en 2050, le 5e rapport (2013-2014) avance, lui, que les réductions devraient être de l'ordre de 40 à 70% en 3050 et zéro émission en 2100. »[318].

Cette lecture des rapports du GIEC est ensuite invoquée pour diminuer le rôle du GIEC[319]

La lecture qui en est faite est **fausse.** Nous le réfuterons en détail plus loin.

§2. Position de la Région bruxelloise

189. La Région bruxelloise ne conteste pas les engagements de la Belgique sous la CCNUCC, ni ceux du pays sous le Protocole de Kyoto comme pays de l'Annexe I, ni, enfin, ceux sous l'Accord de Paris[320], dont elle reconnait par ailleurs expressément la force contraignante[321].

Elle rappelle que l'objectif ultime de la CCNUCC est d'éviter un réchauffement climatique dangereux (art. 2)[322].

§3. Position de la Région flamande

190. La Région flamande parcourt le développement du régime légal international sous la CCNUCC[323].

En premier lieu, la Région flamande rappelle que l'objectif de la CCNUCC et de tous les instruments juridiques connexes que la COP pourrait adopter est de prévenir un réchauffement climatique global anthropique dangereux[324].

Elle rappelle ensuite la distinction entre les pays listés à l'Annexe I et les autres. Elle indique les obligations imposées à tous les pays (art. 4.1. CCNUCC), et celles imposées aux pays Annexe I (art. 4.2. CCNUCC)[325]. La Région flamande parle de cette distinction entre pays, par exemple, en les termes suivants:

« *La Convention distingue aussi les obligations des États parties selon qu'ils sont repris en annexe I (États industrialisés, responsables historiques du changement climatique, dont la Belgique) ou pas (pays en développement)* »[326].

Elle souligne que la CCNUCC ne contient aucune disposition pourvue d'effet direct et elle n'est donc pas exécutoire juridiquement parlant[327].

191. La Région flamande continue en exposant le régime du Protocole de Kyoto, et les obligations que celui-ci impose à chaque Partie[328]. Elle rappelle que l'amendement de Doha concerne la deuxième période d'engagement sous le Protocole de Kyoto et fixe l'objectif de l'Union européenne à une réduction d'émission de ses GES de 20% en 2020 par rapport au niveau de

---

318 *Ibid.,* p. 97.
319 *Ibid.*
320 Conclusions additionnelles de la Région bruxelloise, nos. 24-27
321 Conclusions additionnelles de la Région bruxelloise, no. 27.
322 Conclusions additionnelles de la Région bruxelloise, p. 19.
323 Conclusions additionnelles de la Région flamande, nos. 6-16. Voy. aussi *ibid.*, nos. 67-70.
324 Conclusions additionnelles de la Région flamande, no. 6, pp. 5-6.
325 Conclusions additionnelles de la Région flamande, no. 6, p. 6.
326 Conclusions additionnelles de la Région flamande, no. 6, p. 7.
327 Conclusions additionnelles de la Région flamande, no. 69.
328 Conclusions additionnelles de la Région flamande, nos. 7-12.

1990. Cet objectif est commun à toutes les parties de l'Union européenne conformément à l'article 4 du Protocole. La Région flamande rappelle que conformément à l'article 4, §2 du Protocole, la Belgique, pays Annexe I, a notifié au Secrétariat de la COP son accord pour remplir ses engagements au titre de l'article 3 du protocole pour la deuxième période d'engagement[329].

192. En ce qui concerne l'Accord de Paris, la Région flamande indique que l'Union européenne s'est engagée, en rendant sa Contribution nationale, à diminuer d'ici 2030 ses émissions d'au moins 40% par rapport à ses émissions de 1990[330].

La Région flamande admet que[331] :

> « *Si toutes les contributions communiquées sont exécutées, la hausse des températures à la fin du siècle sera limitée à 2,7° C à 3,5°C. Cela représente un progrès considérable par rapport à la situation antérieure au sommet (qui était de 4°C à 5°C de réchauffement climatique). C'est cependant insuffisant pour atteindre les objectifs convenus* ».

Elle indique que c'est pour cette raison que l'accord prévoit un système dynamique visant à accroître continuellement les efforts des Parties et ajoute que toute nouvelle contribution devra être au moins aussi stricte que la précédente et être un reflet de la plus grande ambition possible[332].

193. Elle établit également que le Rapport spécial du GIEC 2018 a servi de base scientifique au « Dialogue de facilitation » (COP-24, Katowice, 2018) (Dialogue de Talanoa) afin de faire le point sur les efforts collectifs fournis par les Parties **en vue d'atteindre l'objectif à long terme** de l'Accord de Paris et d'inciter les pays à prendre des nouveaux engagements plus ambitieux d'ici à 2020[333].

§4. <u>Position de la Région wallonne</u>

194. Après avoir rappelé l'objectif général de la CCNUCC et des instruments subséquents[334], la Région wallonne rappelle les engagements des parties à la CCNUCC, qu'elle qualifie d' « *extrêmement vague* »[335], tout en indiquant ensuite que la CCNUCC « *impose* » de dresser un inventaire national des sources d'émissions de GES et un programme national visant à atténuer les changements climatiques (article 4.1 de la CCNUCC) et de les communiquer (article 12 de la CCNUCC)[336].

195. Comme mentionné plus haut[337], elle reconnait que l'Accord de Copenhague a établi le seuil d'un réchauffement dangereux à 2°C et que ce seuil a été confirmé los de la COP de Cancun[338]. Elle indique que l'Accord de Paris a « *accru le niveau d'ambition global en matière d'atténuation de changement climatique* »[339].

---

329 *Ibid.*, n° 12.
330 Conclusions additionnelles de la Région flamande, n° 13.
331 *Ibid*.
332 *Ibid*.
333 *Ibid*., n° 14.
334 Conclusions additionnelles de la Région wallonne, n° 1.
335 Conclusions additionnelles de la Région wallonne, n° 2.
336 Conclusions additionnelles de la Région wallonne, n° 3.
337 *Supra*, n° 71.
338 Conclusions additionnelles de la Région wallonne, nos. 7 et 8.
339 Conclusions additionnelles de la Région wallonne, nos. 6 et 9.

196. La Région wallonne qualifie les obligations d'atténuation que le Protocole de Kyoto impose aux pays de l'Annexe I de « *juridiquement obligatoires* »[340]. Par ailleurs, elle indique toutefois également que les instruments internationaux et européens en matière de changements climatiques, tels que la CCNUCC, le Protocole de Kyoto, les décisions des COP, l'article 191 du TFUE, les directives et décisions européennes, ne fixent pas un contenu normatif précis mais uniquement des objectifs vagues et n'ont pas d'effet direct[341]. Cependant, elle fait tout de même état du fait que lors de la Conférence de Cancún en 2010, les Parties, donc la Belgique, ont « **expressément reconnu** » que les Parties devraient, d'ici à 2020 ramener collectivement leurs émissions à un niveau de **25 à 40%** inférieur au niveau de 1990[342].

Selon elle, ces textes juridiques internationaux n'ont de force contraignante qu'en ce qui concerne les relations entre États mais ils ne permettent pas aux particuliers de les invoquer directement devant le juge national. Elle conclut que sa responsabilité ne peut en aucun cas être recherchée sur ce fondement[343].

SECTION 2. ***Le régime légal international climatique et la Belgique***

197. Sur la scène du droit international, le changement climatique fut explicitement adressé pour la première fois en **1988**, lors de l'adoption le 6 décembre 1988 de la Résolution 43/53 des Nations Unies sur la protection du climat mondial pour les générations présentes et futures[344]. Dans cette résolution, et pour la première fois, les Nations-Unies reconnaissaient le changement climatique comme une « *préoccupation commune de l'humanité* »[345].

198. Lors du troisième Sommet de la Terre, à Rio en **1992**[346], 196 pays et une organisation régionale, l'Union européenne, ont signé la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) (*United Nations Framework Convention on Climate Change* ou UNFCCC) par laquelle elles se sont engagées à stabiliser les émissions de GES à un niveau qui « *empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* »[347]. La Convention est entrée en vigueur le 21 mars 1994[348]. Elle constitue la base du régime légal international climatique.

En **1997**, un Protocole a été ajouté à cette convention : le Protocole de Kyoto. Dans celui-ci, les États parties à la CCNUCC repris à son Annexe I (c'est-à-dire, les États industrialisés, responsables historiques du changement climatique) se sont engagés à diminuer leurs émissions de GES durant la période 2008-2012. Ce Protocole est entré en vigueur le 16 février 2005.

---

[340] Conclusions additionnelles de la Région wallonne, no. 4.

[341] Conclusions additionnelles de la Région wallonne, no. 314.

[342] Conclusions additionnelles de la Région wallonne, no. 13.

[343] Conclusions additionnelles de la Région wallonne, no. 315.

[344] AGNU, Résolution sur la protection du climat mondial pour les générations présentes et futures, Res. 43/53, 6 décembre 1988, Pièce H.25. Les premières préoccupations légales relatives à l'environnement au sens large y datent du premier « *Sommet de la Terre* » en 1972 à Stockholm, auquel la Belgique a participé, lors duquel la Déclaration sur l'environnement de 1972 – composée de 26 principes - fut adoptée ((Déclaration sur l'environnement adoptée à Stockholm le 16 juin 1972). Ce sommet a donné naissance au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Au même moment, le Club de Rome a publié un rapport intitulé «*Halte à la croissance* ? » (Rapport du Club de Rome, *Halte à la croissance* ?, 1972) dans lequel il pointe déjà le danger d'une croissance économique et démographique exponentielle du point de vue de l'épuisement des ressources (énergie, eau, sols), de la pollution et de la surexploitation des systèmes naturels.

[345] AGNU, Résolution sur la protection du climat mondial pour les générations présentes et futures, Res. 43/53, 6 décembre 1988, Pièce H.25.

[346] Le deuxième Sommet de la Terre a eu lieu en 1982.

[347] Voy. *supra,* nos. 73-74 (art. 2 de la CCNUCC).

[348] Soit 90 jours après avoir obtenu 50 ratifications conformément à l'art. 23 de la CCNUCC .

Un amendement au Protocole de Kyoto, prévoyant de nouveaux engagements de réduction de GES pour la période 2013-2020, a été adopté lors du Sommet de Doha en **2012**[349]. Le processus de ratification de l'amendement de Doha étant très lent, il n'est toujours pas officiellement entré en vigueur[350]. Néanmoins, les États membres de l'UE ont mis en œuvre l'amendement de Doha via une législation européenne équivalente dans la pratique[351].

L'Accord de Paris a été adopté le 12 décembre **2015** lors de la COP-21. Il a été signé par 194 États et l'Union européenne[352] et est entré en vigueur le 4 novembre 2016[353]. Comme déjà mentionné, les parties se sont engagées dans cet Accord à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels tout en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels[354].

199. La Belgique – et ses trois Régions – toutes parties défenderesses, participent à l'élaboration de la politique climatique internationale depuis 1992.

La Belgique a signé la CCNUCC le 4 juin 1992 et l'a ratifié le 16 janvier 1996[355]. En outre, la Belgique est membre de l'Organisation internationale régionale qu'est l'Union Européenne, qui est également partie à la CCNUCC : l'Union l'a signé 13 juin 1992 et l'a approuvé le 15 décembre 1993[356].

En tant que pays Annexe I, un statut sur lequel nous reviendrons plus loin, la Belgique est partie au Protocole de Kyoto depuis le 29 avril 1998, tout comme l'Union européenne. Elle a signé l'Amendement de Doha le 14 novembre 2017. L'Union européenne, quant à elle, l'a signé le 21 décembre 2017.

La Belgique a signé l'Accord de Paris le 22 avril 2016 et l'a ratifié le 6 avril 2017. L'Union européenne, quant à elle, l'a signé le 22 avril 2016 et l'a approuvé le 5 octobre 2016[357].

---

349 Décision 1/CP.8, Accord de Doha (2012), Pièce H.16.

350 L'amendement de Doha au Protocole de Kyoto entrera en vigueur conformément aux articles 20 et 21 du Protocole de Kyoto, soit, pour les Parties l'ayant accepté, le quatre-vingt-dixième jour après la date de réception par le Dépositaire de l'instrument d'acceptation par au moins trois-quarts des Parties au Protocole de Kyoto. Cela signifie qu'un total de 144 instruments d'acceptation sont requis pour l'entrée en vigueur de l'amendement (*cfr*. https://unfccc.int/fr/node/404). La Belgique a achevé la procédure de ratification depuis novembre 2017.

351 Règlement (UE) n° 662/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 14 modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 en ce qui concerne la mise en œuvre technique du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, Pièce G.17.

352 https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en

353 Le 5 octobre 2016, l'Union européenne a approuvé l'Accord de Paris (Décision (UE) 2016/1841 du Conseil du 5 octobre 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'Accord de Paris adopté au titre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques). La Belgique a déposé son instrument de ratification auprès de l'Organisation des Nations unies le 6 avril 2017, et est ainsi devenu le 142ème pays à avoir ratifié l'accord.

354 *Supra*, no. 92.

355 Au niveau belge, la date de l'entrée en vigueur de la CCNUCC est le 15 avril 1996

356 Décision 94/69/CE du Conseil du 15/12/1993 concernant la conclusion de la CCNUCC.

357 Décision (UE) 2016/1841 du Conseil du 5 octobre 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'Accord de Paris adopté au titre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

SECTION 3. ***La CCNUCC, Kyoto et Paris : les engagements de la Belgique***

§1. ***Engagements sous la CCNUCC (1992)***

1.1 ***La CCNUCC : données de base***

1.1.1. Préambule

200. Dans le préambule de la CCNUCC, les parties signataires – dont la Belgique - ont notamment déclaré :

> *« Conscientes que les **changements du climat** de la planète et leurs **effets néfastes** sont un sujet de **préoccupation pour l'humanité** tout entière,*
>
> *Préoccupées par le fait que **l'activité humaine** a augmenté sensiblement les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, que cette augmentation renforce l'effet de serre naturel et qu'il en résultera en moyenne un **réchauffement supplémentaire** de la surface terrestre et de l'atmosphère, ce dont risquent de **souffrir les écosystèmes naturels et l'humanité,***
>
> *Notant que la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle ont leur **origine dans les pays développés,*** (….)
>
> *Conscientes que le **caractère planétaire** des changements climatiques requiert de tous les pays qu'ils **coopèrent** le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée, selon leurs **responsabilités communes mais différenciées**, leurs capacités respectives et leur situation sociale et économique* (…)
>
> *Considérant qu'il appartient aux États **d'adopter une législation efficace** en matière d'environnement* (…) *»* (nous soulignons).

Les deux premiers considérants indiquent clairement que la CCNUCC vise à protéger les écosystèmes de la planète et l'humanité d'un réchauffement climatique anthropique dangereux, en ce compris les demandeurs et les intérêts revendiqués par *Klimaatzaak*.

1.1.2. L'article 2 de la CCNUCC : objectif ultime de la Convention

201. L'Article 2 de la CCNUCC précise que **l'objectif ultime** de la Convention est d'empêcher un réchauffement climatique dangereux, ce qui équivaut actuellement à limiter la hausse des températures globales moyennes à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels[358].

1.1.3. Article 3 de la CCNUCC : les principes porteurs de la Convention

202. L'article 3 de la CCNUCC définit les **trois grands principes** du régime légal international climatique : le principe des responsabilités communes mais différenciées, le principe de précaution et le principe du développement durable.

203. **Le principe des responsabilités communes mais différenciées (Principe RCD)** ('*Common but differentiated responsabilities'* ou '**CDR'**)[359] se fonde sur l'idée qu'il serait inéquitable de soumettre les pays en développement aux mêmes obligations environnementales que les pays

---

[358] *Supra*, no. 92.

[359] Art. 3.1 et 3.2 de la CCNUCC, Pièce H.1.

développés et que ceux-ci doivent jouer un rôle moteur étant donné qu'ils sont **historiquement** les plus gros pollueurs et les détenteurs de moyens financiers et technologiques plus importants[360].

Le principe est rendu opérationnel par la distinction faite entre les parties reprises aux Annexes I et II de la Convention, dont la Belgique, d'une part, et les autres pays. Comme détaillé ci-dessous lors de la discussion de l'article 4 de la CCNUCC, es « pays développés » doivent prendre l'initiative dans la lutte contre le changement climatique et ses effets néfastes. Ce principe souligne **le rôle particulier des pays développés** en termes de ***leadership***.

204. **Le principe du développement durable**[361] indique que les parties doivent œuvrer pour un développement qui correspond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs besoins. C'est en ce sens que l'article 3, paragraphe 1, de la CCNUCC précise que :

> « *Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures* ».

Ce principe revêt une importance évidente pour les politiques climatiques à tout niveau. Le sort des jeunes et des générations à venir y constitue un souci majeur. Ce souci est également présent dans le dossier soumis à votre Siège.

1.1.4. Article 4 de la CCNUCC : les engagements des parties

205. L'article 4 de la CCNUCC est la disposition qui énonce les engagements de fond principaux. S'y ajoutent les articles 5 (Recherche et observation), 6 (Éducation, formation et sensibilisation du public) et 12 (Communications).

206. Les obligations de la Belgique sous l'article 4 la CCNUCC peuvent être résumées comme suit :

<u>Article 4.1 : obligations communes à toutes les parties</u>

- Établir, mettre à jour périodiquement, publier et mettre à disposition de la COP des inventaires nationaux des émissions anthropiques par leurs sources et de l'absorption par leurs puits de tous les GES (article 4.1a) ;
- Établir, mettre à jour périodiquement, publier et mettre régulièrement à jour des programmes nationaux et, le cas échéant, régionaux contenant des mesures visant à atténuer les changements climatiques ainsi que des mesures visant à faciliter l'adaptation voulue aux changements climatiques (article 4.1b) ;
- Encourager et soutenir par sa coopération la mise au point, l'application et la diffusion (…) de technologies, pratiques et procédés (article 4.1c) ;
- Encourager la gestion rationnelle et la conservation et, le cas échéant, le renforcement des puits et réservoirs de tous les GES (article 4.1d) ;
- Préparer, en coopération, l'adaptation à l'impact des changements climatiques (article 4.1e) ;

---

[360] B. MAYER, "State responsibility and Climate change governance: A light through the storm", *Chinese Journal of International Law*, Volume 13, 2014, p. 546.

[361] Art. 3.4 et 3.5 de la CCNUCC, Pièce H.1

- Tenir compte, dans la mesure du possible, des considérations liées aux changements climatiques dans ses politiques et actions sociales, économiques et écologiques (article 4.1f) ;
- Encourager et soutenir par sa coopération les travaux de recherches scientifiques, technologiques, techniques, socio-économiques et autres (…) (article 4.1g) ;
- Encourager et soutenir par sa coopération l'échange de données scientifiques, technologiques, techniques, socio-économiques et juridiques (…) (article 4.1h) ;
- Encourager et soutenir par sa coopération l'éducation, la formation et la sensibilisation du public dans le domaine des changements climatiques (article 4.1i) ;

<u>Article 4.2 et suivants : obligations spécifiques aux parties des Annexes I et II, les pays développés, dont fait partie la Belgique</u>

- Prendre l'initiative dans la lutte contre le changement climatique et les effets néfastes de ce changement, en adoptant des politiques nationales et prenant les mesures voulues afin de limiter leurs émissions anthropiques de GES (…) (article 4.2a) ;
- Soumettre à la Conférence des Parties leurs politiques et mesures entreprises ainsi que les projections de leurs émissions de GES qui en résulteront en vue de ramener ces émissions à leurs niveaux de 1990 (article 4.2b)
- Fournir des ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la totalité des coûts convenus encourus par les pays en développement du fait de leurs obligations de rapportage et de communication (article 4.3) ;
- Aider les Pays en voie de développement à faire face au coût de leur adaptation aux effets du changement climatique (article 4.4) ;
- Prendre toutes les mesures possibles en vue d'encourager, de faciliter et de financer, selon les besoins, le transfert ou l'accès de technologies et de savoir-faire écologiquement rationnels aux autres parties (article 4.5).

207. Remarquez que la CCNUCC définit des **obligations de prévention** aux articles 2 et 4, ainsi que des **obligations d'atténuation et d'adaptation**. Elle établit également des **engagements financiers**, dont les modalités devaient encore être précisées.

1.1.5. Les obligations de rapportage

208. Les articles 4.1a, 4.1b et 12 établissent des obligations de rapportage concernant l'application de la CCNUCC pour les Etats-membres. Il convient d'y prêter attention. Elles sont fondamentales pour nos connaissances des politiques mises en œuvre et de leur résultat.

Le rapportage se concrétise en 3 mécanismes :

1. la communication annuelle ou biennale d'un inventaire national des Gaz à effet de serre ;
2. la communication biannuelle d'un rapport biennal ;
3. la communication tous les quatre ans d'une « *Communication nationale* ».

209. Conformément aux articles 4.1.a et 12.1.a de la CCNUCC, tous les pays doivent soumettre au Secrétariat de la CCNUCC leurs inventaires nationaux des Gaz à effet de serre. Cette

communication se fait de manière annuelle, en avril[362], pour les pays listés à l'Annexe I, dont la Belgique fait partie, et de manière biennale pour les autres pays[363].

Pour le rapportage annuel de leurs inventaires nationaux de GES, les pays listés à l'Annexe I, comme la Belgique, doivent actuellement respecter les « *Guidelines for the preparation of national communications by Parties included in Annex I to the Convention, Part I: UNFCCC reporting guidelines on annual greenhouse gas inventories* »[364] établies dans la décision 24/CP.19[365] qui a été adoptée à la COP-19 de Varsovie en 2013.

En Belgique, l'inventorisation des émissions des GES dans l'atmosphère est du ressort des régions[366]. C'est donc aux Régions de suivre de près les émissions de gaz à effet de serre. La préparation de l'inventaire national est coordonnée par le Groupe de travail "Emissions" du CCPIE coordonné par la Cellule interrégionale de l'environnement (CELINE), chargée de la collecte des données mises à disposition par les régions, suite à quoi ces données sont approuvées officiellement par la Commission nationale Climat[367].

210. Conformément aux articles 4, 5, 7, 10 et 12 de la CCNUCC, les pays de l'Annexe I, dont la Belgique fait partie, doivent établir un rapport biennal tous les 2 ans (décision 2/CP.17[368]).

Le premier rapport biennal a été déposé le 1er janvier 2014 pour toutes les parties Annexe I, et ensuite tous les 2 ans. Le troisième rapport biennal de la Belgique est annexé à sa communication nationale qu'elle a soumise fin 2017. Les premier[369] (2014) et deuxième[370] (2016) peuvent être trouvés sur le site Web de la Convention[371].

Lors de la dernière évaluation, celle du deuxième rapport biennal, la Belgique a dû répondre à de nombreuses questions écrites[372], avant de présenter et défendre le 12 novembre 2016 les progrès de mise en œuvre pour l'atteinte de ses objectifs de réduction d'émissions. Selon le processus d' '*international assessment and review*' (**IAR**)[373], les rapports biennaux ont été soumis à une '*technical review*'[374] et un '*multilateral assessment*'.

---

362 Voy. §2(b) de la décision 3/CP.1, Pièce H.2, qui indique le 15 avril comme date butoir, mais également : les décisions 3/CP.5 (§2), Pièce H.4, et 24/CP.19 (§3), Pièce H.19.

363 https://unfccc.int/enhanced-transparency-framework#eq-4 ; https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/greenhouse-gas-data/ghg-data-unfccc/ghg-data-from-unfccc ; les communications des inventaires nationaux d'avril 2019 se trouvent ici : https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/greenhouse-gas-inventories-annex-i-parties/national-inventory-submissions-2019

364 https://unfccc.int/sites/default/files/revision_of_annex_i_nc_guidelines_.pdf

365 https://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a03.pdf (Pièce H.19).

366 Les agences régionales responsables des inventaires sont : l'Agence wallonne de l'air et du climat (AWAC) en Région wallonne ; Bruxelles Environnement en Région bruxelloise ; la Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) en Région flamande.

367 https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/rapportage/inventaires-nationaux

368 Voy. p. 6 de la Décision 2/CP.17, Pièce H.13 : « *Décide que les pays développés parties utiliseront les «directives FCCC pour l'établissement des rapports biennaux des pays développés parties» pour élaborer leurs premiers rapports biennaux, compte tenu de leur situation nationale, et présenteront leur premier rapport biennal au secrétariat pour le 1er janvier 2014, et le deuxième rapport et les suivants deux ans après la date à laquelle une communication nationale complète est attendue (en 2016 et en 2020)* ».

369 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/bel_2014_br1.pdf

370 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/bel_br2_en_lr_approved.pdf

371 https://unfccc.int/second-biennial-reports-annex-i

372 https://unfccc.int/files/focus/mitigation/the_multilateral_assessment_process_under_the_iar/application/pdf/sbi45_bel_session_final_result.pdf

373 https://unfccc.int/IAR

374 https://unfccc.int/resource/docs/2016/trr/bel.pdf

211. Les Parties listées à l'Annexe I de la CCNUCC sont en outre obligées de fournir, tous les 4 ans[375], une description détaillée des mesures adoptées ou envisagées en vue d'appliquer la Convention, y compris une estimation des effets de ces dispositions – celle-ci est appelée « *Communication nationale* ».

Pour les pays de l'Annexe I, il est prévu à l'article 12.5 de la CCNUCC que la première communication doit être présentée : « *dans les six mois qui suivront l'entrée en vigueur de la Convention à son égard* », ensuite, la « *fréquence des communications de toutes les Parties sera fixée par la Conférence des Parties* »[376]. Il existe une différence substantielle entre les obligations des pays de l'Annexe I et des pays non visés à l'Annexe I relativement à ces communications nationales[377].

212. La Belgique, en tant que pays de l'Annexe I, a déjà dû rendre 7 communications nationales au Secrétariat de la CCNUCC. La dernière date de fin 2017. Cette septième communication a été soumise au Secrétariat de la CCNUCC par la Commission Nationale Climat[378].

Le résumé de cette communication rappelle en son préambule[379] que :

> « *Les Parties à la Convention sur les Changements Climatiques sont (entre autres) tenues de décrire en détail la manière dont elles appliquent la Convention et d'indiquer les progrès réalisés.*
> *Cela concerne les informations suivantes:*
> *1. les circonstances nationales ayant des incidences sur les émissions de gaz à effet de serre*
> *2. les données tirées des inventaires des émissions de gaz à effet de serre*
> *3. les politiques et mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre*
> *4. les projections des émissions de gaz à effet de serre*
> *5. l'évaluation de la vulnérabilité, les incidences des changements climatiques et les mesures d'adaptation*
> *6. les ressources financières et le transfert de technologies*
> *7. la recherche et les observation systématique*
> *8. l'éducation, la formation et la sensibilisation du public.*
> *Le Protocole de Kyoto prévoit en outre de faire figurer dans les communications nationales des "informations complémentaires" nécessaires pour prouver que les Parties s'acquittent de leurs engagements au titre du Protocole* ».

1.2 La Belgique comme pays Annexe I : tenants et aboutissants

213. Sous la CCNUCC, la Belgique est un pays Annexe I et Annexe II.

214. L'Annexe I à la Convention regroupe les pays industrialisés qui étaient membres de l'OCDE en 1992 et les pays dont l'économie est en transition vers une économie de marché, notamment

---

375 Prévu par la décision 9/CP.16, Pièce H.10.

376 Art. 12.5, *in fine,* de la CCNUCC, Pièce H.1.

377 Art. 12.5 de la CCNUCC, Pièce H.1, prévoit en effet que : « *Chacune des Parties qui ne figurent pas sur cette liste présentera sa communication initiale dans les trois ans de l'entrée en vigueur de la Convention à son égard ou de la mise à disponibilité des ressources financières conformément à l'article 4, paragraphe 3. Les Parties qui sont au nombre des pays les moins avancés seront libres du choix de la date de leur communication initiale. Par la suite, la fréquence des communications de toutes les Parties sera fixée par la Conférence des Parties, qui tiendra compte des différences d'échéance indiquées dans le présent paragraphe* ».

378 https://www.climat.be/files/4315/1549/8156/NC7_EN_LR.pdf

379 https://www.climat.be/files/5815/1618/5953/NC7_resume_LR.pdf

la Russie, et plusieurs États de l'Europe de l'est. 43 pays figurent sur cette annexe, dont la Belgique, sur 196 pays membres[380] de la CCNUCC.

l'Annexe II regroupe les pays membres de l'OCDE (24 pays dont la Belgique)[381].

Rien que ce statut déjà place la Belgique dans une catégorie restreinte d'émetteurs majeurs de GES au regard de son histoire économique depuis la révolution industrielle à partir de 1750.

La catégorie résiduelle des pays ne figurant ni sur l'Annexe I, ni sur l'Annexe II, désigne les pays en développement. Cette distinction repose sur le Principe des responsabilités communes mais différenciées, que nous avons discutons plus haut.

215. Les obligations prévues par la CCNUCC – et puis par les traités subséquents – sont plus contraignantes pour les pays repris aux Annexes I et II – dont la Belgique – que pour les autres pays ne figurant pas sur ces Annexes[382]. Comme nous l'expliquerons plus loin, ils doivent entre autres **réduire** leurs émissions de gaz à effet de serre **plus rapidement** que les pays en voie de développement. En d'autres termes : d'ici 2020, 2030 et 2050, les pays développés, et donc la Belgique, doivent réduire davantage leurs émissions de GES que la moyenne mondiale pour prévenir des changements climatiques dangereux.

Il est pertinent d'examiner de plus près la donnée de la responsabilité historique de notre pays. Les émissions de GES des pays varient évidemment dans le temps. En 1990, lorsque les négociations de la Convention-Cadre ont commencé, par exemple, les pays développés représentaient environ 70% des émissions mondiales. Depuis lors, les émissions des pays en voie de développement ont triplé et représentent actuellement près de 60% des émissions mondiales[383]. Vu la survie du CO_2 dans la stratosphère pendant des siècles et partiellement même pendant des millénaires[384], les évolutions récentes ont quelque chose de relatif: elles n'effacent pas les décennies où les pays développés étaient quasiment les seuls à émettre des GES anthopogènes. Les chiffres absolus d'une année actuelle faussent les données, surtout quand le regard ne porte que sur ceux qui émettent plus. Vu que la Belgique, par exemple, se situe à la 31ième place parmi les 196 pays émetteurs partie à la CCNUCC, ceci veut dire que plus de 150 pays émettent moins que nous[385] :

---

380 https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states?field_national_communications_target_id%5B515%5D=515

381 https://unfccc.int/cop3/fccc/climate/annex2.htm

382 voy. *supra* nos. 206 et 209 .

383 International Energy Agency, *CO_2 Emissions from Fuel Combustion: Key CO_2 Emissions Trends,* 2016, Figure 4, Pièce E.14.

384 Voy. *supra* no. 51.

385 CCPI (Climate Change Performance Index) Resultats 2019, Pièce P.26.

Rang		Pays	Score**
1.*		–	–
2.		–	–
3.		–	–
4.	–	Suède	76,28
5.	▲	Maroc	70,48
6.	▼	Lituanie	70,47
7.	▲	Lettonie	68,31
8.	–	Royaume-Uni	65,92
9.	▲	Suisse	65,42
10.	▲	Malte	65,06
11.	▲	Inde	62,93
12.	▼	Norvège	62,80
13.	▼	Finlande	62,61
14.	▼	Croatie	62,39
15.	▲	Danemark	61,96
16.	▲	Union européenne	60,65
17.	▲	Portugal	60,54
18.	▲	Ukraine	60,09
19.	▲	Luxembourg	59,92
20.	▲	Roumanie	59,42
21.	▼	France	59,30
22.	▼	Brésil	59,29
23.	▼	Italie	58,69
24.	▲	Égypte	57,49
25.	▲	Mexique	56,82
26.	▼	Slovaquie	56,61
27.	▼	Allemagne	55,18
28.	▲	Pays-Bas	54,11
29.	▼	Biélorussie	53,31
30.	▲	Grèce	50,86
31.	▲	Belgique	50,63
32.	▲	République tchèque	49,73
33.	▲	Chine	49,60
34.	▲	Argentine	49,01
35.	▲	Espagne	48,97
36.	▼	Autriche	48,78
37.	▼	Thaïlande	48,71
38.	▼	Indonésie	48,68
39.	▲	Afrique du Sud	48,25
40.	▲	Bulgarie	48,11
41.	▼	Pologne	47,59
42.	▲	Hongrie	46,79
43.	▼	Slovénie	44,90
44.	▼	Nouvelle-Zélande	44,61
45.	▼	Estonie	44,37
46.	▼	Chypre	44,34
47.	▼	Algérie	42,10
48.	▲	Irlande	40,84
49.	▲	Japon	40,63
50.	▼	Turquie	40,22
51.	▲	Malaisie	38,08
52.	▲	Russie	37,59
53.	▲	Kazakhstan	36,47
54.	▼	Canada	34,26
55.	▲	Australie	31,27
56.	▼	Taïwan	28,80
57.	▲	République de Corée	28,53
58.	▲	Iran	23,94
59.	▼	États-Unis	18,82
60.	–	Arabie saoudite	8,82

* Aucun pays n'attend que le rang un à très puisqu'aucun pays ne fait assez pour prévenir le changement climatique dangereux. **arrondi

©Germanwatch 2018

Figure 26. La Belgique : 31e pollueur international

De plus, il faut prendre en considération les émissions de GES par habitant. Ce faisant, le schéma suivant de la Banque mondiale[386] épingle très clairement la responsabilité historique de la Belgique : pour la période de 1985 à maintenant uniquement, il reprend sur trois lignes différentes les émissions de GES par habitant *(per capita)* de la Belgique (en bleu), de l'Union européenne (en mauve) et de la Chine (en vert).

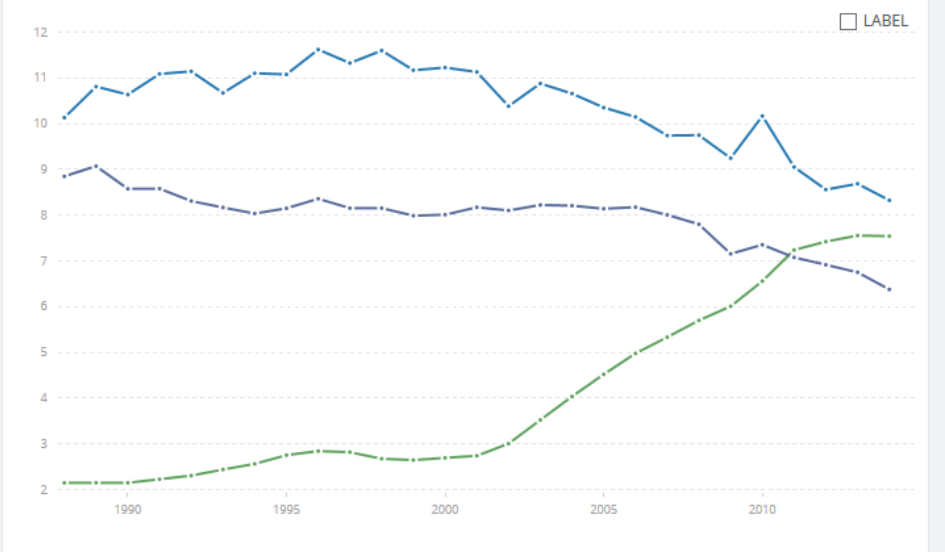


Figure 27. Emissions par habitant en Belgique, l'Union européenne et Chine (1985-2019)

Il va de soi que la part belge est d'autant plus importante plus nous retournons dans le temps, en chiffres absolus aussi bien que en chiffres par personne. Notre pays s'est industrialisé fort tôt. Rappelons dans ce contexte que le CO_2 subsiste des siècles, partiellement des millénaires, dans l'atmosphère[387]. La responsabilité de la Belgique dans les concentrations actuelles de GES dans l'atmosphère est tout sauf négligeable.

En signant la CCNUCC mais aussi le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris, la Belgique a **reconnu et accepté** cette responsabilité plus grande en tant que Pays listé aux Annexe I et II.

§2. Engagements sous le Protocole de Kyoto de 1997

216. Dès la première COP, en 1995, à Berlin, les États-parties – dont la Belgique – ont estimé que les engagements des pays Annexe I prévus à l'article 4.2a et 4.2b de la CCNUCC n'étaient pas suffisants pour atteindre les objectifs fixés par la Convention. Un processus de négociation a donc été mis en place pour définir des engagements renforcés pour ces pays. Ce processus a abouti à l'adoption du Protocole de Kyoto, qui a été signé le 11 décembre 1997 lors de la COP-3 et qui est entré en vigueur le 16 février 2005. Le Protocole est annexé à la CCNUCC et impose des objectifs chiffrés et juridiquement contraignants de réduction des émissions de GES, plus particulièrement de CO_2, CH_4, N_2O, HFC, PFC et SF_6, par rapport au niveau d'émission de 1990 (article 3).

217. De manière générale, la différenciation entre les pays Annexe I et les autres pays présente dans la CCNUCC a été poussé bien plus loin par le Protocole de Kyoto. Sa priorité est de « *renforcer les engagements* » des parties de l'Annexe I. Le Protocole a, dans cet objectif, créé un système

[386] *Cfr*. https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC?end=2014&locations=BE-CN-EU&start=1988
[387] Voy. nos. 51, 54 et 60.

strict de différenciation « binaire », dans lequel uniquement les parties de l'Annexe I souscrivent à des objectifs de réduction juridiquement contraignants. L'approche du Protocole à cet égard se base sur une perspective historique dont nous avons déjà évoqué la pertinence. Un exemple de plus : les émissions cumulées des pays de l'Annexe I entre 1850 et 2012 – dont la Belgique - sont environ 2,4 fois plus importantes que celles des pays non visés à l'Annexe I. En outre, les émissions de CO_2 par habitant pour la plupart des pays en développement restent nettement inférieures à celles des pays les plus développés[388].

218. Le Protocole se ventile en deux « périodes d'engagement » : 2008-2012 et 2012-2020. Comme expliqué plus haut, l'Accord de Doha qui organise la deuxième période d'engagement n'est pas encore entré en vigueur.

Dans le cadre de la première période d'engagement, l'Union européenne a fait usage de la possibilité organisée par l'article 4 du Protocole de Kyoto qui autorise les Parties à remplir conjointement leurs objectifs de réductions. Elle a adopté la décision 2002/358/CE qui fixe un objectif de réduction globale des GES de 8% par rapport à 1990 pour 2012 tandis que l'objectif belge, pour la période 2008-2012, est une réduction de 7,5% d'émission de ses GES. Cet objectif remplace, pour la Belgique, l'objectif de 8% repris dans le Protocole de Kyoto, comme cela ressort de l'article 4.5. du Protocole de Kyoto. Selon l'article 4.6. du Protocole, ce n'est que si l'objectif conjoint de l'UE ne pouvait pas être atteint, que la Belgique serait responsable du niveau de ses émissions fixées par le Protocole.

§3. Engagements sous l'Accord de Paris de 2015

219. L'Accord de Paris[389] emploie une autre approche que le Protocole de Kyoto. Au lieu de prévoir des réductions d'émission contraignantes par pays, l'Accord de Paris fixe des objectifs collectifs pour la période post 2020 sur la base d'engagements nationaux volontaires. En effet, il n'établit pas de quota de réduction obligatoire des émissions; au lieu de cela, il permet aux pays de définir leur propre niveau d'ambition en termes de réduction d'émissions de GES et leur impose de s'y tenir. Cela signifie que dans cet Accord, le principe de responsabilité commune mais différenciée n'est pas directeur dans la répartition des réductions entre Parties. Cependant, il y est tout de même rappelé[390] et il est indiqué à de nombreuses reprises que les pays développés doivent montrer la voie et jouer un rôle important face au changement climatique[391].

220. L'article 2.1 de l'Accord de Paris établit une triple obligation pour les pays signataires :

- contenir « *l'élévation de la température moyenne de la planète* ***nettement en dessous de 2°C*** *par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à* ***1,5°C*** *par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques* » (nous soulignons) ;

- renforcer « *les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et en promouvant la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire* » ;

---

388 D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, & L. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, Oxford, 2017, p. 354.
389 Décision 1/CP.21, Pièce H.22.
390 3e cons. du préambule et Articles 2.2, 4.3 et 4.19 de l'Accord de Paris, Pièce H.21.
391 Dernier cons. du préambule ; Articles 4.4, 9, 11.3, et 13.9 de l'Accord de Paris, Pièce H.21.

- rendre « *les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques* ».

221. Les parties – dont la Belgique - s'engagent en vue d'atteindre l'objectif de température à long terme à :
- Chercher *« à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais (…) de façon à parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions par les puits de gaz à effet de serre au cours de la deuxième moitié du siècle (…)* »[392];
- atteindre leur pic d'émissions mondiales de GES « *dans les meilleurs délais* », les pays en développement bénéficiant d'un peu plus de temps que les pays développés[393];
- diminuer rapidement, une fois le pic atteint, les émissions de GES conformément aux meilleures données scientifiques disponibles relatives à l'objectif de température avec, pour objectif final, la neutralité carbone mondiale dans le courant de la 2e moitié de ce siècle[394];
- établir et communiquer, au plus tard d'ici 2020, des stratégies à long terme de développement bas carbone[395];
- les pays déterminent, de façon volontaire, leur **contribution nationale** de réduction des émissions (« *Nationally Determined Contributions – NDCs »*)[396] ; ces contributions doivent être révisées à la hausse tous les 5 ans sur base de l'analyse périodique (au niveau global) de l'écart par rapport à une trajectoire qui limitera le réchauffement à 2°C ou 1,5°C[397] ;
- Les Parties – en ce compris la Belgique - doivent prendre des mesures internes pour l'atténuation en vue de réaliser les objectifs desdites contributions[398] et leurs NDCs doivent représenter une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieur et correspondront à son niveau d'ambition le plus élevé possible[399].

Enfin, l'Accord de Paris reconnaît à l'article 8 et ce pour la première fois dans un texte **contraignant** l'importance pour les États partie de prévenir, limiter et traiter les « *pertes et les préjudices* » associés aux effets du changement climatique et affirmer ainsi la nécessité de coopérer et de renforcer la compréhension, l'action et le soutien dans différents domaines, tels que les systèmes d'alerte précoce, la préparation aux situations d'urgence et les dispositifs d'assurance contre les risques climatiques.

222. Il est également prévu que chaque partie fournisse régulièrement les informations suivantes[400] :
- un rapport national d'inventaire des émissions anthropiques par les sources et des absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre ;
- les informations nécessaires au suivi des progrès accomplis par chaque partie dans la mise en œuvre et la réalisation de sa contribution déterminée au niveau national.

223. La Région wallonne reconnait expressément l'effet obligatoire de l'Accord de Paris [401]. L'article 2 de cet Accord, dont découlent des mesures des réductions d'émission de GES à réaliser, a certainement un effet obligatoire. Ceci est incontesté dans la doctrine.

---

392 Art. 4.1. de l'Accord de Paris, Pièce H.21.
393 Art. 4.1. de l'Accord de Paris, Pièce H.21.
394 Art. 4.1. de l'Accord de Paris, Pièce H.21.
395 Art. 4.2 de l'Accord de Paris et le « Paris Rulebook » : voy. Pt. 21 de la Décision 1/Cp.24, Pièce H.23.
396 Art. 4.2 de l'Accord de Paris, Pièce H.21.
397 Art. 4.9 de l'Accord de Paris, Pièce H.21.
398 Art. 4.2 de l'Accord de Paris, Pièce H.21.
399 Art. 4.3 de l'Accord de Paris, Pièce H.21.
400 Art. 13 de l'Accord de Paris, Pièce H.21.
401 Conclusions additionnelles de la Région Wallonne, no. 25.

SECTION 4. ***Les réductions d'émission de GES requises pour éviter un réchauffement dangereux : ce que la Belgique savait***

224. Dans un chapitre précédent[402], les concluantes expliquent comment et quand les parties signataires de la CCNUCC ont concrétisé son objectif central d'éviter un réchauffement anthropogène dangereux. Aidées par la communauté scientifique, notamment le GIEC, elles ont tenu un raisonnement en deux étapes. En premier lieu, le consensus était qu'il fallait maintenir la température moyenne globale en-dessous d'un réchauffement global de 2°C[403]. Ce seuil a toutefois été revu à la baisse : le réchauffement global doit se maintenir nettement en-dessous de 2°C et se limiter préférablement à 1,5°C[404].

Dans ce chapitre, nous revisitons les étapes du développement de ce consensus en se concentrant sur les réductions d'émissions de GES requises pour respecter le seuil d'un réchauffement dangereux. Nous verrons que, dès la COP-13 de Bali en 2007, il était clair et reconnu par les parties signataires de la CCNUCC que pour les pays Annexe I[405] le seuil de 2°C impliquait une réduction des émissions de GES de 25 à 40% en 2020 par rapport aux niveaux de 1990, mais également une réduction des émissions de GES de 80 à 95% en 2050. Pour tenir compte du seuil de 1,5°C, ces pourcentages doivent évidemment être revus à la hausse. Nous développons tout ceci ci-dessous.

225. Rappelons que les décisions des COP à la CCNUCC sont adoptées au consensus[406] et que, donc, la Belgique – et ses trois Régions-, étant partie aux Conférences des Parties, a adopté au consensus les différentes décisions de COP – qui lui sont donc applicables.

§1. PAYS ANNEXE I : LES REDUCTIONS D'EMISSIONS DE GES REQUISES

1.1 La COP-13 – Bali (2007)

226. Avant même l'adoption du Plan de Bali en décembre 2007, les pays de l'Annexe I ont reconnu la nécessité de réduire leurs émissions de 25 à 40% d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990. Cela ressort du Rapport du « *Groupe de travail ad hoc sur les engagements ultérieurs pour les pays de l'Annexe I au titre du Protocole de Kyoto* » d'août 2007, qui fait référence au quatrième Rapport d'évaluation du GIEC:

> « *Le Groupe de travail spécial a noté l'utilité des fourchettes mentionnées dans le quatrième rapport d'évaluation [AR4, GIEC]. Conscient des conclusions de la contribution du Groupe de travail II sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation, (…)* ***les Parties visées à l'Annexe I*** *devraient, d'ici à* ***2020, ramener collectivement leurs émissions*** *à un niveau de* ***25% à 40% inférieur aux niveaux de 1990*** *par les moyens qui pourront être à leur disposition pour atteindre ces objectifs. Ces* ***fourchettes*** *sont tirées de* ***l'encadré 13.7*** *du rapport du Groupe de travail III. Elles seraient en outre beaucoup* ***plus élevées*** *dans l'hypothèse où seules les parties visées à l'annexe I réduiraient leurs émissions. Le Groupe de travail spécial a noté que les fourchettes du Groupe d'experts intergouvernemental ne tiennent pas compte d'éventuels changements de mode de vie qui pourraient les agrandir. Il est en outre conscient que, si les Parties visées à l'Annexe I atteignaient ces objectifs de*

[402] *Supra*, nos. 77 - 92.
[403] *Supra*, nos. 78 - 88.
[404] *Supra*, nos. 89 - 92.
[405] *Supra,* no. 214.
[406] *Supra*, no. 75.

réduction, elles apporteraient une contribution importante aux efforts mondiaux requis pour atteindre l'objectif ultime de la Convention, tel qu'il est défini dans son article 2 »[407].

Ainsi, ce Groupe de travail des parties à l'Annexe I, dont la Belgique fait partie, reconnait – avant même la COP-13 (Bali, 2007) – qu'une réduction de 25 à 40% d'ici 2020 est nécessaire et que cette fourchette pourrait même être revue à la hausse.

227. Ce point de vue apparaît également dans les décisions de la COP-13 même. Le tableau auquel il est fait référence dans le préambule du Plan d'Action de Bali[408], que nous avons déjà mentionné[409], est réexaminé ci-dessous à cet effet:

Category	Additional radiative forcing (W/m^2)	CO_2 concentration (ppm)	CO_2-eq concentration (ppm)	Global mean temperature increase above pre-industrial at equilibrium, using "best estimate" climate sensitivity[a]), [b]) (ºC)	Peaking year for CO_2 emissions[c])	Change in global CO_2 emissions in 2050 (% of 2000 emissions)[c])	No. of assessed scenarios
I	2.5-3.0	350-400	445-490	2.0-2.4	2000 - 2015	-85 to -50	6
II	3.0-3.5	400-440	490-535	2.4-2.8	2000 - 2020	-60 to -30	18
III	3.5-4.0	440-485	535-590	2.8-3.2	2010 - 2030	-30 to +5	21
IV	4.0-5.0	485-570	590-710	3.2-4.0	2020 - 2060	+10 to +60	118
V	5.0-6.0	570-660	710-855	4.0-4.9	2050 - 2080	+25 to +85	9
VI	6.0-7.5	660-790	855-1130	4.9-6.1	2060 - 2090	+90 to +140	5
Total							177

Figure 28. GIEC – Rapport d'évaluation de 2007 : la limite de 2°C

Le GIEC, sur base de ce tableau, conclut que l'élévation de température ne peut raisonnablement être limitée à 2°C que si la concentration de GES dans l'atmosphère se stabilise au maximum à environ 450 ppm d'équivalent CO_2[410]. Le tableau indique que pour stabiliser les concentrations de GES vers environ 450 ppm d'équivalent CO_2, il était nécessaire de réduire les émissions mondiales d'environ 85% par rapport à 2000 d'ici 2050.

228. Une référence à un autre tableau du quatrième Rapport d'évaluation du GIEC est également faite[411]. Ce tableau-là indique très clairement les pourcentages de réduction d'émissions de GES que doivent atteindre les pays de l'Annexe I en 2020 (25 à 40%) et en 2050 (80 à 95%).

---

[407] Rapport du Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'Annexe I au titre du Protocole de Kyoto sur les travaux de sa quatrième session, tenue à Vienne du 27 au 31 août 2007, p. 5, n° 19, Pièce H.6.

[408] Décision 1/CP.13, Pièce H.5, faisant référence à : IPCC 200, AR4 WGIII, p. 776, Pièce B.8et à : IPCC 2007, AR4 WGIII, SPM, p. 39 et 90, Pièce B.9.

[409] *Supra*, nos. 81.

[410] *Ibid*.

[411] Décision 1/CP.13, Pièce H.5, faisant référence à : IPCC 2007, AR4 WGIII, p. 776, Pièce B.8 et à : IPCC 2007, AR4 WGIII, SPM, p. 39 et 90, Pièce B.9.

Box 13.7 The range of the difference between emissions in 1990 and emission allowances in 2020/2050 for various GHG concentration levels for Annex I and non-Annex I countries as a group[a]

Scenario category	Region	2020	2050
A-450 ppm CO_2-eq[b]	Annex I	–25% to –40%	–80% to –95%
	Non-Annex I	Substantial deviation from baseline in Latin America, Middle East, East Asia and Centrally-Planned Asia	Substantial deviation from baseline in all regions
B-550 ppm CO_2-eq	Annex I	-10% to -30%	-40% to -90%
	Non-Annex I	Deviation from baseline in Latin America and Middle East, East Asia	Deviation from baseline in most regions, especially in Latin America and Middle East
C-650 ppm CO_2-eq	Annex I	0% to -25%	-30% to -80%
	Non-Annex I	Baseline	Deviation from baseline in Latin America and MIddle East, East Asia

Notes:

[a] The aggregate range is based on multiple approaches to apportion emissions between regions (contraction and convergence, multistage, Triptych and intensity targets, among others). Each approach makes different assumptions about the pathway, specific national efforts and other variables. Additional extreme cases – in which Annex I undertakes all reductions, or non-Annex I undertakes all reductions – are not included. The ranges presented here do not imply political feasibility, nor do the results reflect cost variances.

[b] Only the studies aiming at stabilization at 450 ppm CO_2-eq assume a (temporary) overshoot of about 50 ppm (See Den Elzen and Meinshausen, 2006).

Source: See references listed in first paragraph of Section 13.3.3.3

Figure 29 - GIEC – Rapport d'évaluation de 2007 (AR4) : les pourcentages nécessaires de réduction d'émissions mondiales de GES afin de rester sous le seuil des 2°C.

La fourchette à marge substantielle entre les pourcentages minima et maxima s'explique comme suit dans le Rapport d'évaluation du GIEC[412] :

25% de réduction des émissions de GES des Parties Annexe I d'ici 2020 par rapport à 1990	50% de chances de rester en dessous de 2°C
40% de réduction des émissions de GES des Parties Annexe I d'ici 2020 par rapport à 1990	85% de chances de rester en dessous de 2°C

Rappelons que ces chiffres datent de 2007, et que actuellement ils sont donc à revoir à la hausse du fait que, premièrement, la courbe prévue de réduction des émissions mondiales n'a pas été suivie, et que, deuxièmement, le seuil pour éviter un réchauffement climatique dangereux a été revu à la baisse.

229. Dans le prolongement de la COP de Bali, le Parlement européen a lui-aussi, dans une résolution du 31 janvier 2008, indiqué très clairement que :

> « *Le Parlement salue la décision prise par les parties à la Conférence de Bali de lancer un processus officiel de négociations pour dégager un accord international sur le climat pour la période ultérieure à 2012. (…) Les députés saluent toutefois le fait que les* ***parties signataires*** *du protocole de Kyoto* ***reconnaissent la nécessité*** *pour les* ***pays industrialisés de réduire les émissions de 25 à 40% d'ici à 2020 (par rapport aux niveaux de 1990)*** »[413] (nous soulignons).

1.2 La COP-14 – Poznan (2008)

[412] IPCC 2007, AR4 WGIII, p. 776, Pièce B.8.

[413] Résolution du Parlement européen du 31 janvier 2008 sur le bilan de la Conférence de Bali sur le changement climatique (COP 13 et COP/MOP 3), Pièce G.4 ; nous soulignons.

230. Lors de la COP-14 à Poznan en 2008, les Parties à la Convention et au Protocole ont discuté de **la nécessité de réduire les émissions de 25-40%** d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990 comme cela avait été recommandé dans le quatrième Rapport du GIEC paru en 2007[414].

1.3 La COP-15 – Copenhague (2009)

231. Le groupe de travail des pays Annexe I - dont la Belgique fait partie - a indiqué de manière claire que :

> « *l'urgente nécessité pour les **pays développés** de continuer à **prendre le lead** en s'engageant **à réduire leurs émissions de GES d'environ 30%** par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2010, ce qui est cohérent avec les pourcentages de réduction de 25 à 40% mentionnés ci-dessus, a été reconnue. Un certain nombre de parties et d'experts ont souligné qu'un tel niveau de réduction d'émission était nécessaire et faisable, et que cela pouvait être réalisé à bas coûts. La nécessité d'établir un niveau de réduction d'émissions encore plus **ambitieux de 40%** par rapport aux niveaux de 1990 a été soulignée par certaines parties* »[415] (nous soulignons).

232. Rappelons que, suite à l'Accord de Copenhague, l'Union Européenne et ses membres – dont la Belgique – se sont engagés dans une lettre du 28 janvier 2010[416] envoyée au Secrétaire exécutif de la Convention-Cadre à « *atteindre l'objectif stratégique consistant à limiter le réchauffement climatique global à 2°C par rapport aux niveaux préindustriels* » et à « *réduire leurs émissions de GES de 25 à 40% d'ici 2020 et de 95% d'ici 2050* »[417].

233. En 2010 également, après la COP-15 de Copenhague et avant la COP-16 de Cancun, la Commission européenne a indiqué que, du fait que le meilleur état disponible de la science indiquait que des réductions de 25 à 40% étaient nécessaires à l'horizon 2020, la norme communautaire de 20% de réduction d'ici 2020 « *ne suffit pas pour atteindre l'objectif général d'une limitation du réchauffement de la terre à moins de 2°C par rapport au niveau préindustriel. Tous les pays devront consentir un effort supplémentaire* »[418].

1.4 La COP-16 – Cancun (2010)

234. Lors de la COP-16, les parties au Protocole de Kyoto – en ce compris les parties défenderesses – font, dans la décision 1/CMP.6[419], référence au quatrième Rapport d'évaluation du GIEC et aux pourcentages de réduction d'émission de GES applicables aux Parties de l'Annexe I, donc à la réduction de 25 à 40% d'ici 2020 comme indiqué *supra*[420]. Les parties à la COP se sont aussi

---

[414] J. GUPTA, *The History of Global Climate Governance*, CUP, Cambridge, 2014, p. 127.

[415] Rapport du Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'Annexe I au titre du Protocole de Kyoto sur sa septième session, tenue à Bonn, du 29 mars au 8 avril 2009, p. 18, n° 9, Pièce H.8 (traduction libre).

[416] *Supra* n° 84.

[417] Voir le texte original de la lettre *supra* n° 84.

[418] Communication de la Commission au Parlement, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20% de réduction des émissions de gaz à effet de serre et évaluation du risque de «fuites de carbone»,* n° Com(2010) 265, 26 mai 2010, Pièce G.10.

[419] Préambule de la Décision 1/CMP.6, Pièce H.11 : « *also recognizing that the contribution of WGIII to the 4th Assessment Report of the IPCC, 2007 : Mitigation Climate Change, indicates that achieving the lowest levels assessed by the IPCC to date and its corresponding potential damage limitation would require Annex I Parties as a group to reduce emission in a range of 25-40% below 1990 levels by 2020, through means that may be available to these parties to reach their emission reduction targets* ».

[420] *Supra* n° 227.

accordées dans la Décision 1/CP.16 pour dire qu'elles ont conscience que pour éviter d'atteindre ce seuil de 2°C, les parties Annexe I doivent réduire leurs émissions de GES de 25 à 40 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux préindustriels[421].

235. Lors de la COP-16, l'Union européenne a également pris l'engagement de réduire ses émissions de GES de 20% d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990, et a proposé de s'engager à les réduire de 30% à la condition que les autres pays développés s'engageaient à des pourcentages similaires[422].

1.5 La COP-17 – Durban (2011)

236. A la COP-17 à Durban, en 2011, la COP a décidé de poursuivre le processus du Protocole de Kyoto et de mettre en place la « *Plateforme de Durban pour une action renforcée* ».

Cette Plateforme de Durban a créé, au terme de la COP-17, le « *Groupe de travail sur la Plateforme de Durban pour une action renforcée* » (GTPD) chargé d'élaborer le « *régime climatique post-2020* » , c'est-à-dire l'Accord de Paris. La COP précise que ce nouveau régime devra être applicable à toutes les parties[423], et être achevé au plus tard en 2015 et entrer en vigueur en 2020.

Lors de cette COP, il a été convenu en commun par les États-parties, dont la Belgique, notamment ceci dans la Decision 1/CP.17 :

> *« Reconnaissant que les changements climatiques représentent une* ***menace immédiate et potentiellement irréversible*** *pour les sociétés humaines et la planète et que toutes les Parties doivent donc y faire face d'urgence […],*
>
> *Notant avec une vive préoccupation* ***l'écart important*** *entre l'effet conjugué des engagements des Parties en matière d'atténuation des émissions annuelles mondiales de gaz à effet de serre d'ici à 2020 et les profils d'évolution des émissions globales assurant une perspective raisonnable de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète en dessous de 2°C ou 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels »*[424] (nous soulignons).

Ce dernier paragraphe se réfère à l'écart des émissions (« *emission gap* »), c'est-à-dire le fossé entre les réductions des émissions promises pour l'année 2020 d'une part, et les scénarios avec une chance raisonnable de réaliser l'objectif ultime de CCNUCC, d'autre part. Nous reviendrons sur cet écart plus loin.

---

[421] Décision 1/CP.16, n° 36, Pièce H.9 qui fait référence à la Décision FCCC/SB/2011/INF.1 qui fait état de : « *To this end, and in accordance with the findings of the Intergovernmental Panel on Climate Change, developed countries as a group should reduce their GHG emissions to below 1990 levels through domestic and complementary international efforts by 25 to 40 per cent by 2020 and by 80 to 95 per cent by 2050, while developing countries as a group should achieve a substantial deviation below the currently predicted rate of growth in emissions, in the order of 15 to 30 per cent by 2020* » (n°10).

[422] Décision 1/CP.16, n° 36, Pièce H.9 ; Décision 1/CMP.6 n° 3, Pièce H.11. Voy. également *infra*, no. 271.

[423] La Décision 1/CP.17, p. 2, Pièce H.12 précise que : « *Décide également de lancer un processus en vue d'élaborer au titre de la Convention un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d'un commun accord ayant valeur juridique, applicable à toutes les Parties (…)* ».

[424] Décision 1/CP.17, p. 2, Pièce H.12.

237. A Durban, les parties signataires du Protocole de Kyoto ont, à nouveau, dans la Décision 1/CMP.7, indiqué leur volonté de réduire les émissions de GES des pays de l'Annexe I d' « *au moins* » 25 à 40% d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990[425].

1.6 La COP-18 – Doha (2012)

238. La COP-18 a à nouveau fait référence aux pourcentages de réduction de 25 à 40% des émissions de GES des pays Annexe I nécessaires pour éviter de dépasser le seuil d'un réchauffement climatique dangereux.

Dans sa Décision 1/CMP.8, la Réunion des parties au Protocole de Kyoto a indiqué que chaque pays de l'Annexe I, donc la Belgique, s'engage à reconsidérer d'ici au plus tard 2014 ses efforts de réduction à l'horizon 2020 de manière cohérente avec une réduction de 25 à 40% par rapport aux niveaux préindustriels[426].

1.7 La COP-19, la COP-20 et la COP-21 – Varsovie (2013), Lima (2014) et Paris (2015)

239. La COP-19 (Varsovie, 2013) a fait référence à la Décision 1/CMP.8 de Doha en pressant les parties à revoir leurs pourcentages de réduction[427]. Cet appel à plus d'ambition, avec renvoi à la Décision 1/CMP.8 de Doha, a été réitéré lors des COP-20 (Lima, 2014)[428] et COP-21 (Paris, 2015)[429].

1.8 De la COP-13 à Bali (2007) à la COP-21 de Paris (2015) : constat final

240. Il apparaît de ce qui précède que depuis la COP-13 à Bali en 2007 jusqu'à la COP-21 de Paris en 2015, il a été convenu et re-convenu chaque année à nouveau que, pour éviter un réchauffement dangereux compris comme un réchauffement de 2°C, les pays Annexe I devaient réduire leurs émissions de GES de 25 à 40% sur l'horizon 2020.

Clôturons en citant la décision 1/CP.21 de la COP-21 de Paris, qui indique que la somme des contributions nationales (NDC's) produira à l'horizon 2030 des émissions mondiales de 55 Gt CO_2-éq, alors que les émissions doivent être réduites à 40 Gt CO_2-éq pour que le réchauffement planétaire reste au-dessous de 2°C. Elle note en ce sens que :

> « ***des efforts de réduction des émissions beaucoup plus importants*** *que ceux associés aux contributions prévues déterminées au niveau national seront* ***nécessaires*** *pour contenir l'élévation de la température de la planète* ***en dessous de 2°C*** *par rapport aux niveaux préindustriels en ramenant les émissions à 40 gigatonnes ou en dessous de* ***1,5°C*** *par rapport aux niveaux préindustriels en ramenant les émissions à un niveau devant être*

---

[425] Décision 1/CMP.7, préambule, Pièce H.14 : « *Aiming to ensure that aggregate emissions of greenhouse gases by Parties included in Annex I are reduced by at least 25–40 per cent below 1990 levels by 2020, noting in this regard the relevance of the review referred to in chapter V of decision 1/CP.16 to be concluded by 2015* ».

[426] Rapport de la CMP.8, tenue à Doha du 26 Novembre au 8 Decembre 2012, p. 3, n° 7, Pièce H.17 :"*Decides that each Party included in Annex I will revisit its quantified emission limitation and reduction commitment for the second commitment period at the latest by 2014. In order to increase the ambition of its commitment , such Party may decrease the percentage inscribed in the third column of Annex B of its quantified emission limitation and reduction commitment, in line with an aggregate reduction of greenhouse gas emissions not controlled by the Montreal Protocol by Parties included in Annex I of at least 25 to 40 per cent below 1990 levels by 2020*."

[427] Décision 1/CP.19, Rapport de la COP-19, tenue à Varsovie du 11 au 23 Novembre 2013, p. 5, n° 4(c), Pièce H.18.

[428] Décision 1/CP.20, Rapport de la COP-20, tenue à Lima du 1 au 14 décembre 2014, p. 4, n° 18, Pièce H.20 (renvoi à la Décision 1/CMP.8 de Doha par renvoi au paragraphe 4.c de la Décision 1/CP.19 de Varsovie).

[429] Décision 1/CP.21, p. 15, n° 105, c), Pièce H.21 (même approche : renvoi à la Décision 1/CMP.8 de Doha par renvoi au paragraphe 4.c de la Décision 1/CP.19 de Varsovie).

défini dans le rapport spécial mentionné au paragraphe 21 ci-après; »[430] (nous soulignons).

Le rapport spécial du GIEC de 2018 nous a appris que pour respecter le seuil critique de 1,5°C les émissions doivent être réduites à 35 Gt CO_2-éq au minimum et préférablement 25 à 30 Gt CO_2-éq. [431]

§2. CE QUE LES PARTIES DEFENDERESSES SAVAIENT OU DEVAIENT SAVOIR

241. La Cour d'appel de La Haye a, dans l'affaire Urgenda, confirmé que les pourcentage de réductions d'émission sur 2020 et 2050 étaient connus des pays de l'Annexe I (donc des Pays-Bas, mais également de la Belgique) étant donné qu'il y avait été fait référence lors des COP 13 (2007, Bali), 16 (2010, Cancun), 18 (2012, Doha), et 19 (2013, Varsovie)[432].

242. Il est en effet **impossible** que les parties défenderesses ne soient pas au courant de ces pourcentages de réduction d'émission depuis 2007 :
- le pays étant membre du GIEC, elles ont suivi l'élaboration et la conclusion du quatrième Rapport d'évaluation de 2007, qui a joué un rôle pivot dans la connaissance et diffusion des pourcentages de réduction requis pour éviter un réchauffement dangereux compris comme un réchauffement de 2°C ;
- comme partie à la CCNUCC et plus particulièrement comme partie Annexe I à la CCNUCC, le pays était présent lors des prises de décision de la COP et de le Réunion des Parties au Protocole de Kyoto de Bali (2007), Poznan (2008), Copenhague (2009), Cancun (2010), Durban (2011), Doha (2012), Varsovie (2013), Lima (2014) et Paris (2015) où la nécessité de ces réductions dans le chef des pays Annexe I a été explicitée et les parties défenderesses étaient impliquées dans ces réunions diplomatiques.

On trouve d'ailleurs des traces de ce savoir dans des documents officiels de l'époque. Ces documents font apparaître que les défenderesses étaient conscientes de leur responsabilité rehaussée en tant que pays développé repris à l'Annexe I.

Ainsi, par exemple, le Parlement belge a, en vue de la COP-15 à Copenhague, demandé, dans une résolution du 3 décembre 2009, que le gouvernement fédéral plaide, à l'échelle internationale, en faveur d'une réduction des gaz à effet de serre de 25-40% d'ici à 2020 et de 80-95% d'ici à 2050[433].

En ce qui concerne la Région flamande, nous pouvons faire état des documents suivants.

Un avis du Minaraad (Conseil flamand de l'environnement et de la nature) au Parlement flamand du 4 décembre 2009[434] énonce en ce qui concerne 2020 ce qui suit :

> « *Selon **le quatrième Rapport d'évaluation**, le groupe des **pays développés** doit réduire ses émissions de 25 à 40% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020 afin de limiter l'augmentation de la température à **2 à 2,4°C**. Le Minaraad souligne que les réductions*

---

[430] Décision 1/CP.21, p. 4, n° 17, Pièce H.21.
[431] *Supra*, no. 94.
[432] Gerechtshof Den Haag 2018 (Urgenda), § 51, Pièce O.3.
[433] Résolution du 3 décembre 2009 en vue de la Conférence de l'ONU sur les changements climatiques, se tenant à Copenhague du 7 au 18 décembre 2009, Chambre des repr., *doc. Parl.*, sess. ord. 2009-2010, n° 52 2263/002, p. 4, Pièce F.13.
[434] Voy. http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=103030580.

d'émissions nécessaires pour les pays développés devront plutôt se situer à l'extrémité supérieure de cette fourchette (25 à 40%) »[435].

En ce qui concerne 2050, le Minaraad, toujours en 2009, clarifie ce qui suit :

« *Que les émissions devraient être réduites de 80 à 95% d'ici 2050 par rapport aux niveaux de 1990. Le Minaraad... souligne qu'il existe des études plus récentes qui indiquent que les réductions globales devraient être supérieures à celles prévues par* ***le GIEC*** *dans son dernier rapport (+50%)* » [436] (nous soulignons).

Sur base de ces constats, **le Parlement flamand** a adopté, encore en **2009**, la résolution du 9 décembre 2009 dans laquelle ces pourcentages de réduction nécessaires pour 2020 et 2050 sont repris :

« *Le principe de précaution implique que pour* ***le groupe des pays développés*** *des objectifs de réduction de 25 à 40% sont nécessaires en 2020 par rapport à 1990 et d'au moins 80 à 95% en 2050 par rapport à 1990* »[437] (nous soulignons).

En outre, le Rapport Environnement ("Milieurapport") concluait en 2009 que les instruments politiques traditionnels actuels sont insuffisants pour mettre en marche et accélérer la transition vers une économie durable pauvre en carbone[438].

Enfin, notons que le Parlement flamand déclarait déjà en 2009 que :

« *le total des pourcentages de réduction des gaz à effet de serre avancés par les pays de l'Annexe I est insuffisant pour se rapprocher de* ***l'objectif des 2°C*** »[439] (nous soulignons).

En Wallonie, le parlement régional adopte le 20 février 2014 un décret Climat prévoyant un objectif de réduction de 30% en 2020 et de 80 à 95% en 2050, faisant suite à une étude de Climact finalisée le 30 décembre 2011[440].

§3. LES ECARTS DE REDUCTION D' EMISSION

243. En 2010, l'année de la COP-16 de Cancun, le Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNEU) publie son premier rapport sur l'écart d'émissions, qui indique que les efforts de

---

[435] Minaraad, Advies van 26 november 2009 over de Klimaattop in Kopenhagen, p.5, Pièce C.5, traduction libre : « *Volgens het vierde evaluatierapport moeten de groep ontwikkelde landen hun emissies in 2020 met 25 à 40% teruggedrongen hebben ten opzichte van 1990 om de temperatuurstijging te beperken tot 2 à 2,4°C. De Minaraad...wijst erop dat de benodigde emissiereducties voor de ontwikkelde landen zich eerder aan het hoogste einde van deze range (25 à 40%) zullen moeten bevinden* ».

[436] Minaraad, Advies van 26 november 2009 over de Klimaattop in Kopenhagen, p.5, Pièce C.5, traduction libre : « [*D*]*at de emissies in 2050 met 80 à 95% verminderd moeten zijn in vergelijking met de niveaus van 1990. De Minaraad…wijst erop dat er recentere studies zijn die aangeven dat men op wereldvlak meer zou moeten reduceren dan wat het IPCC in zijn laatste rapport heeft voorspeld (+50%)* ».

[437] Résolutie betreffende het nieuwe klimaatverdrag van Kopenhagen, 9 décember 2009, Vlaamse Parl., *Parl. Doc.,* 2009-2010, n° 282/3, p. 2, 8°, Pièce F.8, traduction libre : *"het voorzorgsprincipe, wat inhoudt dat voor de groep van ontwikkelde landen reductiedoelstellingen nodig zijn van 25% tot 40% in 2020 ten opzichte van 1990 en ten minste 80% tot 95% in 2050 ten opzichte van 1990, […];")*

[438] MIRA, "Milieuverkenning 2030", november 2009, p. 373, Pièce C.3, traduction libre : "*Nogmaals: een transitie staat of valt niet met een overheid alleen. Maar om transities bewust te versnellen en in de richting van duurzaamheid te sturen, is de rol van de overheid wel cruciaal. Als de maatschappij het erover eens is dat transities noodzakelijk zijn, mag van de overheid verwacht worden dat ze de kennis en capaciteit mobiliseert om inhoudelijk en procesmatig leiderschap te tonen*."

[439] Résolutie betreffende het nieuwe klimaatverdrag van Kopenhagen, 9 décember 2009, Vlaamse Parl., *Parl. Doc.,* 2009-2010, n° 282/3, Pièce F.8,

[440] Conclusions additionnelles de la Région wallonne, p. 12, pt 37.

réduction des pays de l'Annexe I sont plus qu'insuffisants pour atteindre même la limite inférieure de 25%[441], même si les mesures de réduction annoncées à la COP-16 étaient mises en œuvre.

244. Ce message d'un écart entre ce qui devrait être fait et ce qui est fait, a été répété dans le rapport sur les écarts d'émissions de 2011 (et à plusieurs reprises dans les rapports ultérieurs):

> « *Bien que les engagements des pays aident à réduire les émissions en deçà du niveau business-as-usual en 2020, ils ne permettent pas de réduire les émissions à un niveau conforme à l'objectif de 2°C et créent donc un écart* » [442] (traduction libre).

245. Le rapport annuel 2018 de la PNUE sur **l'écart** entre les **besoins** et les **perspectives** en matière de réduction des émissions de GES présente notamment une évaluation des efforts d'atténuation nationaux en cours et des ambitions présentées par les pays dans leurs Contributions déterminées au niveau national (CDN), qui sont le fondement de l'Accord de Paris.

Ce rapport précise que « *les engagements actuels exprimés dans les CDN sont insuffisants pour combler l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions d'ici à 2030* »[443]. Il en ressort que les parties doivent **relever** leur **niveau d'ambition**[444].

Enfin, le rapport propose également **des moyens de combler l'écart** qui persiste entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions de GES[445].

SECTION 5. ***La CCNUCC établit une responsabilité nationale***

246. En signant la CCNUCC, les différents États-parties ont accepté d'endosser une certaine responsabilité individuelle dans la lutte contre les changements climatiques.

Plus précisément, les pays de l'Annexe I à la CCNUCC se sont engagés en vertu de son article 4, 2, a), à élaborer des politiques nationales et à prendre les mesures correspondantes pour atténuer les changements climatiques[446]. En vertu de cet article, les pays développés doivent prendre les devants, le *leadership*, en matière de réduction des émissions au niveau mondial en vue de réaliser l'objectif central de l'article 2 de la CCNUCC, c'est-à-dire : prévenir les changements climatiques dangereux.

La CCNUCC crée donc des obligations **nationales** et attribue à chacun des pays de l'Annexe 1 la responsabilité **individuelle** de contribuer à la réalisation de cet objectif climatique ultime.

Qu'une note de bas de page auprès de l'article 4, 2, a), de la CCNUCC précise que la politique « *nationale* » requise par chacun des États de l'Annexe 1 « *s'étend à des politiques et mesures*

---

441 UNEP, *The Emissions Gap Report*, executive summary, 2010, Pièce E.6.

442 UNEP, *The Emissions Gap Report*, 2011, Executive Summary, p. 8, Pièce E.6 : " *Although the country pledges help in reducing emissions to below a business-as-usual level in 2020, they are not adequate to reduce emissions to a level consistent with the 2°C target, and therefore lead to a gap*".

443 UNEP, *The Emissions Gap Report*, executive summary, 2010, n° 1, Pièce E.6.

444 *Ibid*., n° 4.

445 En 2018, ces thèmes sont la politique fiscale, le rôle de l'innovation, le rôle des acteurs non étatique et infranationaux et les moyens d'accroître l'ambition des contributions déterminées au niveau national.

446 Voy. spécifiquement l'article 4.2a de la CCNUCC, détaillé *supra*, no. 206.

adoptées par les organisations d'intégration économique régionale », concrètement l'Union européenne, ne modifie pas le fait qu'en fin de compte, les pays sont individuellement responsables et redevables du respect des obligations du traité.

Ainsi tous les pays, qu'ils soient membres de l'Union européenne ou non, doivent envoyer chaque année des rapports nationaux au secrétariat de la CCNUCC pour enregistrer leurs progrès, notamment en matière de réduction des émissions[447].

La responsabilité individuelle nationale ressort également de l'article 3.3 de la CCNUCC, qui dispose que « *les initiatives visant à faire face aux changements climatiques pourront faire l'objet d'une action concertée des Parties intéressées* ». Cela signifie que la coopération régionale n'est pas le point de départ, mais un instrument que les pays peuvent utiliser afin de remplir leurs obligations individuelles nationales.

Du fait de la signature et ratification par la Belgique de la CCNUCC et des traités subséquents, les parties défenderesses ont accepté ces obligations et responsabilités **nationales**.

247. La Cour d'appel néerlandaise a, dans l'affaire Urgenda, tenu un raisonnement similaire :

> « *En outre, en adhérant à la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques et au Protocole de Kyoto, l'État a explicitement accepté qu'il était responsable du niveau national d'émission et, dans ce contexte, a accepté l'obligation de réduire ce niveau d'émission autant que nécessaire pour prévenir un changement climatique dangereux* »[448].

Tout comme le gouvernement néerlandais, les parties défenderesses ont le pouvoir de contrôler le niveau d'émissions belge. Ce contrôle va au-delà de la mise en œuvre de la politique climatique de l'Union européenne.

248. En établissant pour les pays Annexe I, comme la Belgique, une responsabilité nationale individuelle pour le niveau national d'émission de GES et pour sa réduction, la CCNUCC œuvre en conformité avec la réalité factuelle établie par les scientifiques. Si, là-haut dans l'atmosphère, les émissions anthropogènes de chaque pays finissent par se mélanger, il n'en reste pas moins qu'une fraction identifiable de cette accumulation de GES peut être attribuée individuellement, notamment du fait de la longévité du CO_2 et aux connaissances des émissions historiques.

249. Une image parlante à cet égard est celle d'une baignoire où chaque goutte qui la remplit augmente les émissions émises mondialement. Le niveau total est limité par le budget carbone qui correspond au seuil d'un réchauffement dangereux.

---

[447] Voy. *supra* nos. 208-211.

[448] Gerechtshof Den Haag 2018 (Urgenda), § 4.66, traduction libre : "*Bovendien heeft de Staat, door partij te worden bij het VN Klimaatverdrag en het Kyoto protocol, uitdrukkelijk aanvaard dat hij verantwoordelijk is voor het nationale emissieniveau en heeft hij in dat kader de verplichting aanvaard dit emissieniveau te reduceren voor zoveel als nodig is om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen*."

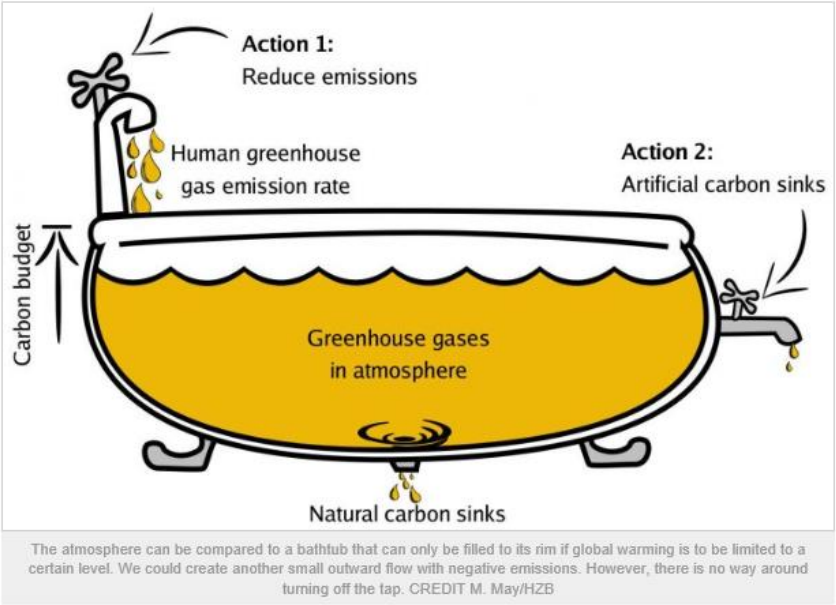


Figure 30. Les concentrations de GES dans l'atmosphère : responsabilité individuelle des pays

Chaque pays y est un robinet qui est en mesure d'ajouter des émissions responsables du changement climatique. Mais qui est également en mesure de diminuer les émissions qu'il ajoute (Action 1) et est capable d'atténuer l'impact des émissions en augmentant la quantité de puits de carbone artificiels (Action 2). Un puits de carbone ('*carbon sink*') est un réservoir naturel ou artificiel qui absorbe du carbone en circulation dans la biosphère contribuant ainsi à diminuer la quantité de CO_2 atmosphérique[449]. La notion est définie à l'article 1.8 de la CCNUCC comme « *tout processus, toute activité ou tout mécanisme, naturel ou artificiel, qui élimine de l'atmosphère un gaz à effet de serre, un aérosol ou un précurseur de gaz à effet de serre* ». Les océans et forêts sont des puits de carbone importants. Le reboisement crée donc, par exemple, des puits artificiels.

250. Selon le principe *Pacta sunt servanda*, principe général de droit international consacré par la Convention de Vienne sur le droit des traités (**CVDT**) et par la jurisprudence, un traité devient un instrument juridique international à valeur contraignante pour ses parties dès son entrée en vigueur. Cela implique que toute partie à un traité doit l'exécuter de bonne foi.

La CVDT du 23 mai 1969, reconnue comme du droit international coutumier, indique dans son préambule ce qui suit : « *Constatant que les principes du libre consentement et de la bonne foi et la règle pacta sunt servanda sont universellement reconnus* ».

L'article 26 de la CVDT dispose : « *Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi* ».

La doctrine estime que l'exécution de bonne foi signifie, avant tout, le respect et l'application de l'esprit et de la lettre des traités auxquels tel Etat est partie[450].

L'article 18 de la CVDT ajoute encore : toutes les parties à un traité sont tenues de « *s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but* ».

---

[449] Ce carbone est alors piégé dans de la matière vivante puis par la suite plus ou moins durablement séquestré dans de la matière organique morte ou dans une roche « biogénique ».

[450] V. KOESTER, « Pacta Sunt Servanda », *Environmental Policy Law*, 26/2/3, 1996, p. 79.

La Cour Internationale de Justice a déjà déclaré que :

> « *Le principe de bonne foi oblige les Parties à l'appliquer de façon raisonnable et de telle sorte que son but puisse être atteint* »[451].

En outre, l'article 31 de la CVDT prévoit que :

> « *Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but* ».

251. Pour rappel, une fois de plus : l'article 2 de la CCNUCC précise que l'objectif ultime de la Convention 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*» [452]. Autrement dit, l'objectif est d'empêcher qu'un réchauffement climatique dangereux soit causé par l'homme, ce qui, selon les normes scientifiques et légales actuelles, équivaut à empêcher une augmentation de la température moyenne au-delà de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels[453]. Cet article précise donc l'objet de la CCNUCC et du régime climatique international en découlant.

252. Les États parties à la CCNUCC et aux traités subséquents doivent donc réaliser des actes qui concordent avec les objectifs de ces traités[454]. Tout ceci ne nous intéresse que du point de vue des moyens invoqués, dont aucun ne s'appuie sur le régime légal international climatique en tant que tel.

SECTION 6. ***Réfutation des parties défenderesses***

§1. Position de l'Etat fédéral

253. Les pourcentages de réduction des émissions **des pays Annexe I** indiqués dans le 4e Rapport d'évaluation du GIEC (2007), c'est-à-dire 25 à 40% d'ici 2020 et 80 à 95% d'ici 2050, ont été repris à de nombreuses reprises dans le cadre des décisions internationales et étaient connus des Parties à la CCNUCC. Ces pourcentages sont la traduction chiffrée de l'objectif ultime de la CCNUCC, comme démontré sous ce Chapitre.

Les pourcentages de 40 à 70% cités par l'Etat belge font référence au pourcentage de réduction **global**, c'est-à-dire **tant des pays développés que des pays en développement**, qui doit être atteint d'ici 2050 pour tenir l'objectif d'un scénario 2C°. Comme, les pays développés listés à l'Annexe I doivent prendre le lead dans la lutte contre un réchauffement climatique dangereux[455], les pourcentages de réduction qui leurs incombent sont plus élevés que cette moyenne.

Pour clarifier davantage la distinction entre les pourcentages de 80 à 95% et de 40 à 70%, nous nous référons à un schéma de 2007 qui illustre cette distinction entre la réduction nécessaire

---

451 CIJ, arrêt *Gabcikovo*, 25 sept. 1997, Rec. 1997, § 142, Pièce O.1.

452 Art. 2 de la CCNUCC, Pièce H.1.

453 S*upra*, no. 92.

454 R. VERHEYEN, *Climate Change Damage and International Law – Prevention Duties and State Responsibility*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2005, p. 135 ; C. VOIGT, *Sustainable Development as a Principle of International Law*, Brill, Leiden, 2009 , p. 68.

455 Art. 3 et 4, 2, a), de la CCNUCC, Pièce H.1 ; Art. 4 de l'Accord de Paris, Pièce H.21.

d'émissions de GES des pays développés (ligne rouge[456]) et la réduction d'émissions de GES des pays en développement (ligne bleue[457]) en vue de ne pas dépasser le seuil ultime de 2°C, et donc, d'éviter un réchauffement climatique dangereux. La ligne noire y représente l'effort conjoint et représente donc les émissions mondiales, qui sont les émissions additionnées des pays développés et des pays en développement (c'est-à-dire celles des lignes rouges et bleues additionnées). La ligne noire indique qu'avec une réduction des émissions de 30% des pays développés en 2020, le pic d'émissions mondiales sera atteint vers 2020 à un niveau de 45 Gt de CO_2. Dans cette projection, après 2020, les émissions mondiales doivent ensuite baisser étant donné que les pays développés continueront poursuivre une réduction de 85% en 2050 et que les émissions des pays en développement diminueront également à partir de 2020. La réduction de 85% dans les pays développés en 2050, combinée aux réductions obtenues par les pays en développement en 2050, aura ensuite pour résultat une réduction globale de 50% en 2050 par rapport aux niveaux de 1990.

Cette distinction de traitement repose sur le principe de responsabilités communes mais différenciées[458].

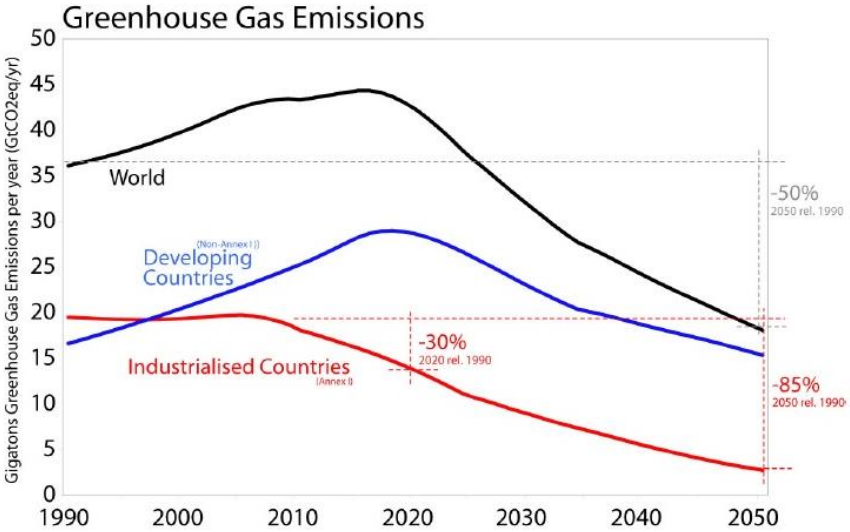


Fig 3.5: Greenhouse gas emissions under an indicative emission pathway that is consistent with meeting the 2°C target with a medium likelihood. Global emissions (black line) are assumed to be halved by 2050. Developed country emissions are assumed to decrease by 30% by 2020 and by 85% by 2050 relative to 1990. Developing country emissions are assumed to increase up to 2020 with following reductions determined by the prescribed global emission levels. The 2050 emission shares of developed and developing countries are illustrative only and represent an assumption of equal per-capita emissions by 2050. (Source: Adapted from UNDP, 2007)

Figure 31. pourcentages de réduction applicables aux pays développés et aux pays en développent afin de maintenir le réchauffement climatique global sous la limite des 2°C.

---

456 Cette ligne montre que les pays développés n'ont pratiquement pas réduit leurs émissions au cours des 15 premières années qui ont suivi la conclusion de la CCNUCC, elle indique également qu'en 2020, les émissions des pays développés doivent avoir diminué de 30% pour compenser la croissance attendue des émissions des pays en développement.

457 Cette ligne montre que les émissions des pays en développement ont augmenté depuis 1990 et indique à titre indicatif que ces émissions continueront à augmenter jusqu'en 2020 environ et qu'elles doivent diminuer ensuite de 40 à 70% par rapport aux émissions de 1990.

458 voy. *infra*, no. 203.

254. L'Etat belge se trompe donc quand il indique que : « le 5e rapport [du GIEC] (2013-2014) avance, lui, que les réductions devraient être de l'ordre de 40 à 70% en 2050 et zéro émission en 2100 » en l'opposant avec le 4e rapport du GIEC (2007) qui lui impose des réductions d'émissions de GES des parties Annexe I de 80 à 95% . Il ne se rend pas compte que les 80 à 95% de 2007 correspondent à la ligne rouge, les pays Annexe I, et que les 40-70% de 2013/204 correspondent à la ligne noire, l'ensemble des pays, Annexe I et autres.

255. Soulignons d'emblée que ces pourcentages de réduction de 2007 doivent être revus à la hausse étant donné qu'ils visent un scénario de 2°C, alors qu'actuellement les Etats se sont engagés à viser idéalement un scénario de 1,5°C[459], et qu'en outre, les projections de 2007 n'ont pas été respectées, plus d'émissions ayant été émises par les Etats ce qui implique aussi la nécessité d'efforts accrus.

§2. Positions de la Région flamande[460] et de la Région wallonne[461]

256. En ce qui concerne l'insistance de ces deux parties défenderesses par rapport au manque d' effet direct et de force contraignante du régime légal international climatique, les concluantes rappellent que les engagements supranationaux sont développés dans les présentes conclusions afin de prouver la violation par les parties défenderesses de la norme générale de prudence. Nous aurons l'occasion d'y revenir amplement plus loin.

SECTION 7. En conclusion

257. Il est établi sans équivoque dans ce chapitre :

- Que la Belgique s'est formellement engagée à prévenir un réchauffement climatique dangereux et développer une politique nationale adéquate à cet effet en 1992 (CCNUCC) mais aussi en 1998 (Kyoto), en 2012 (Doha) et en 2015 (Paris) ;

- Que le pays a endossé, en connaissance de cause, cette responsabilité comme pays Annexe I, donc avec **une responsabilité nationale individuelle impliquant du *leadership*** dans le développement de sa politique climatique, et ceci non seulement en 1992 (CCNUCC), en 1998 (Protocole de Kyoto) et en 2015 (Accord de Paris) ;

- Qu'en tant que partie à la CCNUCC elle est présente depuis 1993 aux COP annuelles de la CCNUCC, où le débat diplomatique relatif à la notion de réchauffement dangereux est tenu depuis de longues années et émerge dans des textes adoptés depuis 2007 avec des pourcentages de réduction d'émission sur l'horizon 2020 et sur l'horizon 2050; qu'elle était au courant de ces débats et du meilleur état de la science disponible en ce qu'elle y **participait** ;

- Qu'en tant que partie listée à l'Annexe I de la CCNUCC, elle s'est engagée, ou à tout le moins a eu conscience, depuis au plus tard 2007 (COP-13, Bali), de la nécessité pour les pays développés de diminuer leurs émissions de GES de 25 à 40% d'ici 2020 par rapport à l'ère préindustrielle afin d'atteindre l'objectif ultime de la CCNUCC compris comme un réchauffement global de 2°C, limite qui a été revue à la baisse ;

---

459 Art. 2 Accord de Paris, Pièce H.21.

460 Conclusions additionnelles de la Région flamande, p. 45.

461 Conclusions additionnelles de la Région wallonne, p. 66.

- Que **les parties défenderesses** étaient également **conscientes** de la nécessité des pourcentages de réduction des émissions de GES de 80 à 95% d'ici 2050 requis, selon le Rapport d'évaluation de 2007-2009 du GIEC, pour respecter le seuil de 2°C établi comme limite à un réchauffement dangereux à la COP-15 de **2009** à Copenhague et à la COP-16 de **2010** à Cancun ; qu'elles ont fait des déclarations et établi des objectifs concordants dès 2009 ; qu'elles étaient bien conscientes de leur responsabilité particulière comme pays Annexe I ;

- Que l'engagement formel à l'Accord de Paris implique l'adhésion à un réchauffement global « *nettement en dessous de 2°C* », « *poursuivant des températures à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels* ».

- Que la prise de décision à la COP de la CCNUCC étant consensuelle, la Belgique – c'est-à-dire les parties défenderesses - a donné son assentiment aux positions prises lors des COP de Bali (2007), Copenhague (2009), Cancun (2010), Durban (2011) et Doha (2012) ; et elle a signé l'Accord de Paris en 2015.

CHAPITRE 2. **Les engagements au sein de l'Union européenne**

258. L'Union européenne a signé la CCNUCC le 13 juin 1992[462] et mène une politique climatique depuis lors.

Ce chapitre se penche sur la politique climatique européenne des douze dernières années, avec des objectifs de réduction d'émission de GES sur 2020, 2030 et 2050.

Le regard porte en particulier sur deux éléments :
- le fondement des objectifs européens de réduction des émissions de GES d'ici 2020 et 2030, et
- le niveau de performance de la Belgique par rapport aux obligations contraignantes qui lui ont été imposées sur base de ces objectifs.

La seule portée de l'analyse dans le cadre de cette action en justice est d'étayer la preuve de la négligence de la Belgique à se comporter comme devrait le faire t une autorité normalement soigneuse et prudente face au danger que le réchauffement climatique pose pour l'intégrité de son territoire et pour ses citoyens et habitants.

259. En effet, de l'analyse menée, il apparaîtra que, aux dires de l'Union européenne même, ses objectifs de réduction d'émissions de GES sur 2020 et 2030 sont insuffisants pour éviter un réchauffement dangereux tel que compris à l'époque des prises de décision qui aujourd'hui encore déterminent les politiques pour 2020 et 2030 : un réchauffement de maximum 2°C.

Il apparaîtra également que la Belgique, qui a une responsabilité nationale individuelle sous la CCNUCC[463] et qui elle aussi sait que les objectifs européens sont insuffisants, traîne à la queue du peloton des États membres de l'Union: elle ne respectera pas ses obligations européennes pour 2020 et l'analyse dominante est qu'elle parviendra encore moins à respecter ses obligations pour 2030.

Cette carence à faire sa part en fonction d'objectifs dont il est établi qu'ils ne suffisent pas pour que l'Union européenne fasse sa part pour éviter un réchauffement de 2°C, est d'autant plus pénible que depuis 2012 le consensus scientifique et diplomatique a revu la limite du réchauffement dangereux à la baisse, en le situant à 1,5°C[464].

La performance belge dans le contexte européen contribue ainsi de manière incisive à établir le manquement important du pays au devoir de prudence qui lui incombe sur la base des articles 1382 et 1383 du Code Civil.

260. La cerise sur le gâteau concerne la question de la gouvernance climatique, par rapport à laquelle nous établirons également un manque flagrant de diligence du pays dans le chapitre suivant.

261. Nous développons l'exposé en quatre volets. En premier lieu, nous dressons le tableau de la politique climatique européenne récente (« *Section 2. Les étapes de la politique climatique récente* »). Nous enchainons avec la démonstration de l'insuffisance des objectifs européens

[462] *Supra,* no. 199.
[463] *Supra,* nos. 246-248.
[464] *Supra,* nos. 89-92.

datant de 2007 et 2011-2014, qui déterminent les politiques actuelles sur l'horizon 2020 et l'horizon 2030 (« *Section 3. L'insuffisance des objectifs de 2007 et 2011-2014* »). Nous poursuivons avec un bilan des prestations de la Belgique par rapport à ses obligations européennes (« *Section 4. Les manquements de la Belgique vis-à-vis de ses obligations européennes* »). Le tout est précédé par une résumé des positions des parties défenderesses (« *Section 1. Positions des parties défenderesses* ») et clôturé par quelques observations (« *Section 5. En conclusion* »).

SECTION 1. ***Les thèses des parties défenderesses***

262. Les parties défenderesses exposent de manière plus[465] ou moins[466] extensives la politique climatique européenne et les obligations contraignantes de la Belgique dans ce contexte. Par la force des choses – il s'agit de données parfaitement établies – ces exposés confirment le compte rendu des processus politiques et législatifs décrits ci-dessous.

263. Nulle part dans ces exposés il n'est contesté que les objectifs européens d'ici 2020 et 2030, qui ont déterminé les politiques législatives européennes, sont insuffisants pour prévenir un réchauffement dangereux compris comme un réchauffement au-delà de 2°C, ce que l'Union européenne a elle-même constaté dans des documents officiels[467].

264. Nulle part non plus les parties défenderesses contestent que la Belgique traîne en queue de peloton dans les statistiques européennes qui font le suivi de la manière dont les États membres s'acquittent des obligations climatiques contraignantes que l'Union leur a imposé sur 2020. L'attention se concentre sur le respect ou non de ces obligations, qui visent une réduction des émissions de GES de 15% dans certains secteurs de la vie économique (dits « *hors SEQE* ») et le développement d'une capacité d'énergie renouvelable de 13% dans la consommation nationale d'énergie. L'Etat fédéral constate à cet égard qu'il « *existe un risque que l'objectif de réduction* [de GES] *de 15% ne soit pas atteint directement (déficit d'environ 3,6 millions de tonne de CO_2)* »[468]. Il note également que, en 2017, « *la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute était de 9,1%* »[469]. La Région flamande et la Région wallonne avancent que des mécanismes de flexibilité permettraient, sommes toutes, de respecter le budget carbone compris dans la trajectoire linéaire de réduction de GES prévue par l'UE[470]. Ainsi, prétend la Région flamande, la Belgique aura satisfait à cette obligation[471]. Les régions ne font pas mention d'arguments spécifiques établissant le respect des 13% d'énergies renouvelables.

En ce qui concerne les objectifs européens contraignants sur l'horizon 2030, l'attention se concentre une fois de plus sur le respect ou non par le pays de ses obligations. L'Etat fédéral estime que, grâce à son plan national énergie climat ('PNEC'), la Belgique atteindra ses objectifs

---

465 Conclusions additionnelles de l'Etat belge, pp. 26-28, pp. 30-33 et pp. 37-43.

466 Conclusions additionnelles de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 15, nos. 28 – 31 ; Conclusions additionnelles de la Région flamande, nos. 17-20 ; Conclusions additionnelles et de synthèse de la Région wallonne, nos. 15-23, et nos. 28-36.

467 Supra nos. 271-274.

468 Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 63.

469 *Ibid*., p. 64.

470 Conclusions additionnelles de la Région flamande, nos. 118-123. Notez que la déclaration faite au no. 122 comme quoi la Région respectera sa part de l'accord intra-belge a été publiquement désavouée par le nouveau ministre de l'environnement, madame Zuhal Demir : X, « Nieuwe Klimaatminister Zuhal Demir (N-VA) bekent: Vlaanderen haalt klimaatdoelen niet », *De Morgen*, 9 octobre 2019, Pièce K.8 .
Dans le même sens : Région wallonne, Conclusions additionnelles et de synthèse, nos. 21-22.

471 Conclusions additionnelles de la Région flamande, no. 123.

de réduction de GES pour les secteurs hors SEQE[472]. Ce point de vue est partagé par la Région flamande, qui refuse le bilan fait dans un rapport de la Commission européenne du 27 février 2019 comme quoi la Belgique n'atteindra pas ses objectifs de réduction de GES pour les secteurs hors SEQE. Ce rapport est dépassé, dit la Région, car il ne tient pas compte des politiques reprises dans le plan national énergie climat que a Belgique a introduit fin 2018 à la Commission[473]. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point de vue de l'Etat et de la Région flamande dans ce qui suit.

SECTION 2. ***Les étapes de la politique climatique récente***

§1. Aperçu général

265. Le développement de la politique climatique européenne récente se construit autour de quelques prises de décision charnières, qui se retrouvent partiellement dans des documents de la Commission. Nous en faisons l'inventaire ci-dessous.

- **2007**. Sur la base de propositions de la Commission européenne[474], le Conseil européen de mars 2007 a décidé d'une réduction des émissions de GES d'au moins 20% par rapport aux niveaux de 1990. Cette décision constitue la base du développement d'un ensemble de législations communément connu comme le Paquet sur le climat et l'énergie ('*Climate and energy package*') qui a été adopté en 2009[475].

- **2011**. En 2011 la Commission européenne a produit deux documents de réflexion qui cherchaient à développer une perspective pour une politique climatique jusqu'en 2050. Le premier s'intitulait *Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050*[476], l'autre portait le titre plus concis de *Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050*[477]. Le premier document a posé des jalons pour la réduction des émissions en provenance de l'Union même ('*domestic emissions*'): en 2050 une réduction de 80% par rapport à 1990 serait atteinte grâce à une réduction de 40% en 2030 et de 60% en 2040, ces dernières évidemment aussi par rapport à 1990.

- **2014**. Construisant sur le cap des deux feuilles de route précitées, la Commission européenne a publié en janvier 2014 un document qui se concentrait sur les défis et les opportunités climatiques pour la période de 2020 à 2030 et qui identifiait des questions que les chefs d'États devraient examiner[478]. Sur cette base, le Conseil européen d'octobre 2014 a décidé de certains objectifs pour 2030[479]. Ces décisions ont mené à

---

472 Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 71.

473 Conclusions additionnelles de la Région flamande, nos. 124-136, spécifiquement le no. 136.

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

475 J. DELBEKE & P. VIS, "EU Climate leadership in a rapidly changing world", in J. DELBEKE & P. VIS (eds.), *EU Climate Policy explained*, Routledge, 2015, pp. 18-19.

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

477 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050,* COM (2011) 885 final, Bruxelles, 15 décembre 2011, Pièce G.12.

478 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030,* COM (2014) 15 final, Bruxelles, 22 janvier 2014, Pièce G.18 .

479 J. DELBEKE & P. VIS , *op. cit*., p. 24.

une révision du Paquet sur le climat et l'énergie de 2009 qui, moyennant quelques mises au point en 2016, a débouché en 2018 dans un autre paquet de législation : le paquet « Une énergie propre pour tous les Européens » ('*Clean energy package*').

- **2018**. En préparation de la COP-24 de Katowice (3-15 décembre 2018), la Commission européenne a publié en novembre 2018 une vision stratégique à long terme intitulée « *Une planète propre pour tous. Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat »*[480]. Ce document stratégique vise à donner une vision permettant d'atteindre un niveau de zéro émissions nettes de GES en 2050.

266. La chronologie des prises de décisions clef établie, nous regardons ci-dessous de plus près les législations qui en sont le résultat.

§2. L'objectif de 2007 et sa mise en oeuvre

267. Le Paquet sur le climat et l'énergie, finalisé en avril 2009 sur la base de décisions politiques prises en 2007, comprend de la législation qui maintenant encore détermine la politique climatique européenne.

Par rapport à la démonstration que nous souhaitons faire, la législation pertinente de ce Paquet sur le climat et l'énergie se limite aux deux textes suivants[481]:

- Décision n°406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 ;
- Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE[482].

La Décision 406/2009/CE vise la réduction des émissions de GES dans les secteurs d'activité non compris dans le système d'échange de quotas d'émission ('*Emission Trading System*' ou 'ETS'), tels que les transports, le bâtiment, l'agriculture et des entreprises non-ETS[483]. Ainsi, elle

---

[480] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une planète propre pour tous. Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat,* COM (2018) 773 final, Bruxelles, 28 novembre 2018, Pièce G.28.

[481] De plus, les textes suivants:
- la Directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la Directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ;
- la Directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la Directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 93/12/CEE ;
- le Règlement (CE) n° 443/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO_2 des véhicules légers ;
- la Directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique de dioxyde de carbone et modifiant la Directive 85/337/CEE du Conseil, les Directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil.

[482] Voy. également J. DELBEKE & P. VIS, *op. cit*., p. 19.

[483] Les catégories d'activités industrielles visées par la directive ETS sont les grands émetteurs de GES énumérés à son Annexe I. Ces catégories comprennent entre autres le raffinage de pétrole, les industries métallurgiques et les

instaure le deuxième pilier de la politique climatique européenne, le premier étant celui qui établit le système d'échange de quotas d' émission. La Décision prévoit un objectif de réduction de GES de -10% en 2020 par rapport à 2005[484] pour l'ensemble de l'UE. Cet objectif européen est décliné en **objectifs contraignants** pour chacun des États membres. Les objectifs nationaux sont différenciés selon le Produit Intérieur Brut ('*Gross Domestic Product*' ou 'GDP') per capita. L'objectif imposé à la **Belgique** est une **réduction des émissions** de GES de **-15% en 2020** par rapport à 2005[485].

La Directive 2009/28/CE instaure un ensemble de mesures énergétiques qui contribuent à la politique climatique européenne et en constituent le troisième pilier. Communément désignée comme la 'Directive Energies renouvelables', elle vise une augmentation de la part d'énergie renouvelable de 20% dans la consommation finale brute d'énergie de l'UE pour l'an 2020. Pour atteindre cet objectif, des **objectifs contraignants** sont imposés aux États membres. Pour la **Belgique**, la **part d'énergie renouvelable** dans la consommation nationale d'énergie doit atteindre **13% en 2020**[486].

§3. Les objectifs de 2011 et 2014 et leur mise en oeuvre

268. Comme exposé plus haut, la réflexion de 2011 a directement inspiré la politique établie en 2014 pour l'horizon 2030. L'Accord de Paris (2015) devait encore être conclu.

269. En 2018, après des années de préparation, ces décisions politiques de 2011 et 2014 aboutissent en une panoplie de textes législatifs[487], dont la plupart font partie du paquet 'Une énergie propre pour tous les européens'.

Les législations les plus importantes pour notre démonstration, sont les suivantes :

- le Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Pars et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013;
- la Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ;
- le Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du

industries cimentières. Sur le terrain, il s'agit de quelques 11.000 installations industrielles par-delà l'UE – D. MEADOWS, Y. SLINGENBERG & P. ZAPFEL, "EU ETS: Pricing carbon to drive cost-effective reductions across Europe", in J. DELBEKE & P. VIS (eds.), *EU Climate Policy explained*, Routledge, 2015, (29) 41.
En 2012, le système d'ETS a été étendu vers l'aviation, pour les vols entre aéroports européens.

[484] La réduction d'émission globale de 20% par rapport à 1990, a été recalculée vers 2005, la première année pour laquelle existent des données d'émission vérifiées relatives aux installations ETS, les grand émetteurs de GES : J. DELBEKE & P. VIS, , *op. cit*., p. 20 . Par rapport à 2005, la réduction d'émission globale est de 14%.

[485] Décision n° 406/2009/CE, Annexe II.

[486] Directive 2009/28/CE, Annexe 1, Pièce G.9.
Un sous-objectif prévoit que pour 2020 au moins 10% de toute l'énergie utilisée dans le secteur du transport doit venir de sources renouvelables (biocarburants mais également de l'électricité de sources renouvelables pour p.ex. les trains). Ce sous-objectif fort spécifique est imposé à chaque état membre. J. DELBEKE, G. KLAASSEN & S. VERGOTE, "Climate-related energy policies", in J. DELBEKE & P. VIS, *op. cit.,* pp. 69-70.

[487] La Commission a déposé l'ensemble des propositions de textes le 11 novembre 2016. Voy. le tableau compris dans le lien suivant : https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/clean-energy-all-europeans

Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 525/2013 du Parlement européen et du Conseil (ci-après 'Règlement Gouvernance 2018/1999').

Le Règlement (UE) 2018/842 concerne les **secteurs non-ETS**. Comme son intitulé l'indique, il impose aux États membres des **réductions d'émissions de GES annuelles contraignantes**, en principe linéaire[488], qui doivent aboutir en 2030 à un montant de réduction imposé. Pour la **Belgique**, la réduction à réaliser **en 2030** est de **-35%** par rapport au niveau de 2005[489].

La directive (UE) 2018/2001 concerne la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union. A partir du 1er janvier 2021, cette part d'énergie dans la consommation finale brute d'énergie de chaque Etat membre ne peut être inférieure à son objectif pour 2020, donc 13% pour la Belgique[490].

Le Règlement Gouvernance 2018/1999, en vigueur depuis le 24 décembre 2018[491], impose à chacun des États membres de l'Union une gouvernance climatique basée sur des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat ('PNIEC's'). Ce règlement est considéré comme étant **la clef de voûte de l'ensemble de la nouvelle législation** du fait que c'est cette nouvelle gouvernance climatique qui doit permettre à l'Union de réaliser ses objectifs d'ici l'horizon 2030 (réduction de GES de 40% par rapport à 1990 et 32% d'énergies renouvelables – buts obligatoires ; réduction de demande d'énergie de 32,5% – but indicatif) et à plus long terme.

270. Il convient de regarder de plus près le mécanisme de gouvernance mis en place par le Règlement Gouvernance 2018/1999. Il vise une gouvernance climatique cohérente, intégrée et dynamique dans chaque état membre. Il précise le contenu et le timing des PNIEC.

Le contenu des PNIEC est décliné en tenant compte des cinq dimensions de l'Union de l'énergie :

- la décarbonation (réduction d'émissions et énergies renouvelables) ;
- efficacité énergétique ;
- sécurité d'approvisionnement énergétique ;
- marché intérieur de l'énergie ; et
- recherche, innovation et compétitivité.
-

[488] Art. 4 du Règlement 2018/842, Pièce G.29.
[489] Annexe I du Règlement 2018/842, Pièce G.29.
[490] Art. 3(4) at Annexe I, partie A de la Directive 2018/2001, Pièce G.31.
[491] Art. 59 du Règlement 2018/842, Pièce G.31.

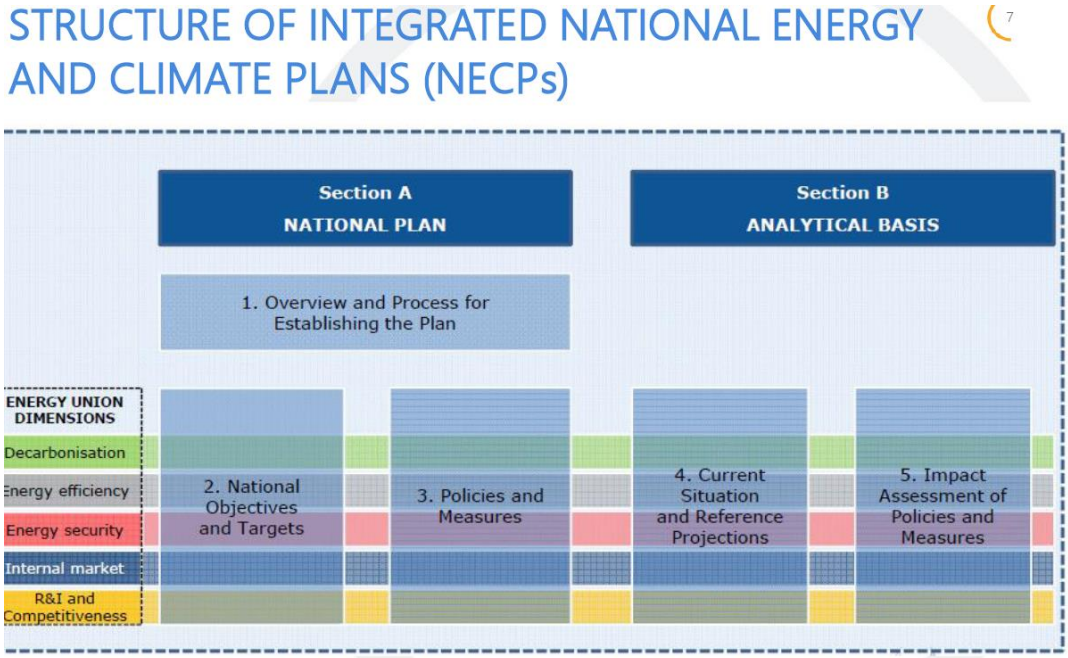


Figure 32. Règlement Gouvernance 2018/1999 : la structure des plan nationaux intégrés énergie et climat

Dans le temps, les plans doivent prévoir une perspective sur dix ans, et doivent être mis à jour cinq ans après adoption. Ils font l'objet d'un monitoring serré par la Commission sur la base de rapports d'avancement nationaux. Le premier plan doit être notifié à la Commission le 31 décembre 2019 au plus tard, la première mise à jour le 30 juin 2024 au plus tard et le premier rapport d'avancement le 15 mars 2023 au plus tard. Le processus de planification a, de fait, déjà pris cours : les États membres devaient déposer le projet du premier plan à la Commission avant la fin 2018 et l'évaluation par la Commission de ces premiers projets a été clôturée ce 18 juin 2019.

Figure 33. Règlement Gouvernance 2018/1999 : l'intensité de la gouvernance

SECTION 3. ***L'insuffisance des objectifs de 2007 et 2011-2014***

271. La politique climatique européenne s'est inspirée depuis ses débuts de la préoccupation centrale de la CCNUCC : éviter un réchauffement dangereux de la planète. Déjà en 1996, le Conseil Environnement de l'Union a marqué son accord pour limiter le réchauffement global moyen à moins que 2°C par rapport à l'époque préindustrielle sur base d'un volume croissant de données

scientifiques considérée comme probantes[492]. Comme détaillé plus haut[493], la science climatique situait à l'époque la limite à ce niveau.

La Communication de la Commission européenne de 2007, déjà évoquée[494], qui constitue le fondement des législations européennes à l'horizon 2020, porte à cet égard un titre parlant : « *Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius. Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà* ». Elle invoque « *des faits scientifiques irréfutables* »[495].

Il est de ce fait interpellant de lire dans cette même Communication ce qui suit :

> « *La présente communication propose que l'UE se fixe pour objectif dans le cadre des négociations internationales de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) des pays développés de* ***30% (par rapport à leur niveau de 1990) d'ici à 2020****. Cet effort est* ***nécessaire pour limiter la hausse des températures de la planète à 2 degrés Celsius*** »[496] (nous soulignons).

En effet, tout en estimant que l'UE devrait réduire ses émissions de GES à -30% par rapport au niveau de 1990 pour limiter la hausse des températures de la planète à 2°C, l'objectif adopté a été, comme nous l'avons exposé plus haut[497], de réduire les émissions de 20% d'ici à 2020. Un objectif insuffisant aux dires de la Commission européenne elle-même.

Ce point de vue a d'ailleurs été maintenu :

- Une lettre du 28 janvier 2010 envoyée par l'Union européenne au Secrétaire exécutif de la CCNUCC, déclare que, à la lumière des constats du GIEC, les pays développés devraient réduire leurs émissions de GES de **25 à 40% en 2020** par rapport au niveau de 1990 pour respecter la limite d'un réchauffement de 2°C[498].

- Tout comme la Commission européenne en 2010, le Conseil européen a lui aussi conclu, en 2009 déjà, que l'objectif de l'UE de 20% en 2020 était loin d'être suffisant pour des raisons scientifiques et devrait être considérablement revu pour éviter un réchauffement de 2°C. Cela ressort notamment du préambule de la Directive 2009/29/CE qui modifie la directive ETS 2003/87/CE. Ce préambule considère entre autres ce qui suit:

  > « *(6) Afin de renforcer le degré de certitude et de prévisibilité du système communautaire, il est opportun d'arrêter des dispositions visant à accroître la contribution du système communautaire à la réalisation d'une réduction globale de plus de 20%, notamment dans la perspective de l'objectif des 30% d'ici à 2020 fixé par le Conseil européen, ce niveau étant celui qui est considéré comme scientifiquement nécessaire pour éviter une évolution dangereuse du climat* ».

---

492 J. DELBEKE & P. VIS, *op. cit*., p. 7. Voy. également *supra*, no. 80, avec les mots de la Commission.

493 *Supra*, nos. 79-88.

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

495 *Ibid.*, p. 4.

496 *Ibid*., p. 2-3.

497 *Supra*, no. 265.

498 *Supra*, no.233.

- Avec ces prises de position, la Commission européenne et le Conseil européen s'alignent sur un avis du Comité économique et social européen (CESE) du 3 février 2009 qui leur était adressé. Le CESE avait également conclu que l'objectif de l'UE de 20% pour 2020 n'était pas adéquat au regard de ce que les 195 pays parties à la CCNUCC avaient décidé dans le cadre du Plan d'action de Bali de 2007:

  « *Dans ce contexte, il convient de noter que l'objectif de l'UE consistant à réduire de 20% les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990 (...) vise moins haut que la réduction de 25 à 40% pour les pays industrialisés pour laquelle l'UE a plaidé à la conférence sur le climat de Bali en décembre 2007 (...) Le CESE conclut que, compte tenu des preuves de plus en plus nombreuses du changement climatique, il convient d'ajuster les objectifs pour réduire plus fortement les émissions de gaz à effet de serre* »[499].

Cependant, l'objectif de 20% pour 2020 n'a jamais été ajusté.

272. Comme en 2007, les orientations de la politique climatique de 2011 et 2014 à l'horizon 2030 et l'ensemble des mesures (règlements, directives, …) finalisées en 2018 pour les réaliser, tablent en fin de compte avant tout sur des considérations économiques et de coût-efficacité[500].

Comme pour l'objectif 2020 d'une réduction des émissions de GES de 20% par rapport à 1990, les institutions européennes savent que l'objectif de 40% à l'horizon 2030 est insuffisant.

Déjà en janvier 2014, la Commission européenne a estimé que ce but est insuffisant pour respecter le limite d'un réchauffement de 2°C. Un document de travail, qui étaye la communication de la Commission du 22 janvier 2014 précitée[501], avance une réduction de 45% à 50% comme conforme au respect de la limite de 2°C[502]. Ainsi notamment le passage suivant dans ce document de travail :

> « L'impact d'un objectif conditionnel de GES plus élevé pour l'UE, avec en même temps une action globale suffisante pour limiter le réchauffement global en dessous de 2°C, a été évalué. (…).
> Afin de simuler les impacts d'un objectif conditionnel (plus élevé), et sans préjudice à n'importe quelle position éventuelle sur ce qu'un objectif potentiel unilatéral et potentiel conditionnel pourrait être, deux exemples ont été évalués basés sur un objectif unilatéral de 35% et de 40% et **un objectif conditionnel de 45% et 50%. Dans le cas des objectifs conditionnels, il est présumé que de l'action globale** est **prise en accord avec 2°C** »[503].

---

499 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008AE1201&from=MT

500 J. DELBEKE & P. VIS, *op. cit*., p. 22. Voy. p.ex. également la Communication de 2011, p. 4.

501 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030,* COM (2014) 15 final, Bruxelles, 22 janvier 2014, Pièce G.18.

502 Commission staff working document. *Executive summary of the impact assessment accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions, A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030*, SWD(2014) 16 final, Bruxelles, 22 janvier 2014, pièce G.18.

503 *Ibid.,* nos. 69-70 (traduction libre):
"*69. The impact of a higher conditional GHG target for the EU, with at the same time sufficient global action to limit global warming to below 2°C, has been assessed. (…)*
70. In order to simulate impacts of a conditional (higher) target, and without prejudice to any eventual position on what a potential unilateral and a potential conditional target may be, two examples were assessed based on a 35% and a 40% unilateral target and a 45% and a 50% conditionHG target. In case of the conditional targets, it is assumed that globally action is taken consistent with 2°C."

273. La communication de la Commission de novembre 2018 intitulée « Une planète propre pour tous. Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat » désavoue aussi l'objectif de 40% en 2030. En réponse au Rapport spécial du GIEC d'octobre 2018, la Commission y change son ambition pour 2050:

> « *Le rapport du GIEC confirme la nécessité pour la planète de limiter le changement climatique à 1,5°C afin de réduire le risque de survenue de phénomènes météorologiques extrêmes. Il souligne également que l'urgence avec laquelle les émissions doivent être réduites est bien plus pressante que ce qui avait été envisagé jusqu'ici. Pour limiter la hausse de la température à 1,5°C, il faudra parvenir à* ***la neutralité carbone (zéro émission nette de CO_2 à l'échelle planétaire vers 2050*** *et à la neutralité pour tous les autres gaz à effet de serre plus tard au cours du siècle… C'est ainsi que la stratégie présente une vision des transformations économiques et sociétales qui, associant tous les secteurs de l'économie et de la société, sont nécessaires pour assurer d'ici 2050 la transition vers une économie à zéro émission nette de gaz à effet de serre* »[504].

Pour 2050, l'objectif d'une réduction de 80% des émissions internes de GES par rapport à 1990 est donc abandonné. Cet objectif de 2011-2014 est remplacé par l'objectif de zéro émission nette de GES. Ce changement d'objectif pour 2050 désavoue également l'objectif pour 2030. Comme nous l'exposerons plus loin un objectif de zéro émission nette de GES en 2050 implique nécessairemet un objectif de réduction de 55 à 65% sur 2030 ; sans cela, il n'est pas possible d'atteindre l'objectif sup 2050[505].

274. En conclusion, le constat s'impose que les politiques climatiques européennes à l'horizon 2020 et à l'horizon 2030 sont insuffisantes pour éviter un réchauffement dangereux, ce dernier y étant par ailleurs encore toujours déterminé comme un réchauffement de 2°C, et non de 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle.

Un autre constat, en marge du premier, est que les institutions européennes savent que leurs politiques sont insuffisantes et n'hésitent pas à le communiquer dans des documents officiels.

SECTION 4. ***Les manquements de la Belgique vis-à-vis de ses obligations européennes***

§1. ***Récapitulatif des obligations spécifiques du pays***

275. En parcourant les étapes de la politique climatique européenne récente, nous avons indiqué au passage les obligation spécifiques de la Belgique. Le tableau ci-dessous en contient la synthèse.

---

[504] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une planète propre pour tous. Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat,* COM (2018) 773 final, Bruxelles, 28 novembre 2018, p. 6, Pièce G.28.

[505] *Infra,* nos. 625.

Les obligations spécifiques de la Belgique	Echéances
Horizon 2020	
Secteurs Non-ETS	2020 : -15% par rapport à 2005
Part d'énergie de sources renouvelables	2020 : 13%
Horizon 2030	
Secteur Non-ETS	2030 : -35% par rapport à 2005
Part d'énergie de sources renouvelables	1er janvier 2021 : au moins 13%
Gouvernance climatique par PNIEC	Dès décembre 2018

Figure 34. Les obligations de la Belgique dans le contexte UE

276. Le tableau suivant, fort peu élégant, détaille l'agenda de gouvernance climatique des PNIEC, prévu par le Règlement Gouvernance 2018/1999[506]. Nous l'avons limité aux années 2018-2034. Le but en est de rendre visible l'intensité de ce processus de gouvernance qui depuis le 24 décembre 2018 est d'application dans notre pays comme dans tous les autres États membres de l'Union. Nous aurons l'occasion d'y revenir lors de la discussion de la gouvernance climatique belge[507].

Figure 35. Règlement Gouvernance 2018/1999 : la gouvernance climatique par PNIEC

Echéancier (période 2018-2034)	
2018, 31 décembre	Notification du premier **projet de PNIEC** à la Commission
2019, 31 décembre	Notification du premier **PNIEC** à la Commission
2020, 1er janvier	Communication de la stratégie à long terme (minimum 30 ans) à la Commission
2021, 31 octobre	Evaluation globale des progrès de l'union et de chaque Etat membre
2023, 15 mars	Communication à la Commission du premier rapport d'avancement national intégré
2023, 30 juin	Soumission du premier **projet de mise à jour du PNIEC** à la Commission
2023, 31 octobre	Evaluation globale des progrès de l'Union et de chaque Etat membre, en particulier sur la base des rapports d'avancement
2024, 30 juin	Soumission de la première **mise à jour du PNIEC** à la Commission
2025, 15 mars	Communication à la Commission du rapport d'avancement national intégré
2025, 31 octobre	Evaluation globale des progrès de l'Union et de chaque Etat membre, en particulier sur la base des rapports d'avancement

[506] Art. 3, 9, 14, 15, 17 et 29 du Règlement.
[507] *Infra*, no. 304.

2027, 15 mars	Communication à la Commission du rapport d'avancement national intégré
2027, 31 octobre	Evaluation globale des progrès de l'Union et de chaque Etat membre, en particulier sur la base des rapports d'avancement
2028, 1er janvier	Notification du **projet de PNIEC** à la Commission
2029, 1er janvier	Notification du **PNIEC** à la Commission Communication de la stratégie à long terme (minimum 30 ans) à la Commission
2029, 15 mars	Communication à la Commission du rapport d'avancement national intégré
2029, 31 octobre	Evaluation globale des progrès de l'Union et de chaque Etat membre, en particulier sur la base des rapports d'avancement
2031, 15 mars	Communication à la Commission du rapport d'avancement national intégré
2031, 31 octobre	Evaluation globale des progrès de l'Union et de chaque Etat membre, en particulier sur la base des rapports d'avancement
2033, 1er janvier	Soumission du **projet de mise à jour du PNIEC** à la Commission
2033, 15 mars	Communication à la Commission du rapport d'avancement national intégré
2033, 31 octobre	Evaluation globale des progrès de l'Union et de chaque Etat membre, en particulier sur la base des rapports d'avancement
2034, 1er janvier	Soumission de la **mise à jour du PNIEC** à la Commission

§2. Objectifs spécifiques : état d'avancement et pronostics

277. La Belgique est en queue de peloton européen pour les objectifs à l'horizon 2020, déterminés en 2009.

- En ce qui concerne les réductions d'émissions de GES par les secteurs non-ETS, le rapport '*Smarter, greener, more inclusive ? Indicators to support the Europe 2020 strategy*' qu'Eurostat a publié en juillet 2018, mentionne que la Belgique risque de ne pas atteindre l'objectif déterminé en 2009. Il n'y a que trois autres États membres qui sont dans le même cas : la Finlande, l'Irlande et Malte[508]. De la réduction de 15% à atteindre, 7,80% étaient encore à réaliser fin 2016[509]. Un document de travail de la Commission datant de la fin février 2019 fait état d'une situation encore toujours problématique : « *En l'absence de mesures supplémentaires, il est probable que la Belgique n'atteigne pas ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020 (…)* »[510]. En 2020, l'écart est évalué à 3%[511].

[508] EUROSTAT, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Luxemburg, European Union, 2018, pp. 72-73, Pièce G.26.
[509] *Ibid*., p. 128, chiffres provisoires au 31 décembre 2016.
[510] COMMISSION EUROPEENNE, *Document de travail des services de la Commission. Rapport 2019 pour la Belgique*, Bruxelles, SWD (2019) 1000 final, 27 février 2019, p. 66, Pièce G.27.
[511] *Ibid.*, pp. 66 et 67 (Graphique 3.4.5), Pièce G.27.

- La situation n'est guère meilleure pour l'objectif concernant la part d'énergies de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie du pays. Le rapport Eurostat publié en juillet 2018 constate qu'en 2016 onze États membres ont déjà atteint leur objectif pour 2020[512]. La Belgique n'en fait pas partie. Fin 2016, le pays est à 4,3% de son objectif de 13%[513]. Un rapport d'Eurostat plus récent, intégrant les chiffres de 2017, actualise cet écart à 3,9% par rapport à l'objectif. Le pays se situe ainsi à la queue du peloton européen, avec la France, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne et (provisoirement encore) le Royaume Uni[514].

Remarquez qu'uniquement la Belgique et l'Irlande risquent de rater tous deux les objectifs contraignants de 2009 pour 2020. Rajoutons à ceci que parmi tous les autres États membres de l'Union, qui eux respectent leurs obligations, il y en a plusieurs qui font bien plus que ce qu'ils sont tenus de faire. Nous aurons l'occasion d'y revenir plus loin[515].

Pour rappel, les objectifs de l'UE à l'horizon 2020 sont des objectifs dont l'Union a elle-même établi qu'ils sont insuffisants pour éviter un réchauffement dangereux, compris comme un réchauffement de plus de 2°C[516].

En outre, comme déjà exposé, la Belgique – l'Etat fédéral et les trois régions – ont connaissance de cette insuffisance depuis plus d'une décennie[517].

278. En ce qui concerne l'objectif de réduction d'émissions de GES en provenance des secteurs non-ETS à **l'horizon 2030**, les pronostics sont déjà mauvais. En octobre 2018, un rapport de la Commission mentionne que la Belgique devrait, selon les projections, non seulement manquer son objectif pour 2020 mais également son objectif pour 2030, une réduction de 35% par rapport à 2005, « *si l'on s'en tient aux mesures existantes* »[518]. Même son de cloche dans le document de travail déjà mentionné de la fin février 2019: « *En l'absence de mesures supplémentaires, il est probable que la Belgique n'atteigne pas ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020 et à 2030* »[519]. En 2030, l'écart comprendrait 21%, une marge fort importante[520]. Dans le chapitre suivant, nous expliquerons en détail pourquoi ces rapports de la Commission méritent d'être pris au sérieux et, pourquoi également les points de vue de l'Etat belge et de la Région flamande comme quoi le pays respectera cet engagement[521] manquent totalement de crédibilité.

Dans la même veine, un rapport EUROFOUND de février 2019 examine, d'un tout autre angle d'approche, l'impact de l'Accord de Paris sur l'emploi à l'horizon 2030[522]. Il en ressort que la Belgique est l'état membre de l'UE qui profitera le plus de l'exécution de l'Accord de Paris dans

---

512 EUROSTAT, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Luxemburg, European Union, 2018, p. 78, Pièce G.26.

513 *Ibid*., pp. 77 et 128, Pièce G.26.

514 D. BAERT, "België bij de slechte leerlingen voor hernieuwbare energie in Europa", *VRT*, 12 février 2019, Pièce K.14: https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/02/12/belgie-bij-de-slechte-leerlingen-voor-hernieuwbare-energie-in-eu/ .

515 *Infra*, nos. 620-622.

516 Supra, no. 271.

517 *Supra*, nos. 226 et s.

518 COMMISSION EUROPEENNE, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil. L'UE et l'Accord d Paris sur le climat : bilan des progrès réalisés à la COP de Katowice, Bruxelles, COM(2018) 716 final, 26 octobre 2018, pp. 9 et 10, Pièce G.25.

519 COMMISSION EUROPEENNE, *Document de travail des services de la Commission. Rapport 2019 pour la Belgique*, Bruxelles, SWD (2019) 1000 final, 27 février 2019, p. 66, Pièce G.27.

520 *Ibid*., p. 67, Pièce G.27.

521 *Supra,* nos. 319 - 335.

522 EUROFOUND, *Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement*, Luxemburg, Publication office of the European Union, 2019, Pièce G.35.

la décennie à venir. Si le PIB européen augmentera en moyenne de 1,1% en comparaison avec un scénario *business-as-usual*, celui de la Belgique augmentera de 2,2%[523]. En ce qui concerne l'augmentation de l'emploi, nous serions le premier du peloton européen, avec une augmentation qui comporte presque le double de la moyenne européenne[524]. La raison pour laquelle l'impact de l'exécution de l'Accord de Paris serait si positif pour le pays, est amère : la Belgique en profiterait tant parce que nous avons encore le plus de travail à réaliser pour réaliser les objectifs climatiques[525].

Rappelons également ici que les objectifs de l'UE à l'horizon 2030, fixés avant que l'Accord de Paris ne soit conclu, sont eux aussi insuffisants pour éviter un réchauffement dangereux[526] et que la Belgique le sait ou devrait le savoir. Malgré ce manque d'ambition européenne et malgré la connaissance de cette insuffisance, la Belgique se situe une fois de plus à la traîne.

§3. La gouvernance climatique par PNIEC

279. La politique climatique européenne ne crée pas uniquement des obligations matérielles. Avec le Règlement Gouvernance 2018/1999, entré en vigueur le 24 décembre 2018, elle a également imposé un mode de gouvernance climatique homogène pour l'ensemble des États membres.

Pour autant que la Belgique n'emboîte pas le pas et ne s'inscrive pas dans une démarche de planification intégrée de sa politique énergétique et climatique, des sanctions européennes ne sont pas à exclure. Une première appréciation de la valeur de la gouvernance du pays dans ce nouveau contexte est disponible depuis peu: en application de l'article 9(2) du Règlement 2018/1999, la Commission a, le 18 juin 2019, rendu ses remarques sur le projet de PNIEC que la Belgique a soumis le 19 décembre 2018. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans le chapitre suivant[527].

Soulignons néanmoins déjà une remarque de la Commission : le manque d'ambition du pays en matière d'énergies renouvelables, un volet indispensable à la transition énergétique. Dans le projet de PNIEC belge de décembre 2018, le pays ne se fixe qu'un objectif de 18,3% d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en 2030. La Commission remarque que cette ambition reste de manière **significative** en dessous de la part de **25%** que le pays devrait **pour le moins** briguer **sur la base de la formule reprise à l'Annexe II du Règlement Gouvernance**[528]. Elle recommande avec insistance que cet objectif soit revu à au moins 25%[529].

---

[523] *Ibid*., p. 10, Pièce G.35.

[524] *Ibid.,* Pièce G.35.

[525] L. PAUWELS, "Belgische werkgelegenheid profiteert het meest van het Parijse klimaatakkoord", *VRT,* 13 février 2019, Pièce K.15.

[526] *Supra*, nos. 272-274.

[527] *Infra*, nos. 329-330.

[528] COMMISSION EUROPEENNE, *Commission staff working document. Assessment of the draft National Energy and Climate Plan of Belgium accompanying the document Commission recommendation on the draft integrated National Energy and Climate Plan of Belgium covering the period 2021-2030*, Bruxelles, 18 juin 2019, SWD(2019) 211 final, p. 2, Pièce G.27 : "*Belgium proposes a 18.3% share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy in 2030 as contribution to the EU renewable energy target for 2030. This* ***level of ambition*** *is* ***significantly below the share of 25% by 2030 that results from the formula in Annex II of the Governance Regulation*** *(…)*".

[529] COMMISSION EUROPEENNE, *Recommandation de la Commission du 18 juin 2019 sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Belgique couvrant la période 2021-2030*, Bruxelles, 18 juin 2019, C(2019) 4401 final (SWD(2019) 211 final), p. 4, Pièce G.27..

SECTION 5. ***<u>En conclusion</u>***

280. L'Union européenne, partie à la CCNUCC, a établi en 2007 et 2011-2014 des objectifs à, respectivement, l'horizon 2020 et l'horizon 2030 dont elle-même a constaté **l'insuffisance pour éviter** un réchauffement dangereux compris, à l'époque, comme un réchauffement de plus de **2°C.**

Il est amplement établi que **la Belgique a connaissance depuis 2009-2010 de l'insuffisance** de l'objectif européen sur 2020. Et elle a ou devrait avoir connaissance depuis 2009, au plus tard 2012-2015, de l'insuffisance de l'objectif européen sur 2030, ne fut-ce que du fait de la révision à la baisse du seuil du réchauffement climatique dangereux de 2°C à 1,5°C dans le cadre du GIEC d'abord et de la CCNUCC ensuite[530].

281. Par rapport à ces objectifs notoirement insuffisants pour éviter un réchauffement dangereux compris par l'UE à l'époque comme dépassant 2°C, la Belgique traîne **en queue de peloton** européen, avec, selon les institutions européennes, **une méconnaissance inévitable de plusieurs obligations et un manque d'ambition pour l'avenir immédiat**. Un seul autre pays européen, l'Irlande, lui tient compagnie dans cette queue de peloton.
Cette prestation est délivrée tout en sachant depuis 2009, au plus tard 2012-2015, que la science climatique et le monde diplomatique ont revu le plafond d'un réchauffement dangereux de 2°C à 1,5°C.

Et tout ceci, malgré la responsabilité nationale individuelle endossée de son libre gré comme pays Annexe I, pays à *leadership* climatique, sous la CCNUCC[531].

282. Parmi les autres États membres de l'Union européenne, qui respectent, eux, leurs obligations climatiques, il y en a plusieurs qui font bien plus que requis par l'Union. Nous aurons l'occasion d'y revenir plus loin[532].

283. Rien dans le discours tenu par les parties défenderesses contredit ou conteste ces constats clefs.

---

[530] *Supra*, nos. 84-85, 86, 88, 84-92.
[531] *Supra,* nos. 246-247.
[532] *Supra,* nos. 620-622.

CHAPITRE 3. **Gouvernance climatique et manquements de la Belgique**

284. A la fin d'une partie consacrée aux faits qui portent notre requête, le présent chapitre nous amène à analyser la gouvernance climatique en Belgique.

Nous commençons par examiner la nature et la portée des compétences liées au climat. Ces compétences sont réparties entre les différentes collectivités belges (« *Section 2. Compétences 'climat' : nature et portée* »). Nous enchaînons avec l'organisation et la performance de la gouvernance climatique belge, dont l'objet est de garantir le bon fonctionnement des compétences liées au climat. Nous constaterons que les dysfonctionnements de cette gouvernance sont manifestes et connus de longue date (« *Section 3. Gouvernance climatique belge : situation inadéquate connue de longue date de l'Etat fédéral et des Régions* »). Nous poursuivons en revisitant les résultats engrangés par la Belgique depuis 1992, année depuis laquelle le pays s'est engagé à prévenir un réchauffement climatique anthropique dangereux en vertu de la CCNUCC, ceci plus particulièrement comme pays Annexe I tenu de faire preuve de leadership climatique (« *Section 4. Obligations internationales et européennes de la Belgique en matière de réduction de GES : résultats* »). Après quoi certaines observations s'imposent en guise de conclusion (« *Section 5. En conclusion* »).

Un résumé des positions des parties défenderesses sur les trois sujets exposés précède le tout (« *Section 1. Positions des parties défenderesses* »).

*SECTION 1. **Positions des parties défenderesses***

285. Les parties défenderesses **ne contestent pas** le contenu de la section consacrée à la nature et portée des compétences liées au climat.

286. Elles **ne contestent non plus** le contenu de la section qui analyse l'organisation et la performance de la gouvernance climatique belge. En particulier, **aucune d'entre elles ne conteste** le caractère dysfonctionnel de la gouvernance climatique belge.

287. Si le contenu de la section dédiée aux résultats engrangés est quelque peu contesté, il ne l'est **pas sérieusement**.

En ce qui concerne les objectifs européens de réduction des émissions non-ETS sur l'horizon 2020, la réalité des données et constats pour la Belgique n'est pas contestée par les parties défenderesses. Le contraire aurait par ailleurs été malvenu étant donné le caractère officiel des données et constats réalisés. En particulier, l'État fédéral reconnait même qu' *« il existe un risque que l'objectif de réduction de 15% en 2020 ne soit pas atteint directement (déficit d'environ 3,6 millions de tonne de CO_2)* »[533]. La Région flamande et la Région wallonne font valoir que des mécanismes de flexibilité permettraient, sommes toutes, de respecter le budget carbone compris dans la trajectoire linéaire de réduction de GES prévue par l'UE[534].

En ce qui concerne les objectifs européens de réduction des émissions non-ETS sur l'horizon 2030, l'attention se concentre une fois de plus sur le respect ou non par le pays de ses

[533] Etat belge, Conclusions additionnelles, p. 5.

[534] *Supra*, no. 267.

obligations. L'Etat fédéral estime que, grâce à son plan national énergie climat ('PNEC'), la Belgique atteindra ses objectifs de réduction de GES pour les secteurs hors ETS[535]. Ce point de vue est partagé par la Région flamande, qui refuse le bilan fait dans un rapport de la Commission européenne du 27 février 2019 comme quoi la Belgique n'atteindra pas ses objectifs de réduction de GES pour les secteurs hors ETS. Ce rapport est dépassé, dit la Région, car il ne tient pas compte des politiques reprises dans le plan national énergie climat que la Belgique a introduit fin 2018 à la Commission[536]. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point de vue de l'Etat et de la Région flamande dans ce qui suit, spécifiquement leur grande confiance dans le PNEC. Relevons déjà que l'État fédéral produit un graphique reprenant la projection des émissions de la Belgique jusqu'en 2030[537] dont il ressort entre autres qu'à mesures existantes constantes ('*With Existing Measures*' ou 'WEM'), la Belgique n'atteint pas ses objectifs climatiques de 2030.

SECTION 2. ***Compétences 'climat' : nature et portée***

288. En droit public, les compétences renvoient à « *l'ensemble des pouvoirs attribués à une autorité* publique *par une règle de droit* »[538]. Elles confèrent une autorisation de créer des normes juridiques.

Il y a toutefois plus.

Les compétences « *constituent des responsabilités pour des collectivités* »[539]. Elles ne s'inscrivent donc pas seulement dans le registre des autorisations à faire : elles constituent également un ensemble de devoirs. Ces devoirs impliquent que **la collectivité compétente est tenue de s'assurer de l'exercice de ses compétences**[540].

§1. Compétences 'climat' : nature transversale et éclatée

289. Par essence, il ne peut exister de compétence climatique unique. En effet, par la nature même des impacts climatiques du réchauffement global et des politiques de mitigation et d'adaptation, la matière climatique est éclatée entre différents niveaux de pouvoir et se retrouve dans une multitude de compétences matérielles.

Cela signifie que, dans tous les États du monde, la compétence climatique est, par nature, transversale et éclatée. Ces caractéristiques posent partout des défis spécifiques dans le développement de politiques publiques climatiques.

290. En Belgique, la nature transversale de la compétence climatique est encore plus caractérisée étant donné que la structure fédérale du pays renforce l'éclatement de la compétence. Ce point de départ de la gouvernance climatique dans le pays n'est cependant pas propre à la Belgique : de nombreux États disposent d'une structure fédérale qui doit accommoder la nécessité du développement d'une politique climatique performante.

---

535 Etat belge, Conclusions additionnelles, p. 71.
536 Région flamande, Conclusions additionnelles, nos. 124-136, spécifiquement le no. 136.
537 Etat belge, Conclusions additionnelles, p. 62.
538 M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, T. I, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 333, note I.
539 C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 287.
540 P. HÄBERLE, « Verfassungsstaatliche Staatsaufgabenlehre », *AöR*, 111, 1986, pp. 595-611; J.-H. KLEMENT, *Funktion und Legitimation eines Begriffs im öffentlichen Recht*, Tübingen, Mohr Seibeck, 2006, p. 381.

§2. Répartition des compétences – état des lieux

291. En Belgique le système de répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés est dit exclusif. Cela implique que « *toute situation juridique [est] en principe réglée par un seul législateur* »[541].

Cependant, une compétence unique du climat est par la nature de la matière impraticable ; il existe, nécessairement, une multitude de compétences enchevêtrées dont la nature ne se confond pas[542]. Ces compétences liées au climat sont tantôt dites 'de mitigation', tendant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et tantôt 'd'adaptation', tendant à l'adaptation aux changements climatiques et à la résilience.

Il résulte de tout ceci qu'en Belgique la matière climatique est, à l'heure actuelle, fragmentée par-delà des sphères de pouvoir distinctes, avec de surcroît des portefeuilles à charge de ministres différents au sein d'une même sphère de pouvoir, chaque ministre impliqué tablant, en principe, sur l'exclusivité de sa compétence.

292. Plus concrètement, l'éclatement de la matière climatique se présente comme suit[543].

293. L'État fédéral détient un bel ensemble de compétences à lien direct avec la politique climatique:
- la politique énergétique fédérale (compétence de mitigation et d'adaptation), avec la valorisation énergétique en Mer du Nord, l'énergie nucléaire, les études portant sur les perspectives en approvisionnement en énergie, les grands travaux d'infrastructure de stockage, le transport et approvisionnement en énergie et les tarifs ;
- les rayons ionisants et les déchets radioactifs (compétence de mitigation et d'adaptation) ;
- les normes de produit (compétence de mitigation) ;
- la mobilité et les moyens de transports (compétence de mitigation) ;
- la Société nationale des chemins de fer belges (compétence de mitigation et d'adaptation) ;
- l'aéroport national de Zaventem (compétence de mitigation et d'adaptation) ;
- les combustibles (compétence de mitigation) ;
- la fiscalité fédérale (compétence de mitigation), dont notamment les accises sur les énergies et le carburant, l'impôt des sociétés, la TVA et l'impôt sur les personnes physiques ;
- la mise en œuvre de la justice et de la police ;
- la protection civile et la lutte contre les catastrophes naturelles (compétence d'adaptation) ;
- La politique scientifique fédérale ;
- La coopération au développement (compétence de mitigation et d'adaptation) ;
- La coordination internationale et la politique européenne ;
- La compétence résiduaire de l'État fédéral en vertu l'art. 35 de la Constitution.

Loin d'être négligeables, les compétences dévolues à l'État fédéral ainsi que sa compétence résiduaire au titre de l'article 35 de la Constitution sont importantes.

---

[541] C.C., arrêt n° 76/2000 du 21 juin 2000, B.4.1, pièce M.6.

[542] M. EL BERHOUMI & C. NENNEN, "Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme", *Amén.*, 2018, p. 63, pièce I.9 ; 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, p. 39, Pièce I.2 ; F. VANRYKEL, "La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ?", *R.B.D.C.*, 2017, p. 225, Pièce I.6.

[543] Loi spéciale du 8 août 1980 sur les réformes institutionnelles, telle que modifiée.

La Ministre fédérale du Climat en est bien consciente, puisqu'elle a déclaré en 2014 que :

> « [d]*ans tous les cas, le niveau fédéral dispose de leviers importants, que cela soit en matière de fiscalité, de transports publics ou encore de normes de produits pour n'en citer que quelques-uns* »[544].

294. Les Régions, les trois autres parties citées, sont compétentes pour :
    - L'urbanisme
        - Compétence de mitigation : définition des besoins de mobilité, rénovation urbaine ;
        - Compétence d'adaptation : espaces aquatiques, prévention des îlots de chaleur ;
    - Les politiques de l'environnement et de l'eau
        - Compétence de mitigation : limitation des émissions et protection des ressources naturelles ;
        - Compétence d'adaptation : ensemble de la politique de l'eau, inondations et périodes de sécheresses (compensations financières, Fonds pour les calamités naturelles) ;
    - L'aménagement du territoire
        - Compétence de mitigation : stockage du CO_2 ;
        - Compétence d'adaptation : modification des habitats et des espèces, espèces exotiques invasives, aménagements hydrauliques ;
    - Le logement
        - Compétence de mitigation : isolation des bâtiments et économies d'énergie ;
        - Compétence d'adaptation : protection contre les vagues de chaleur extrêmes et les inondations ;
    - L'agriculture
        - Compétence de mitigation : limitation des émissions de méthane et de dioxyde d'azote, augmentation de la capacité de stockage de dioxyde de carbone ;
        - Compétence d'adaptation : adaptation des cultures au changement climatique et compensations financières (Fonds des Calamités agricoles) ;
    - La politique économique régionale
        - Compétence de mitigation : développement d'une économie pauvre en carbone, innovation ;
        - Compétence d'adaptation : régime de soutien aux secteurs touchés ;
    - La politique énergétique régionale
        - Compétence de mitigation : distribution d'énergie, consommation rationnelle d'énergie, énergies renouvelables, chauffage collectif ;
        - Compétence d'adaptation : protection des infrastructures ;
    - Les travaux et transports publics
        - Compétence de mitigation : développement des transports publics, transport pauvre en carbone, transport multimodal ;
        - Compétence d'adaptation : cours d'eau, ports, digues et défenses contre la mer ;
    - La fiscalité régionale, dont la mise en places de leviers fiscaux au moyen notamment de la taxation des véhicules ;
    - La coopération au développement régionale ;
    - Les pouvoirs locaux ;
    - …

[544] Conseil Fédéral du Développement Durable, « Suivi des avis 2014 », réponse de la ministre fédérale du Climat, p. 8., Pièce F.16.

Il s'impose que les Régions sont aussi au cœur de l'action climatique, sans que cela ne soit contesté par ailleurs par les parties défenderesses.

295. On le voit, l'apport de chaque collectivité, fédérale et fédérée, dans la lutte contre le réchauffement climatique global et leur collaboration sont indispensables pour la réalisation de l'objectif ultime posé par l'article 2 de la CCNUCC et différents objectifs plus spécifiques qui en sont des dérivés.

Si les compétences utiles ne se confondent pas, elles poursuivent néanmoins des objectifs communs fixés au niveau supranational.

Vu l'éclatement de la compétence climatique entre différents niveaux de pouvoirs, ces différents niveaux de pouvoir doivent s'arranger entre eux pour assurer la cohérence de l'action en matière climatique afin de réaliser l'objectif commun fixé par les engagements internationaux et européens.

SECTION 3. ***Gouvernance climatique belge : situation inadéquate connue de longue date de l'État fédéral et des Régions***

296. Une gouvernance climatique doit nécessairement articuler de manière efficace les différents niveaux de pouvoir entre eux.

297. En novembre 2002, un accord de coopération a été conclu entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale[545]. Cet accord de coopération jette les bases de la gouvernance climatique belge au moyen notamment de :
   - la création de la Commission nationale Climat (article 3) ainsi que la détermination de ses attribution, de son rôle, de son fonctionnement (article 6) et de la fréquence de ses réunions (article 8) ;
   - l'obligation d'établissement, d'exécution et de suivi d'un Plan national Climat (article 14).

Or, ce système n'assure pas de gouvernance climatique intra-belge efficace.

Cette situation est parfaitement connue de longue date par l'État fédéral et les Régions, qui se sont fautivement abstenus d'y remédier.

Elle leur est parfaitement connue de longue date de l'État fédéral et des Régions puisque :
- la mal-gouvernance climatique belge fait l'objet d'un consensus scientifique et socio-économique depuis 2011 ;
- les accords de coopération de gouvernance climatique que l'État fédéral et les Régions cherchent à conclure, échouent à rencontrer efficacement les besoins.

Ci-dessous nous examinons de plus près ces deux constats.

---

[545] Accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto (*M.B.*, 27 juin 2003, entrée en vigueur le 13 novembre 2003), Pièce F.1.

§1. Mal-gouvernance climatique belge connue de longue date : rapports et avis

298. La mal-gouvernance climatique caractérisée est une situation connue de longue date par l'État fédéral et les Régions.

1.1 En 2011

299. Le 11 octobre 2011, les principaux partis politiques belges adoptent l'accord institutionnel pour la Sixième réforme de l'État.

Cet accord institutionnel mentionne la gouvernance climatique, plus particulièrement son institution clef, la Commission nationale Climat :

> « *Commission nationale Climat : le fonctionnement de la Commission nationale Climat sera optimalisé et son rôle renforcé* » (p. 44).

Cet accord politique constitue déjà un premier constat de la mal-gouvernance climatique par les principaux partis politiques belges eux-mêmes.

Le consensus politique, qui impliquait la conclusion d'un accord de coopération modifiant ou remplaçant celui de novembre 2002, est resté lettre morte. De 2011 à ce jour, il n'a jamais été exécuté.

1.2 En 2014

300. En 2014, le Conseil fédéral du développement durable (CFDD)[546] remet un avis sur demande du secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Énergie, à la Mobilité et aux Réformes institutionnelles[547].

Exceptionnellement, cet avis a été rédigé avec le concours du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (CESRBC), le Conseil de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale (CERBC), le Milieu- et Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad), le Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), le Conseil économique et social de Wallonie (CESW) et le Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable (CWEDD). Il est donc particulièrement représentatif des secteurs socio-économiques et environnementaux auprès de l'État fédéral et des trois Régions.

L'avis souligne que les défis que la Belgique devra relever sont conséquents et rendent nécessaires de sérieuses réformes en matière de gouvernance climatique :

> « *Les Conseils souhaitent commencer par rappeler* ***les défis en matière de gouvernance qui devront être relevés*** *afin de réussir la transition vers une société bas carbone en Belgique :*
> - *une perspective à long terme avec 2050 comme horizon est nécessaire, comme cadre pour les politiques à court terme ;*

---

[546] Le CFDD « *donne des avis à l'autorité fédérale belge sur la politique fédérale de développement durable* ». Il est composé de représentants du Ministre fédéral, des Régions et Communautés, des ONG pour la protection de l'environnement, des ONG pour la coopération au développement, du secteur de la consommation, des syndicats, des employeurs, des organisations de jeunesse, du monde scientifique et de conseillers scientifiques (www.frdo-cfdd.be, consulté le 8 mai 2019).

[547] CFDD, Avis sur la concrétisation de la transition de la Belgique vers une société bas carbone en 2050, 2014, Pièce F.17.

- *il est nécessaire d'arriver à une interaction forte entre les niveaux de pouvoir et entre les différents domaines d'action ;*
- *une approche large se focalisant sur l'ensemble des composantes du système énergétique et qui intègre les trois dimensions du développement durable est nécessaire (approche systémique, voir § [3] infra) ;*
- *la politique doit reposer sur des fondements solides (notamment au niveau scientifique) et un dialogue transparent avec les parties prenantes ;*
- *un cadre légal stable est nécessaire ;*
- *les engagements pris par les gouvernements au niveau national et les engagements internationaux doivent être respectés.* »[548] (nous soulignons).

En termes de recommandations générales, les Conseils soulignent « *qu'une* ***coordination*** *entre les différentes instances belges fédérales et régionales* ***est essentielle*** *afin d'assurer une plus grande cohérence de la politique de transition, afin de définir ensemble les actions à prendre et construire une vision coordonnée et à long terme pour les politiques « climat et énergie » et pour une société bas carbone*»[549] (nous soulignons).

Cette **coordination** doit « *être permanente* » et fondée sur « *l'application du* ***principe de mutualité****, selon lequel chaque niveau de pouvoir cherche à agir de manière à renforcer l'efficacité de tous les autres niveaux de pouvoir* »[550] (nous soulignons).

En outre, cette réforme doit être accompagnée « *du développement d'une meilleure gouvernance au sein de chaque entité impliquée (coordination horizontale des politiques) »* puisqu'un *« défi important [pour la gouvernance climatique belge] est de les rendre plus compatibles avec le développement durable les processus politiques au quotidien (…)* »[551].

Cette stratégie doit s'accompagner d'une « ***évaluation régulière*** *permettant de mesurer (…) les résultats concrets des mesures adoptées, accompagnée des* ***mesures correctrices si nécessaire*** »[552] (nous soulignons).

En termes de recommandations institutionnelles, les Conseils plaident pour une consultation des parties prenantes suffisamment en amont. Les Conseils plaident également pour le renforcement des institutions existantes afin de préparer le travail de coordination des politiques fédérale et régionales en vue d'en assurer la cohérence et le renforcement mutuel.

Enfin, les Conseils « *demandent que des* ***moyens nécessaires suffisants*** *soient assurés à la Commission nationale Climat et qu'il soit veillé à la transparence de ses activités et de ses décisions* » et soulignent qu' « *il est souhaitable* ***d'améliorer le mécanisme de suivi*** *des engagements pris par les différents niveaux de pouvoir en matière de politique climatique* »[553] (nous soulignons).

301. En 2014 toujours, la Ministre fédérale de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable a reconnu l'importance et la portée de cet avis, puisqu'elle déclare que le fait qu'il « *ait été réalisé conjointement par le CFDD et les conseils régionaux, (…)* ***renforce la portée de cet avis,*** *et rend d'autant plus important son suivi.* ***Je suis consciente des lacunes existantes au niveau de la cohérence et la coordination des politiques menées par les différents niveaux de***

[548] CFDD, Avis précité, 2014, p. 2, Pièce F.17.
[549] CFDD, Avis précité, 2014, p. 3, Pièce F.17.
[550] CFDD, Avis précité, 2014, p. 3, Pièce F.17.
[551] CFDD, Avis précité, 2014, Pièce F.17.
[552] CFDD, Avis précité, 2014, p. 4, Pièce F.17.
[553] CFDD, Avis précité, 2014, Pièce F.17.

pouvoir, et de la nécessité d'améliorer la coopération via les différentes institutions en place, telles que la Commission Nationale Climat (CNC) »[554] (nous soulignons).

1.3 <u>En 2016</u>

302. En juillet 2016, le CFDD publie un nouvel avis sur la gouvernance climatique belge[555].

Il y souligne son inquiétude sur le flou des interprétations et les nombreuses options ouvertes après l'accord politique sur la répartition de l'effort climatique intervenu dans le cadre de l'Accord de Paris de décembre 2015. Il constate que cet accord « *doit être concrétisé par un accord de coopération* »[556].

Le CFDD y exhorte l'État fédéral et les Régions « ***d'intensifier la négociation pour fixer ces options et clarifier ces points*** *de l'accord de coopération au plus vite, puisque les délais annoncés dans l'accord politique sur le burden sharing (février 2016, soit 2 mois après la signature de l'accord) sont largement dépassés* »[557] (nous soulignons) .

1.4 <u>En 2017</u>

303. En janvier 2017, le Sénat publie d'initiative un « Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques »[558].

Ce rapport d'information a fait appel à des auditions d'experts et a dégagé pas moins de 26 recommandations en matière de gouvernance climatique belge. Ces recommandations doivent, selon les termes utilisés par le Sénat, être mises en œuvre « *de manière accélérée* »[559], « *au plus vite* » [560], …

La portée des recommandations est telle que nous les reproduisons quasiment entièrement ci-après. De par leur contenu il est péniblement clair qu'elles visent à remédier à des lacunes majeures et critiques de la gouvernance climatique belge.

Les voici :

- Concernant la politique climatique générale :
  - le développement d'une stratégie climatique au-delà de 2030, donc à horizon plutôt long, par les autorités fédérale et régionales en concertation avec leurs Parlements respectifs (Recommendation n° 1) ;
  - la mise en place d'une **politique climatique ambitieuse** permettant de respecter l'Accord de Paris, avec la détermination de commun accord et dans tous les domaines politiques concernés des actions à entreprendre par toutes les autorités fédérale et régionales afin d'aboutir avec une vision coordonnée à une société à faible intensité de carbone (R. n° 2) ;

---

[554] CFDD, Avis précité, 2014, p. 8, Pièce F.17.
[555] CFDD, Avis sur la gouvernance concernant la politique climatique, Bruxelles, 2016, Pièce F.18.
[556] CFDD, Avis précité, 2016, p. 3, Pièce F.18.
[557] CFDD, Avis précité, 2016, Pièce F.18.
[558] Sénat de Belgique, Rapport d'information sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc. Parl*., Sénat, 2016-2017, no. 6-253/4, Pièce F.19.
[559] Sénat de Belgique, Rapport d'information précité, *Doc. Parl*., Sénat, 2016-2017, pièce F.19.
[560] Sénat de Belgique, Rapport d'information précité, *Doc. Parl*., Sénat, 2016-2017, pièce F.19.

- L'instauration d'un maximum de coopération et de cohérence entre Etat fédéral et Régions, notamment par l'application du principe de mutualité. Ce principe « *signifie qu'elles vérifient systématiquement l'impact éventuel d'une mesure sur la politique climatique d'une autre entité et essaient d'agir de manière à renforcer l'efficacité des mesures de tous les autres niveaux de pouvoir* » (R. n° 3) ;
- le renforcement du dialogue continu entre État fédéral et Régions à travers la Commission Nationale Climat, y compris durant les périodes de formation de gouvernement et les affaires courantes (R. n° 4) ;
- le renforcement des instruments et moyens, notamment les administrations des différents niveaux de pouvoir (R. n° 5).

➢ Concernant les futurs objectifs et la contribution à l'effort en matière climatique :
- une anticipation de la répartition intrabelge des objectifs 2030 (R. n° 6) ;
- une contribution par chaque entité selon ses spécificités à l'effort climatique, pour obtenir le résultat le plus favorable en matière de climat pour l'ensemble des entités (R. n° 8).

➢ Concernant la méthodologie :
- l'amélioration du suivi systématique de la politique intrabelge en matière de climat (R. n° 10) ;
- la mise en place d'un système unique de monitoring et de rapportage cohérent entre tous les niveaux de pouvoir pour mesurer les émissions de gaz à effet de serre et pour évaluer l'impact des orientations politiques et des mesures prises (R. n° 11).

➢ Concernant le rôle du Comité de concertation[561] :
- le renforcement du rôle du Comité de concertation en amont et en suivi de la Commission nationale Climat en tant qu'organe de supervision politique et de lieu de rencontre des gouvernements (R. n° 12).

➢ Concernant la Commission nationale Climat :
- assurer le respect de l'accord de coopération du 14 novembre 2002 instituant les bases de la gouvernance climatique belge, en renforçant la transparence et en organisant un suivi parlementaire et en prévoyant la mise en place de mesures contraignantes en cas de non-respect de l'accord de coopération (R. n° 13) ;
- l'exécution entière des missions dévolues à la Commission nationale Climat définies par l'accord de coopération du 14 novembre 2002 (R. n° 14)
- l'adoption d'un programme de travail par la présidence de la Commission nationale Climat à l'occasion de chaque nouvelle présidence (R. n° 15)
- le renforcement du rôle, de l'efficacité et du fonctionnement de la Commission nationale Climat (R. n° 16)
- le respect de l'article 8 de l'accord de coopération du 14 novembre 2002 qui oblige la tenue de réunions de la Commission nationale Climat au moins deux fois par an (R. n° 18)
- Le respect de l'article 6, § 1er de l'accord de coopération du 14 novembre 2002 qui oblige l'établissement d'un rapport annuel faisant état des activités de la Commission nationale Climat et notamment du respect des trajectoires annuelles de chaque

[561] Le Comité de concertation est institué, en toute matière utile, en vue de servir de « *point central de concertation, de coopération et de coordination entre l'Etat, les communautés et les régions pour réaliser des objectifs communs ou individuels, dans le respect des compétences de chacun* » (art. 31/1 de la loi loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980). Il est organisé aux articles 31 à 31*ter* de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980.

gouvernement en termes de réduction des émissions de GES et de tout objectif climatique (R. n° 19)
- La présentation de ce rapport annuel chaque année à tous les Parlements compétents en matière de climat en Belgique (R. n° 20)
- L'établissement d'une vision à long terme et une feuille de route (R. n° 21), et donc :
  - l'élaboration de manière accélérée d'un nouveau plan national climat faisant suite à celui qui couvrait la période antérieure à 2012, mis à jour, comportant un aperçu clair des actions politiques engagées, envisagées et leurs effets attendus ;
  - l'élaboration d'un plan national climat en cohérence avec les plans des entités fédérées déjà existants ;
  - la fixation d'objectifs contraignants au-delà de la législature en cohérence avec les objectifs contraignants de l'Union européenne et les objectifs de l'Accord de Paris sur l'horizon 2030 et ensuite 2050 ;
  - Le renforcement de la transparence des travaux de la Commission nationale Climat, avec mise en ligne des documents et rapports des réunions (R. n° 22).

➢ Concernant un organe de concertation interparlementaire :
- créer un organe de concertation interparlementaire se réunissant au moins deux fois par an pour l'examen de la politique climatique et le débat sur les avancées réalisées ou à réaliser (R. n° 23)
- présenter chaque année le rapport annuel de la Commission nationale Climat à cet organe de concertation interparlementaire (R. n° 24)
- entendre au moins une fois par an et à chaque fois qu'une évolution européenne importante concernant la politique climatique le nécessite le Président du Comité de concertation et les ministres concernés au sujet du pilotage de la Commission nationale Climat (R. n° 25)
- présenter au plus vite un projet de plan intégré national énergie-climat 2020-2030 afin qu'il puisse être examiné dans un délai suffisant par les parlementaires concernés (R. n° 26).

304. Il faut relever que ce rapport d'information du Sénat a été élaboré abstraction faite du futur Règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action pour le climat.

Or, par ses exigences en gouvernance climatique, ce règlement relève le seuil des nécessités de coopération et de cohérence interne dans le cadre de l'action climatique à charge des États-membres à structure fédérale[562]. Le projet de Règlement était pourtant en préparation depuis 2016 et les États-membres, dont la Belgique, ne pouvaient l'ignorer.

Par conséquent, les nombreuses recommandations formulées par le Sénat à l'occasion de son rapport prenaient place dans un contexte de gouvernance climatique moins exigeant qu'il ne l'est aujourd'hui. La situation était déjà critique en 2017, et ce depuis 2011. Elle l'est encore davantage depuis l'entrée en vigueur du Règlement 2018/1999. **Ce constat démontre, à nouveau, la situation alarmante de la gouvernance climatique belge.**

1.5 <u>En 2019</u>

[562] *Supra*, nos. 270-276.

305. Début février 2019, une proposition de loi spéciale « Climat », requérant la majorité spéciale prévue à l'article 4, alinéa 3, de la Constitution, a été soumise à la discussion parlementaire[563]. Cette proposition de loi spéciale avait été élaborée en quelques semaines par des académiques experts en droit climatique et en droit constitutionnel de différentes universités belges[564].

La proposition visait à remédier aux lacunes critiques de la gouvernance climatique belge qui ont été évoqués ci-avant. Son adoption aurait permis de remédier à l'ensemble de ces critiques connues depuis 2011. Elle aurait également permis de répondre de manière efficace et efficiente aux exigences posées par le Règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018, précité, entré en vigueur le 24 décembre 2018. La Section de législation du Conseil d'État a émis un avis en chambres réunies dans un temps record, particulièrement pour une fin de législature[565]. Dans cet avis, le Conseil d'Etat a approuvé l'utilisation d'une loi spéciale pour l'organisation d'un exercice cohérent des compétences climatiques de l'Etat fédéral et des entités fédérées. Il a toutefois estimé que l'introduction d'objectifs de réduction d'émissions d'ici 2030 et 2050 et l'insertion de principes de bonne gouvernance climatique tel que le principe de mutualité[566], concernait l'exercice des compétences en tant que telles, à quoi une loi spéciale ne pouvait servir. D'où l'initiative d'amendement de l'article 7*bis* de la Constitution[567], une des solutions proposées par l'avis.

L'amendement de l'article 7*bis* de la Constitution, qui aurait permis l'adoption de la proposition de loi spéciale en son entièreté, a été rejeté par la Chambre des représentants en séance plénière du 28 mars 2019, en l'absence de majorité qualifiée nécessaire à son adoption[568].

306. En toute hypothèse, le parcours rapide de la proposition de loi « Climat », entre début février et début avril 2019, au travers de la procédure législative, met en exergue le peu d'effort de l'État belge et des entités fédérées compétentes en la matière depuis 2011, alors que les problèmes et les pistes de solution étaient connus et qu'il existait un consensus politique et socio-économique largement établi à leur sujet.

1.6 À ce jour

307. À ce jour, cela fait donc au moins plus de 8 ans que les graves lacunes de la gouvernance climatique belge sont parfaitement connues de l'État fédéral et des Régions.

Le Règlement (UE) 2018/1999, qui s'annonçait depuis 2016[569], est entré en vigueur le 24 décembre 2018 et a, de par son modèle intégré de gouvernance climatique, déplacé à un tout autre niveau les exigences de cohérence et de collaboration auxquelles la gouvernance

---

[563] Proposition de loi spéciale du 6 février 2019 coordonnant la politique de l'autorité fédérale, de Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme, *Doc. Parl*., Chambre, 2018-2019, no. 54-3517/001. Voy. également Proposition de loi spéciale du 6 février 2019 coordonnant la politique de l'autorité fédérale, de Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme, *Doc. Parl*., Chambre, 2018-2019, no. 54-3520/001, Pièce F.5 qui reprend la même proposition avec d'autres objectifs de réduction des émissions de GES.

[564] D. VAN REYBROUCK, « Laatste kans voor de Klimaatwet", *De Standaard*, 20 mars 2019, p. 34, Pièce K.5.

[565] Proposition de loi spéciale du 6 février 2019 coordonnant la politique de l'autorité fédérale, de Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme. Avis du Conseil d'Etat n° 65.404/AG du 4 mars 2019, *Doc. Parl*., Chambre, 2018-2019, no. 54-3517/004, Pièce F.5.

[566] Voy. *supra,* no. 303, les recommandations de politique climatique générale.

[567] Proposition du 13 mars 2019 de révision de l'article 7*bis* de la Constitution afin d'ancrer les objectifs et principes climatiques, *Doc. Parl*., Chambre, 2018-2019, 54-3642-001, Pièce F.6.

[568] http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=F&legislat=54&dossierID=3642

[569] *Supra*, nos.268-269.

climatique dans le pays doit répondre. Ce qui rend l'inertie de l'Etat fédéral et des Régions en la matière d'autant plus interpellant.

En dépit de ces lacunes et des nouvelles obligations européennes annoncées depuis 2016, tant l'État fédéral que les Régions ont échoué à réformer la gouvernance climatique pour la rendre plus efficace et efficiente en vue de rencontrer les nécessités du défi climatique connu depuis des décennies[570] et les engagements supranationaux du pays à cet égard[571].

Aucune amélioration de la situation n'est intervenue depuis 2011. Plus encore, il n'y a, à l'heure actuelle, aucune amélioration de la situation susceptible d'aboutir à brève échéance.

308. **Rien de ce qui précède n'est contesté par les parties défenderesses**. La concluante prend note de ce qu'elles reconnaissent par conséquent la réalité des dysfonctionnements énoncés.

§2. Accords de coopération facultatifs inopérants

309. Un accord de coopération du 14 novembre 2002 constitue la base de la gouvernance climatique intra-belge actuelle. Ci-dessus, nous avons vu qu'à plusieurs reprises les acteurs politiques et socio-économiques ont avancé la piste d'une modification de cet accord de coopération ou de nouveaux accords de coopération pour développer la gouvernance climatique dans le pays. Ci-après, nous examinons l'efficacité de l'instrument en matière climatique.

L'article 92*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 permet aux collectivités belges de conclure des accords de coopération en matière climatique.

Un constat s'impose : ces accords de coopération, du type facultatif, **ne fonctionnent pas**. Les points de blocage sont nombreux. Nous en relevons trois:

- le niveau d'ambition de tels accords est bas ; le contenu de ces accords doit être approuvé à l'unanimité, donnant *de facto* un droit de veto à chacune des parties dans le processus de leur élaboration, ce qui mène à des résultats de plus petit dénominateur commun;
- il y a une dilution des responsabilités politique car aucune collectivité ne porte telle quelle la charge de la compétence climatique et aucun organe ne joue effectivement le rôle d'arbitre décisif[572] ;
- du fait de la nécessité d'unanimité dans leur adoption, et de l'approbation ultime de chacun des parlements impliqués en bout de trajectoire, le processus d'adoption est chronophage.

Ces éléments participent au dysfonctionnement de la gouvernance climatique belge. En l'absence de politique climatique intégrée, la Belgique connaît donc une « *juxtaposition de mesures prises par les différents niveaux de pouvoir et par les différents départements* »[573].

310. À titre purement illustratif de l'inefficacité des accords de coopération, nous détaillons ci-après la saga de l'accord de coopération pour la répartition de l'effort climatique entre les collectivités belges lors de la seconde période d'engagement (2013-2020) du Protocole de Kyoto.

---

[570] *Supra*, nos. 197-198.
[571] *Supra*, no. 200.
[572] M. EL BERHOUMI & C. NENNEN, *op. cit*., p. 61, pièce I.9.
[573] CFDD, Avis sur le document « projet de plan national climat 2009-2012 de la Belgique – inventaire des mesures et état des lieux au 31 décembre 2008 », Bruxelles, 5 février 2009, disponible sur www.frdo-cfdd.be.

311. Le 11 décembre 1997, le Protocole de Kyoto est signé par plus de 190 États de la communauté internationale[574]. Le Protocole fixe deux « périodes d'engagement », soit des périodes au cours desquelles des réductions convenues par le Protocole et ses amendements devront être réalisées par les États-parties au Protocole. La seconde période d'engagement couvre les année 2013-2020. Les seuils de réduction des émissions de GES sont déterminés par l'Amendement de Doha de 2012. Comme nous l'avons vu plus haut, cet amendement n'est pas encore entré en vigueur[575]. Indépendamment de cette donnée, une Décision européenne **2009**, la Décision n° 406/2009/CE[576], a repris les engagements européens sous Doha et impose ainsi des réductions d'émission de GES à ses États membres. D'où nous vient la nécessité d'une répartition intra-belge de l'effort climatique concernant la période 2013-2020, cette « seconde période d'engagement ».

312. Le **1er janvier 2013**, la seconde période d'engagement 2013-2020 débute.

313. Le **4 décembre 2015**, soit presque 3 ans après le commencement de la seconde période d'engagement et plus de 5 ans après le Décision européenne à mettre en œuvre, l'État fédéral et les Régions parviennent à un accord politique sur la répartition de l'effort climatique (ou *burden sharing*).

Il faut souligner que cet accord politique a pu être atteint suite à une forte pression en pleine COP-21 à Paris, le ridicule de la situation belge ayant été pointé par la communauté internationale. Ceci démontre à nouveau l'immobilisme total de l'État fédéral et des Régions sur la question climatique[577].

314. En **juillet 2016**, comme déjà souligné *supra*[578], le CFDD rend un avis par lequel il souligne son inquiétude sur le flou des interprétations et les nombreuses options ouvertes après l'accord politique sur la répartition de l'effort climatique. Le CFDD exhorte l'État fédéral et les Régions « *d'intensifier la négociation pour fixer ces options et clarifier ces points de l'accord de coopération au plus vite, puisque les délais annoncés dans l'accord politique sur le burden sharing (février 2016, soit 2 mois après la signature de l'accord) sont largement dépassés* »[579].

315. Le **12 février 2018**, un accord de coopération est enfin conclu entre l'État fédéral et les Régions traduisant en termes juridiques la répartition de l'effort climatique sur la période 2013-2020[580].

---

[574] *Supra,* no. 198.

[575] *Ibid*.

[576] Décision n° 406/2009 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 gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de la réduction de ces émissions jusqu'en 2020. Voy. su*pra*, no. x. Pièce G.6.

[577] Le site **www.climat.be** (qui s'auto-désigne comme « l*e site fédéral belge pour une information fiable sur les changements climatiques* » et qui est géré par le Service fédéral Changements climatiques, relevant du SPF Santé publique, chaîne alimentaire et environnement) reconnait que :
« ***Le 4 décembre 2015, durant le sommet sur le climat de Paris (COP21) et après 6 années de négociations****, un accord politique a été trouvé entre les 4 ministres compétents pour le climat concernant la répartition des objectifs belges en matière de climat et d'énergie pour la période 2013-2020.* ***Cet accord s'imposait d'urgence afin de permettre à notre pays de respecter ses engagements*** *dans le contexte du paquet « énergie climat » européen* » (Voy. www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/repartition-des-charges, consulté le 25 mai 2019).

[578] *Supra*, no. 302.

[579] CFDD, Avis sur la gouvernance concernant la politique climatique, Bruxelles, 2016, Pièce F.18.

[580] Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.,* 12 juillet 2018, p. 55650 et s., Pièce F.4.

Le **22 juillet 2018,** il a obtenu l'accord de l'ensemble des parlements impliqués. Il est entré en vigueur ce même jour.

Cet accord de coopération portant sur la répartition de l'effort climatique aura été conclu :

- plus de 9 ans **après** la décision n° 406/2009/CE ;
- plus de 5 ans **après** le début de la période d'engagement 2012-2020 et près de 2 ans **avant la fin** de cette période d'engagement ;
- et plus de 2 ans **après** l'accord politique sur le *burden sharing*.

316. Ces délais sont **manifestement très déraisonnables** et sont la conséquence directe de la négligence de l'État fédéral et des Régions.

Notez que l'inertie à conclure des accords de coopération indispensable à la gouvernance climatique s'ajoute aux dysfonctionnements de la gouvernance climatique belge telle qu'instaurée par l'accord de coopération de 2002.

§3. Gouvernance climatique – conclusion

317. L'État fédéral et les Régions se sont rendus coupables de carences dans l'organisation d'une bonne gouvernance climatique.

318. En particulier, il a été constaté que :

- d'une part, l'État fédéral et les Régions n'ont entrepris aucune action alors qu'ils sont conscients depuis longtemps que l'organisation de la gouvernance climatique telle qu'instituée par l'accord de coopération du 14 novembre 2002 est dysfonctionnelle ;
- d'autre part, l'État fédéral et les Régions se sont abstenus de conclure des accords de coopération dans des délais raisonnables.

Il en résulte que l'État fédéral et les Régions laissent toujours perdurer une situation intolérable, connue de longue date, sans y remédier. Et ce, de manière d'autant plus problématique depuis l'entrée en vigueur du Règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018.

Actuellement, la seule contrainte réelle dans l'exercice de « la compétence climatique » belge est à rechercher hors de l'ordre juridique belge. En effet, l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés se sont liés aux obligations internationales et européennes de manière irrévocable. La Belgique n'avance qu'« *acculée, parce qu'elle y est contrainte et forcée* »[581].

SECTION 4. ***Obligations internationales et européennes de la Belgique en matière de réduction des émissions de GES : résultats***

319. En droit international, l'article 27 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités dispose que « *[u]ne partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité* (...)»[582].

La situation est identique d'un point de vue du droit européen : la Belgique est tenue à une obligation de résultat dans l'exécution des obligations qui découlent de ses engagements

[581] X., « En Belgique, la régionalisation du climat était une erreur », *L'Écho*, 27 janvier 2016, p. 9, Pièce K.1.
[582] Supra, no. 250

européens[583], par application de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

En particulier, elle ne peut échapper à ses obligations européennes en invoquant son organisation fédérale en application des principes d'effectivité et de primauté du droit de l'Union, de coopération loyale et d'égalité entre États, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne[584] :

> « *Ainsi, il est de jurisprudence constante que* ***chaque État membre est libre de répartir les compétences sur le plan interne*** *et de mettre en œuvre les actes de droit communautaire qui ne sont pas directement applicables au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales,* ***pourvu que cette répartition des compétences permette une mise en œuvre correcte des actes de droit communautaire en cause*** » (nous soulignons).

320. En pratique, la Belgique a cherché à réaliser ses engagements sous la CCNUCC au travers de l'action climatique européenne, ce qui confère une importance particulière à la performance du pays dans le cadre européen. Comme constaté dans le chapitre précédent, la Belgique traine en queue du peloton européen. Nous revisitons cette donnée en portant le regard sur les communications d'instances européennes et nationales la concernant. Nous avons choisi de concentrer la démonstration sur les objectifs contraignants relatifs à la réduction de GES dans les secteurs non-ETS [585], repris à l'horizon 2020 dans la Décision n° 406/2009/CE et à l'horizon 2030 dans le Règlement (UE) 2018/842[586]. La réduction des émissions de GES est au cœur de la politique climatique mondiale. Ainsi cette obligation spécifique a une valeur extrêmement significative pour le sérieux des efforts des parties défenderesses. Elle nous intéresse par rapport à une conduite, ou pas, de bon père de famille des défenderesses.

§1. Evaluation des progrès engrangés par l'Etat fédéral et les Régions pour la réalisation des objectifs climatiques de 2020

321. Pour mesurer les progrès réalisés par la Belgique en matière climatique lors des dernières années, plusieurs rapports et analyses font autorité.

Au niveau européen :

- Les communications 2011-2019 de la Commission européenne portant sur le semestre européen : évaluation des progrès concernant les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) n°1176/2011 ;
- Le rapport du 26 octobre 2018 de la Commission européenne portant sur l'UE et l'accord de Paris sur le climat : bilan des progrès réalisés à la COP de Katowice en application de l'article 21 du règlement (UE) n° 525/2013 ;
- Les différents rapports Eurostat pertinents ;
- Le rapport de l'Agence européenne de l'environnement du 31 octobre 2019.

Au niveau belge :

- Les publications du Bureau Fédéral du Plan (2015, 2016 et 2017) ;

---

583 CFDD, Avis précité, 2014, p. 2, Pièce F.17.

584 C.J.U.E., arrêt *Horvath* (Grande chambre), C-428/07, 16 juillet 2009, ECLI:EU:C:2009:458, §50, Pièce N.1.

585 Nous reviendrons sur les possibilités d'impact national sur les secteurs ETS *infra* et Annexe technique.

586 *Supra*, nos. 267-269.

- Les projections des émissions par rapport aux objectifs climatiques réalisées par l'administration fédérale.

1.1 Concernant les objectifs climatiques belges pour 2020

322. Le service public des données statistiques de l'Union européenne – EUROSTAT – compile en toute indépendance les données officielles de chaque État-membre concernant la réalisation de ses objectifs de réduction des émissions de GES.

Au jour du dépôt des présentes conclusions, les données de la Belgique en la matière jusqu'en 2017 sont librement consultables sur le site web d'Eurostat.

Les concluantes rappellent qu'à l'horizon 2020, la Belgique doit réaliser une réduction des GES de 15% par rapport à 2005 en vertu de la Décision n° 406/2009 (également nommée « Décision de répartition de l'effort » ; '*Emission Sharing Decision'* ou 'ESD')[587].

Exprimé en millions de tonnes équivalent CO_2 par rapport à l'objectif de réduction, le tableau tiré des statistiques Eurostat et qui tient compte de la Décision n° 406/2009[588] indique[589] :

[587] *Supra,* no. 267.

[588] Remarquons que l'allégation de la Région wallonne au n° 21 de ses conclusions principales est contrefactuelle puisque les tableaux Eurostat reproduits ci-après se réfèrent explicitement à ladite Décision n° 406/2009 et donc aux réductions d'émission non-ETS.

[589] Consultable sur :
https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_35&language=fr (Consulté le 25 mai 2019).

Emissions de gaz à effet de serre dans les secteurs inclus sur la décision de répartition de l'effort (ESD)

base décision relative à la répartition de l'effort=100 / million de tonnes équivalents CO2

Emissions de gaz à effet de serre dans les secteurs inclus sur la décision de répartition de l'effort (ESD) - millions de tonnes équivalent CO2

geo \ time	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TARGET
UE (28 pays)	2 855,84	2 837,8	2 768,96	2 793,07	2 676,78	2 735,39	2 618,07	2 597,48	2 567,2	2 478,19	2 519,23	2 554,99	2 574,45 (p)	2 618,17
Belgique	78,8	77,85	76,81	79,35	75,7	77,96	72,45	72,86	74,26	70,05	72,72	74,06	72,43 (p)	68,25

Lorsque l'on convertit les données de ce tableau **en pourcentage de réduction par rapport à l'objectif de réduction**, le tableau tiré des statistiques Eurostat montre :

Emissions de gaz à effet de serre dans les secteurs inclus sur la décision de répartition de l'effort (ESD)

base décision relative à la répartition de l'effort=100 / million de tonnes équivalents CO2

Emissions de gaz à effet de serre dans les secteurs inclus sur la décision de répartition de l'effort (ESD) - Année de base décision de l'UE relative à la répartition de l'effort=100

geo \ time	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TARGET
UE (28 pays)	98,9	98,3	95,9	96,7	92,7	94,7	90,7	90	88,9	85,8	87,3	88,5	89,2 (p)	90,7
Belgique	98,1	97	95,7	98,8	94,3	97,1	90,2	90,7	92,5	87,3	90,6	92,2	90,2 (p)	85

323. La lecture de ces tableaux fait apparaître que :

- En 2017, à trois années de l'échéance fixée en 2020, la Belgique, demeurée à 90,2% reste encore loin de son objectif d'émissions, fixé à 85% au 31 décembre 2020.

- En 2014, le creux des émissions de GES de la Belgique a été atteint. Depuis 2014, les émissions de GES n'ont jamais cessé d'augmenter par rapport au niveau de 2014.

- Depuis 2014, la Belgique est globalement dans une tendance haussière de ses émissions de GES.

1.2 Objectifs climatiques belges pour 2020 : historique des avis et rapports sur l'avancement de la Belgique – Situation connue de longue date

324. L'échec de la réalisation des objectifs de réduction des émissions de GES par la Belgique est une situation dont celle-ci a connaissance depuis trop longtemps.

Depuis maintenant quelques années, les rapports démontrant que la Belgique ne sera pas en mesure d'atteindre ses objectifs de réduction des émissions de GES d'ici 2020 s'accumulent.

Cet échec est pointé, chaque année, de manière constante et objective, par des rapports et des analyses qui font autorité.

- En 2011, la Commission européenne note déjà :

  « *Malgré l'influence de la crise économique, la tendance récente des émissions de gaz à effet de serre ne tend pas vers l'objectif national Europe 2020 (diminution de 15% par rapport au niveau de 2005)* »[590].

- En 2012, la Commission européenne constate :

  « *Bien que les émissions aient diminué de 1% jusqu'en 2010 (par rapport à 2005), elles devraient augmenter 0,3 d'ici 2020 (toujours par rapport à 2005) selon les dernières projections de la Belgique, ce qui représente un écart négatif de 15,3 points de pourcentage par rapport à l'objectif visé* »[591].

- En 2013, la Commission européenne persiste :

  « *la Belgique ne semble pas en voie d'atteindre son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020. D'après les projections, le pays s'attend à manquer cet objectif de 11 points de pourcentage (pp). Une coordination et un partage des efforts entre les différentes autorités concernées font actuellement défaut* »[592].

  « *Selon les prévisions relatives aux émissions de gaz à effet de serre en 2020, la Belgique manquera de 11 points de pourcentage son objectif consistant en une réduction de 15% desdites émissions. Par ailleurs, la manière dont les initiatives isolées prises par les diverses autorités garantiront la réalisation de l'objectif collectif demeure incertaine* »[593].

---

[590] Communication de la Commission européenne, Rapport 2011 pour la Belgique, 7 juin 2011, p. 19, Pièce G.11.
[591] Communication de la Commission européenne, Rapport 2012 pour la Belgique, 30 mai 2012, p. 8, Pièce G.14.
[592] Communication de la Commission européenne, Rapport 2013 pour la Belgique, 29 mai 2013, p. 5, Pièce G.15.
[593] *Ibid*., p. 33.

- En 2014, la Commission européenne écrit :

  « *[S]i elle ne prend pas de nouvelles mesures ou n'adopte pas de mécanismes de flexibilité supplémentaires, la Belgique n'atteindra pas son objectif Europe 2020 de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission de l'Union. Les défis dans le secteur des transports n'ont pas été pris en compte de manière adéquate et il convient encore d'établir une répartition claire des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre les différents niveaux de pouvoir* »[594].

- En 2015, la Commission européenne relève :

  « *Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, la Belgique s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre provenant de secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE) de 15% par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2020 (…). Faute de mesures supplémentaires ou de recours à des mécanismes de flexibilité, la Belgique manquerait de 11 pp son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, selon ses propres projections. L'effort restant à fournir est donc parmi les plus importants de tous les États membres* »[595].

- En 2016, la Commission européenne souligne :

  « *Si elle ne modifie pas ses politiques et n'a pas recours à des mécanismes souples, la Belgique ne parviendra pas à atteindre son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 6 points de pourcentage en 2020 (par rapport à 2005)* »[596].

- En 2017, la Commission européenne soulève :

  « *La Belgique devrait manquer de 5 points de pourcentage son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2020 par rapport à 2005 (…) Il importe au plus haut point d'appliquer l'accord interne sur le climat à l'horizon 2020, de revoir les politiques en vigueur à la lumière de cet accord et d'élaborer une vision à long terme* »[597].

- En 2017 toujours, le Bureau Fédéral du Plan insiste :

  « *Dans les scénarios exploratoires (projections) considérés ci-dessus, les objectifs quantitatifs extraits des SDG [Objectifs Mondiaux du développement durable, ndr] et de la VLT DD [Vision stratégique fédérale de long-terme de développement durable] concernant l'énergie et les émissions de GES ne sont atteint ni en 2030 ni en 2050, sauf l'objectif de diminution de la dépendance énergétique dans le scénario UE2030+. Les politiques menées actuellement, ainsi que celles prévues pour atteindre les objectifs européens fixés pour 2030 (scénarios UE2030 et UE2030+), si elles vont dans la bonne direction, ne sont pas suffisantes pour atteindre les SDG et les objectifs de la VLT DD* »[598].

- En 2018, la Commission européenne appuie :

---

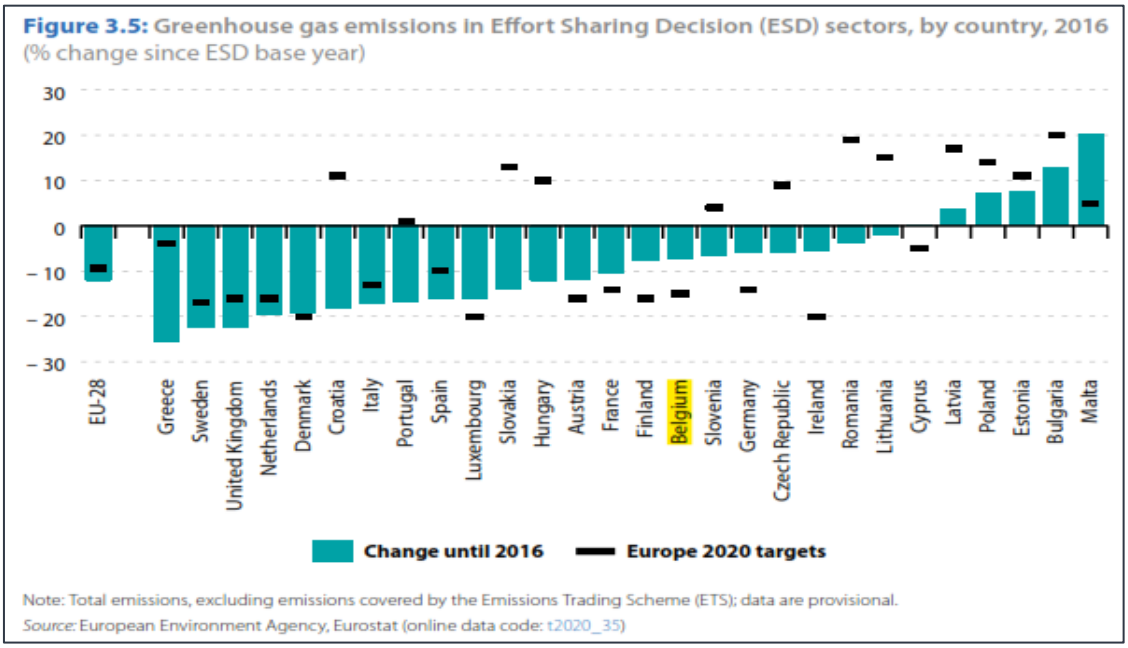
[594] Communication de la Commission européenne, Rapport 2014 pour la Belgique, 5 mars 2014, p. 5, Pièce G.16.
[595] Communication de la Commission européenne, Rapport 2015 pour la Belgique, 18 mars 2015, p. 87, Pièce G.20.
[596] Communication de la Commission européenne, Rapport 2016 pour la Belgique, 26 février 2016, p. 69, Pièce G.21.
[597] Communication de la Commission européenne, Rapport 2017 pour la Belgique, 1er mars 2017, p. 63, pièce G.22.
[598] Rapport fédéral de décembre 2017 du Bureau Fédéral du Plan, « Concrétiser les objectifs mondiaux de développement durable », consultable sur www.plan.be, pièce F.20.

« *Selon les projections nationales pour 2017 fondées sur des mesures existantes, l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 15% en 2020 par rapport à 2005 ne devrait pas être atteint* »[599].

« *De même, la Belgique (…) devrai[t], selon les projections, manquer [ses] deux objectifs [à 2020 et à 2030, ndr] si l'on s'en tient aux mesures existantes* »[600].

- La même année, Eurostat rajoute :

« *Des chiffres préliminaires indiquent que Malte, la Belgique, la Finlande et l'Irlande pourront ne pas atteindre leurs objectifs non-ETS* »[601] (traduction libre).



- En 2019, la Commission européenne tire explicitement la sonnette d'alarme :

« *En l'absence de mesures supplémentaires, il est probable que la Belgique n'atteigne pas ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020 et à 2030. Les émissions des secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission en 2020 ne devraient être inférieures aux niveaux de 2005 que de 12%, alors que l'objectif de réduction est de 15%. L'écart devrait encore se creuser d'ici à 2030, les émissions ne devant diminuer, selon les prévisions, que de 14% par rapport aux niveaux de 2005, alors que l'objectif en matière de réduction est de 35%* »[602].

---

599 Communication de la Commission européenne, Rapport 2018 pour la Belgique, 7 mars 2018, p. 60, pièce G.24.

600 Rapport 2018 de la Commission européenne, « l'UE et l'Accord de Paris sur le climat : bilan des progrès réalisés à la COP de Katowice », 26 octobre 2018, COM(2018) 716 final, p. 13, pièce G.25.

601 Eurostat, *Smarter, greener, more inclusive ? Indicators to support the Europe 2020 Strategy*, Luxemburg, European Union, 2018, pp. 70 et 72, pièce G.26.

602 Communication de la Commission européenne, Rapport 2019 pour la Belgique, 27 février 2019, p. 67, Pièce G.27.

§2. Obligations internationales et européennes de la Belgique en matière de réduction des émissions de GES d'ici 2030

325. Le 14 mai 2018, le Règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris, est adopté. Pour ce qui concerne la Belgique, le Règlement 2018/842 a fixé l'objectif contraignant de réduction de 35% des émissions de GES d'ici 2030[603].

326. Le 31 décembre 2018 , la Belgique a notifié son Plan national intégré Énergie-Climat 2021-2030 (PNIEC) à la Commission européenne, en application de l'article 3 du Règlement (UE) 2018/1999 du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action pour le climat[604].

2.1 Evaluation des progrès engrangés par l'Etat fédéral et les Régions pour la réalisation des objectifs climatiques de 2030

327. Il ressort clairement d'une série de rapports et analyses que la trajectoire de réduction des émissions de GES de la Belgique ne rencontrera pas l'objectif de réduction de 35% d'ici 2030.

Cette situation intolérable est pourtant connue de longue date par l'État fédéral et les Régions, comme nous le verrons ci-après.

2.1.1. Les objectifs climatiques belges pour 2030 et au-delà : historique des avis et rapports sur l'avancement de la Belgique

328. **Avant le dépôt du Plan national intégré Énergie-Climat 2021-2030**, la vraisemblance de l'échec de la réalisation des objectifs 2030 par la Belgique était déjà abondamment soulignée :

- En 2017 par le Bureau fédéral du Plan :

  « *Dans les scénarios exploratoires (projections) considérés ci-dessus, les objectifs quantitatifs extraits des SDG [Objectifs Mondiaux du développement durable, ndr] et de la VLT DD [Vision stratégique fédérale de long-terme de développement durable] concernant l'énergie et les émissions de GES ne sont atteint ni en 2030 ni en 2050* »[605].

- En 2018 par la Commission européenne :

  « *De même, la Belgique (…) devrai[t], selon les projections, manquer [ses] deux objectifs [à 2020 et à 2030, ndr] si l'on s'en tient aux mesures existantes* »[606].

- En 2019 par la Commission européenne :

  « *En l'absence de mesures supplémentaires, il est probable que la Belgique n'atteigne pas ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020 et à 2030. (…) L'écart devrait encore se creuser d'ici à 2030, les émissions ne devant diminuer, selon les*

---

603 *Supra*, no.269.

604 *Supra,* no. 279.

605 Rapport fédéral de décembre 2017 du Bureau Fédéral du Plan, « Concrétiser les objectifs mondiaux de développement durable », consultable sur www.plan.be (consulté le 23 avril 2019), pièce F.20.

606 Rapport 2018 de la Commission européenne, « l'UE et l'Accord de Paris sur le climat : bilan des progrès réalisés à la COP de Katowice », 26 octobre 2018, COM(2018) 716 final, p. 13, pièce G.25.

prévisions, que de 14% par rapport aux niveaux de 2005, alors que l'objectif en matière de réduction est de 35% »[607].

329. **Après le dépôt du Plan national intégré Énergie-Climat 2021-2030**, les analyses s'accordent également sur l'échec très probable de la Belgique quant à ses objectifs climatiques de 2030 et au-delà.

- Le 4 février 2019, un article paru dans Le Soir fait part des premières remarques informelles de la Commission vis-à-vis du Plan national intégré Énergie-Climat (PNIEC)[608]. Ces remarques sont fortement négatives et présagent un rejet du plan par la Commission européenne.

- Le 5 mars 2019, un article paru dans L'Écho indique que :

  « *La Belgique a pourtant son Pnec, le plan national énergie-climat... Celui-ci devrait permettre de réduire les émissions de 0,9 Mt par an jusqu'en 2030. Mais pour réellement arriver à la décarbonation en 2050, il faudrait en réalité réduire les rejets totaux de gaz à effet de serre de 3,7 à 5,1 Mt par an dès 2030.*
  Et l'économiste de l'IDD (Institut pour un Développement Durable), Philippe Defeyt ne cache pas son scepticisme face aux mesures concrètes du Pnec. "Tout indique que, malgré les mesures volontaristes qui sont intégrées dans le Projet du Plan National intégré Énergie Climat Belge 2021-20302, la baisse de l'intensité en émissions de gaz à effet de serre sera moindre d'ici à 2030." »[609].

---

607 Communication de la Commission européenne, Rapport 2019 pour la Belgique, 27 février 2019, p. 67, pièce G.27.

608 X, « Climat: la Belgique risque d'être recalée en deuxième sess' par l'Europe », *Le Soir*, 4 février 2019, pièce K.6: « *La Commission a un premier doute sur le statut juridique du plan. Celui-ci est, on le sait, l'empilement de trois plans régionaux et d'une « contribution fédérale ». Le tout chapeauté par un texte qui porte le nom de « plan national ». La Commission (…) considère que cela ne correspond pas à la demande faite à chaque pays européen de présenter un plan intégré, cohérent. Le plan national n'est qu'un « résumé » qui n'a « pas de valeur juridique comme tel », disent ses experts ». (…) La Commission relève également « quelques incohérences » dans les objectifs, les politiques et les scénarios et demande de préciser quelles mesures seront prises exactement. Les politiques et mesures proposées permettront-elles d'atteindre les objectifs ? Ce n'est pas clair, dit l'Europe. Les experts jugent par ailleurs que certains éléments méritent d'être approfondis : c'est le cas de l'analyse d'impact, des investissements qui seront réalisés et le lien avec le pacte d'investissements, du potentiel de cogénération, etc. La Commission remarque que les objectifs en matière de biocarburants (14% en 2030) sont « très élevés » et se demande s'ils sont réalistes eu égard à la structure actuelle du marché* ».

609 X, « La Belgique ratera ses objectifs climatiques », *L'Écho,* 5 mars 2019, pièce K.7.

- Le 14 mai 2019, le panel d'experts présidé par Leo Van Broeck et Jean-Pascal van Ypersele publie son appréciation de la trajectoire belge de réduction des émissions de GES dans le scénario élaboré par le PNIEC compte tenu de l'objectif de l'Accord de Paris[610].

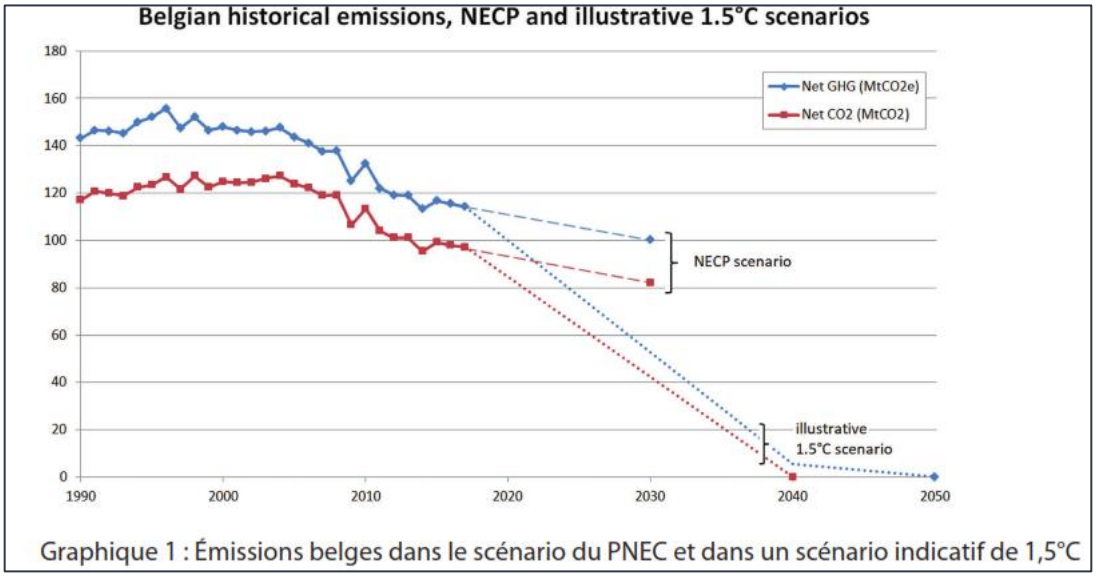


Figure 36: Emissions belges dans le scéniario du PNEC et dans un scénario indicatif de 1,5°C

L'insuffisance énorme du PNIEC par rapport à l'objectif à poursuivre en ressort.

- Le 18 juin 2019, la Commission européenne publie son évaluation du PNIEC de la Belgique[611], ainsi que les recommandations y afférentes[612] et un *factsheet*[613].

La Commission précise que les recommandations découlant de son évaluation « *sont complémentaires des recommandations par pays les plus récentes formulées dans le cadre du semestre européen. Les États membres devraient également veiller à ce que leurs plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat tiennent compte des dernières recommandations par pays émises dans le cadre du semestre européen* »[614].

D'emblée, elle précise que « *(…)* ***la version définitive*** *du plan national en matière d'énergie et de climat doit contenir* ***tous les éléments*** *requis par le règlement, y compris* ***l'ensemble des informations permettant d'évaluer les niveaux d'ambition proposés et l'adéquation du plan pour les atteindre****, notamment au moyen d'une vue d'ensemble exhaustive des politiques et des mesures ainsi que d'une analyse d'impact les accompagnant.* ***Des efforts et une volonté***

---

610 Groupe d'experts pour le climat et le développement durable, 'Un changement systémique est nécessaire et urgent si l'on veut s'attaquer efficacement aux changements climatiques et à la crise des écosystèmes' , 14 mai 2019, Pièce C.11 ; voy. partie Injonctions, chapitre 2 *in fine* ; https://www.klimaatpanel.be/fr

611 Commission européenne, "Assessment of the draft National Energy and Climate Plan of Belgium", 18 June 2019, Pièce G.34.

612 Commission européenne, Recommandations de la Commission du 18 juin 2019 sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Belgique couvrant la période 2021-2030, Pièce G.34.

613 Belgium factsheet – summary of the Commission assessment of the draft National Energy and Climate Plan 2021-2030, consultable sur https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/necp _factsheet_be_final.pdf (consulté le 19 juin 2019).

614 Commission européenne, Recommandations de la Commission du 18 juin 2019 sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Belgique couvrant la période 2021-2030, p. 3, Pièce G.34

politique considérables sont nécessaires pour parvenir à un plan national en matière d'énergie et de climat mieux intégré »[615] (nous soulignons).

330. La Commission constate que « *l'objectif belge de réduction des émissions de GES pour 2030 non couverts par le système européen d'échange de quotas d'émission de l'UE est de 35% par rapport au niveau de 2005, tel que prévu par le Règlement de répartition de l'effort.* ***Les mesures actuelles conduiraient à -13% de réduction et le projet de PNIEC tend à atteindre l'objectif domestique de -35%*** »[616] (nous soulignons).

Pour illustrer sa position, la Commission s'appuie notamment sur le graphique suivant, lequel établit que le projet de plan prévoit que l'objectif de réduction des émissions de GES serait atteint uniquement dans le scénario d'une politique climatique comprenant des mesures additionnelles ('*With additional measures*' ou WAM) [617] :

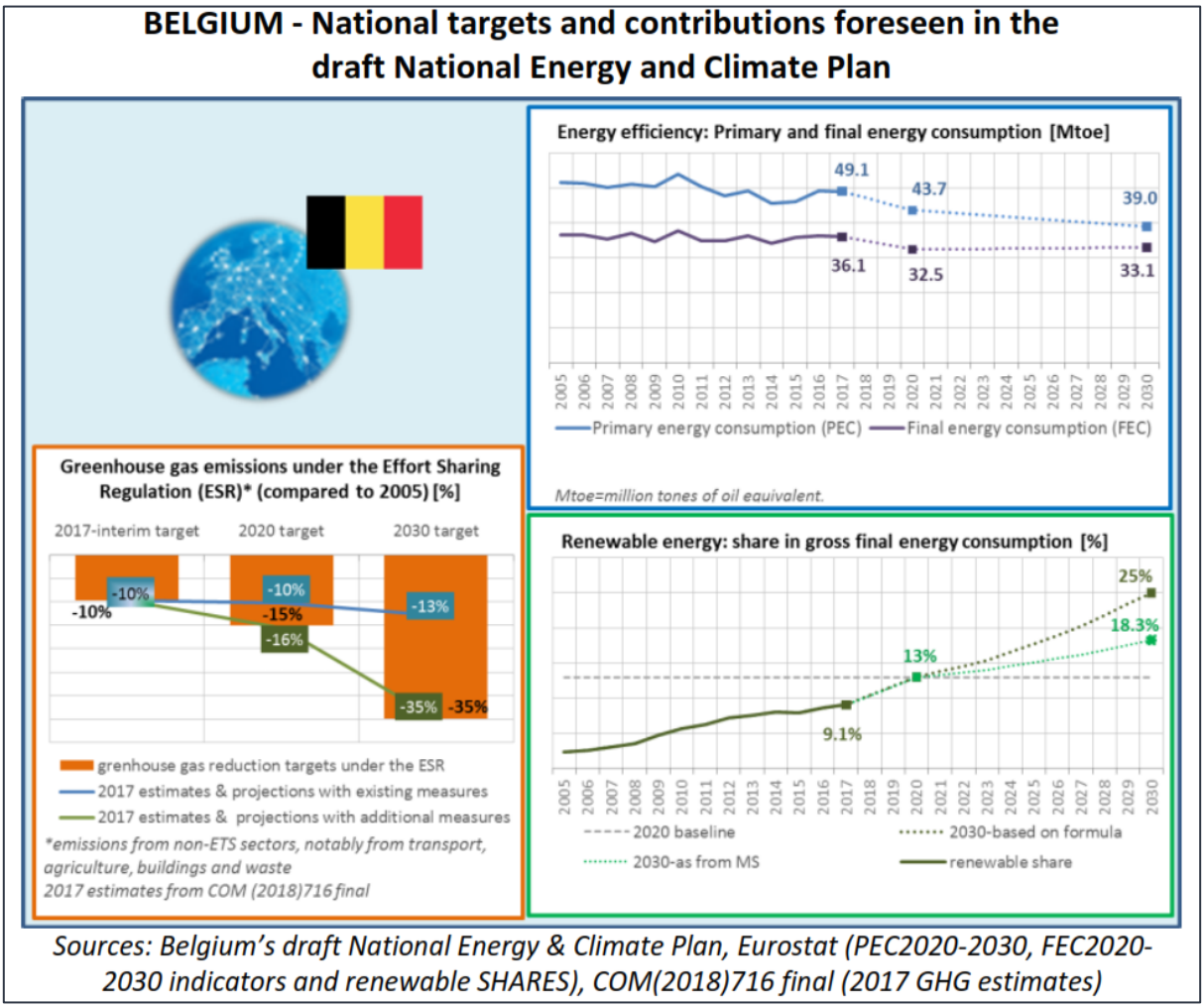


Figure 37 : le PNEC belge selon Eurostat

Elle constate par ailleurs que « ***globalement, les informations relatives aux politiques et mesures qui seraient effectivement incluses*** *dans le scénario d'une politique climatique comprenant des* ***mesures additionnelles****, sur leur contribution spécifique à l'objectif de réduction*

615 *Ibid.*

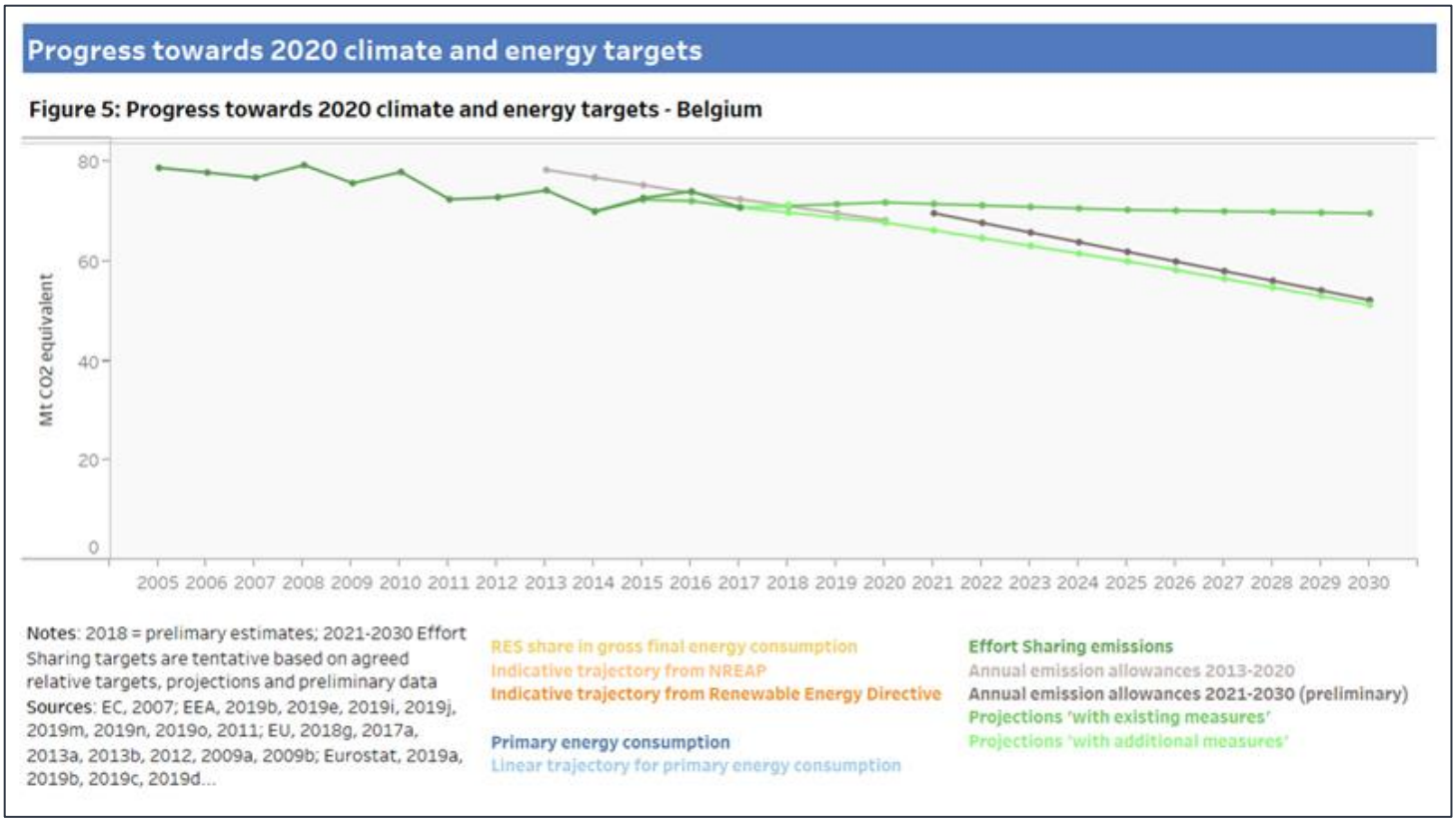
616 Commission européenne, "Assessment of the draft National Energy and Climate Plan of Belgium", 18 June 2019, p. 3, Pièce G.34.

617 *Ibid.*, p. 6 (traduction libre), Pièce G.34.

de GES et sur leur portée exacte, leur statut et le calendrier ***est souvent lacunaire****. Ce constat génère des* ***doutes*** *sur le fait de savoir si les objectifs de réduction nationale et sectorielles indicatives prévues dans le projet de PNIEC seront réalisés sur la base des politiques et mesures décrites. Il est crucial que les* ***politiques et mesures*** *soient décrites dans un* ***degré de détail suffisant*** *pour comprendre leur nature exacte et impact attendu, et* ***il convient de clarifier, pour chacune des politiques et mesures décrites, si elles constituent de simples solutions potentielles ou bien des mesures réellement proposées et confirmées*** »[618] (nous soulignons).

331. Par conséquent, concernant la part de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la Belgique, elle recommande de s'attacher « ***à compléter les informations sur les politiques et les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif, à l'horizon 2030, de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 35% par rapport au niveau de 2005*** *pour les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE, y compris les secteurs du bâtiment et des transports, pour lesquels la plupart des réductions devront être réalisées,* ***en fournissant des précisions sur leur portée et leur calendrier, ainsi que sur les incidences attendues*** (…) »[619] (nous soulignons).

332. Le 31 octobre 2019, l'Agence européenne pour l'environnement publie le graphique suivant[620] :



L'on y constate que, **sauf à mettre en œuvre toutes les mesures additionnelles nécessaires par toutes les collectivités concernées** (« projections '*With Additionnal Measures*' », ligne vert clair)**,** la Belgique ne parviendra pas à atteindre ses objectifs climatiques nationaux, ni en 2020

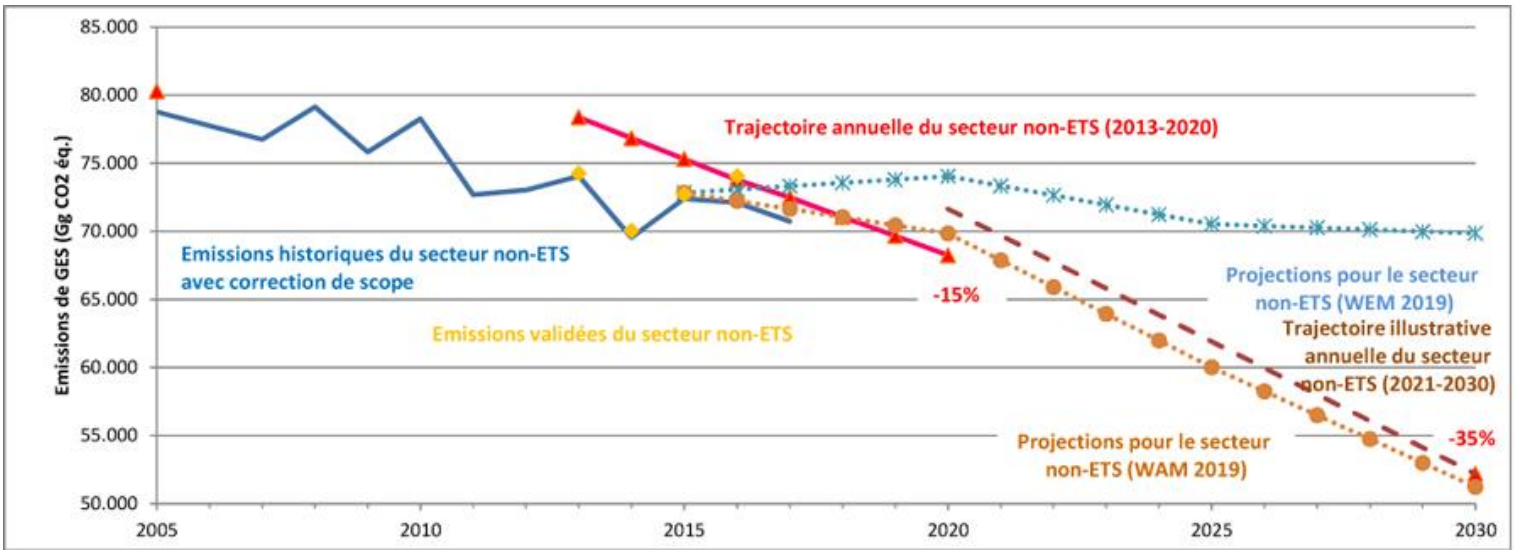
618 *Ibid*., p. 7 (traduction libre), Pièce G.34.

619 *Ibid.*, p. 5.

620 Consultable sur https://www.eea.europa.eu/themes/climate/trends-and-projections-in-europe/climate-and-energy-country-profiles (consulté le 14 novembre 2019, onglet « Belgique », onglet « Progress to Targets »).

(« Annual emissions allowances 2013-202 », ligne gris clair), ni en 2030 et au-delà (« Annual emissions allowances 2021-2030 (preliminary)», ligne gris foncé). **Un élément indispensable à une bonne compréhension de ce type de tableau, est de savoir que les scénarios '*With Additional Measures*' ou WAM impliquent l'exécution complète de chacune des mesures additionnelles prévues, un scénario dont la réalisation est de par sa nature fort peu probable**.

333. Ce constat est partagé par l'administration fédérale du Climat, laquelle publie en novembre 2019 sur son site web le graphique suivant[621] :



S'agissant des objectifs de 2020, la ligne rouge représente la trajectoire que les émissions belges du secteur non-ETS devrait emprunter pour respecter ses objectifs. Or, les projections pour le secteur non-ETS avec les mesures existantes (ligne bleu clair « Projections pour le secteur non-ETS WEM 2019 ») montrent que cet objectif sera très vraisemblablement manqué.

Pour les objectifs de 2030, à moins de mettre en œuvre de manière intégrale chacune des mesures additionnelles nécessaires par l'ensemble des collectivités belges concernées (représenté par la ligne orange « projections pour le secteur non-ETS WAM 2019 »), **la Belgique manquera de très loin ses objectifs climatiques nationaux.**

334. Le Bureau fédéral du Plan partage les mêmes conclusions en soulignant sans ambiguïté que « selon les projections du Bureau fédéral du Plan, cet objectif (de 2030) ne sera pas atteint. **Les émissions de gaz à effet de serre non-ETS évoluent donc de façon défavorable** »[622] (nous soulignons).

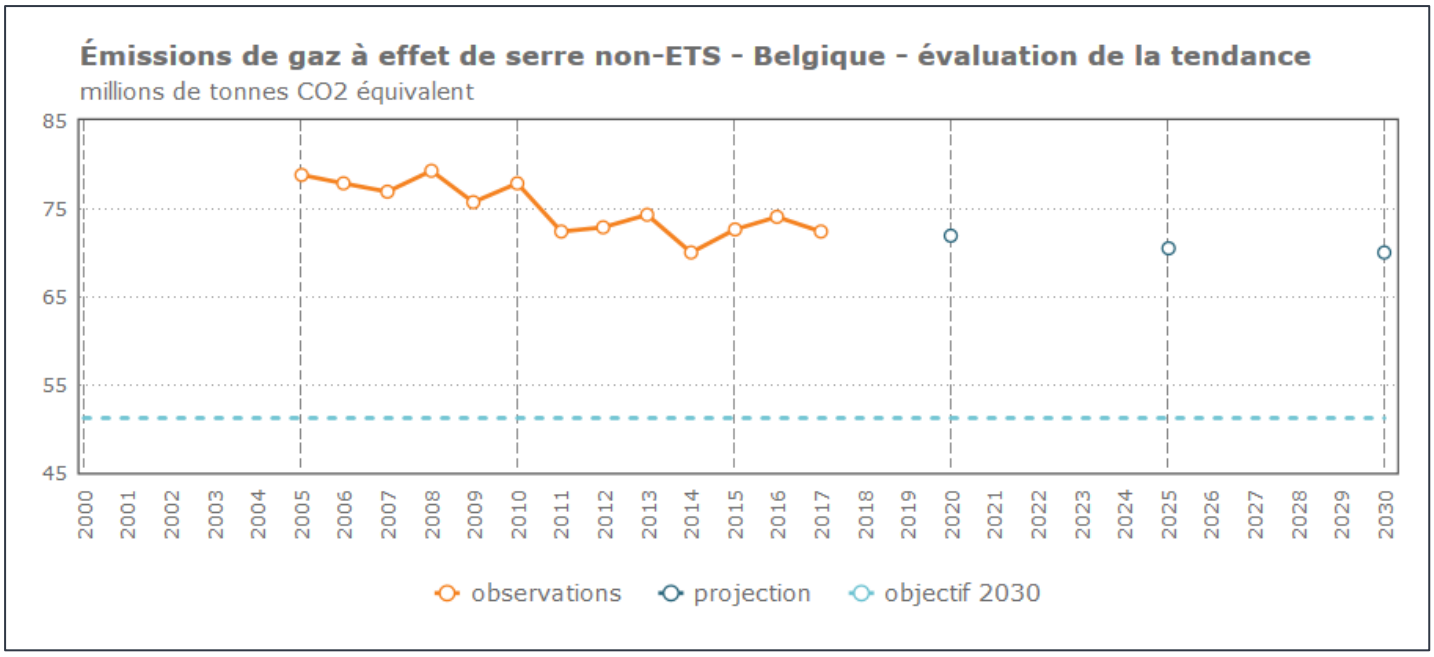
À cet égard, le Bureau fédéral du Plan a publieé, le 13 mai 2019, le tableau suivant qui confirme – si besoin en était … – les constats établis par les autres institutions de suivi[623] :

---

621 *Disponible sur https://www.climat.be/fr-be/changements-climatiques/en-belgique/emissions-belges/secteur-non-ets/ (consulté le 7 novembre 2019).*

622 Disponible sur https://www.indicators.be/fr/i/G13_GHN/%C3%89missions_de_gaz_%C3%A0_effet_de_serre_non-ETS (consulté le 7 novembre 2019).

623 Disponible sur : https://www.indicators.be/fr/i/G13_GHN/%C3%89missions_de_gaz_%C3%A0_effet_de_serre_non-ETS (consulté le 7 novembre 2019).



Les conclusions tirées de ce tableau sont limpides concernant la situation belge. La trajectoire actuelle des émissions (ligne orange) et les émissions projetées par le Bureau fédéral du plan (points bleu foncé sur 2020, 2025 et 2030) restent largement au-delà de l'objectif climatique belge de 2030 (pointillés bleu clair dans la partie inférieure du tableau).

2.1.2. Première appréciation des engagements pris par les collectivités belges pour la période au-delà de 2020

335. À la suite du PNIEC, les collectivités belges sont amenées à mettre en œuvre les mesures additionnelles qui leur permettraient de rencontrer les objectifs climatiques nationaux.

À ce stade-ci, il convient de relever ce qui suit :

- Deux des parties défenderesses (i.e. la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne) ont adopté des déclarations politiques régionales qui s'engagent formellement à réduire leurs émissions d'ici 2030 (d'au-moins 40% en RBC et d'au-moins 55% en RW) et à tendre vers la neutralité carbone d'ici 2050[624].

  Ces engagements politiques doivent encore être traduits en actes concrets. Ils constituent, en tout état de cause, une reconnaissance de l'importance d'une réduction très importante des émissions.

- La Région flamande ne s'engage pas à un objectif régional de réduction des émissions d'ici 2030. Pour 2050, elle s'engage à atteindre une réduction de seulement 80%[625], ce qui est insuffisant au regard des ambitions de l'Accord de Paris et de la Commission européenne.

---

[624] Déclaration de la politique régionale wallonne 2019-2024, p. 6, p. 54 , Pièce F.21 ; Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune 2019-2024, p. 4, Pièce F.22.

[625] Vlaams Regeerakkoord 2019-2024, p. 12, p. 196, Pièce F.23 .
Voy. également le professeur Pieter Leroy, politicologue spécialisé en questions environnementales travaillant à la Radboud Universiteit au Pays-Bas, interviewé à l'occasion de son éméritat : D. MINTEN, « Vlaanderen is de facto uit het klimaatakkoord van Parijs gestapt. Pieter Leroy weegt veertig jaar klimaatbeleid », *De Standaard* 19 en 20 oktober 2019, p. 23-25.

La Ministre compétente s'est exprimé au sujet des objectifs de 2020, en reconnaissant que la Flandre n'atteindrait pas ses objectifs de 2020, tout comme elle reconnait également que les objectifs de 2030 sont déjà à présent difficilement atteignables[626].

L'attitude de la Région flamande entraîne un recul très important de l'ambition belge de réduction des émissions eu égard aux objectifs fixés. La Région flamande émet, rappelons-le, **plus de la moitié des émissions de la Belgique entière.**

Or, rappelons-le, l'éventuelle réussite des objectifs climatiques 2020 et 2030 (et *a fortiori* au-delà de ces périodes) de la Belgique est entièrement conditionnée par la mise en œuvre de **l'ensemble des mesures climatiques additionnelles** par **l'ensemble des collectivités belges.**

SECTION 5. ***<u>En conclusion</u>***

336. Ce chapitre nous a permis d'établir que les parties défenderesses sont au courant depuis de longues années des insuffisances du cadre institutionnel pour la gouvernance climatique établi par l'accord de coopération du 14 novembre 2002 et que malgré plusieurs appels du monde politique (2011[627], 2017[628]) et des partenaires socio-économiques (2014[629], 2016[630]) à y pallier de manière urgente, elles n'ont pas bougé.

Nous avons également établi que les parties défenderesses se sont abstenues de conclure dans des délais utiles des accords de coopération indispensables à la gouvernance climatique du pays.

Nous avons, enfin, examiné la communication relative à la réalisation par la Belgique de l'objectif européen contraignant à l'horizon 2020 de réduction de GES de 15% dans les secteurs non-ETS, un objectif à valeur fort parlante de par sa portée même. Il est apparu que, depuis 2011, la Belgique est incessamment invitée à faire mieux dans des termes non-équivoques. La communication relative à la poursuite d'une gouvernance climatique par PNIEC[631] va dans le même sens.

337. Tout ceci pour un pays qui, entre autres:
- est au courant depuis environ trente ans du progrès de la meilleure science climatique disponible grâce à sa participation au GIEC ;
- ainsi connait le sérieux du danger impliqué pour sa population depuis tout autant de temps ;
- s'est engagé en 1992 sous la CCNUCC à faire sa part en tant que pays Annexe I pour prévenir un réchauffement climatique dangereux et à faire preuve de leadership dans ses efforts;
- connait le seuil d'un réchauffement climatique dangereux depuis 2007, de par un consensus diplomatique auquel il a lui-même contribué, tablant sur un consensus scientifique auquel il a aussi contribué ;
- sait, également depuis 2007, que la réduction d'émissions de GES nécessaire pour respecter le seuil d'un réchauffement dangereux compris comme 2°C est, pour des pays Annexe I comme lui-même, de 25 à 40% sur 2020.

---

[626] X., « Nieuwe Klimaatminister Zuhal Demir (N-VAbekent: Vlaanderen haalt klimaatdoelen niet », *De Morgen*, 9 octobre 2019, Pièce K.8.
[627] *Supra*, no. 299.
[628] *Supra*, no. 303
[629] *Supra*, no. 300.
[630] *Supra*, no. 302
[631] *Supra*, nos. 329-334.

PARTIE 4. PRÉTENTIONS DES CONCLUANTES

Prétentions des concluantes

338. Conformément à l'article 744 du Code judiciaire, les concluantes ont introduit l'affaire présente pour Vous demander de bien vouloir statuer comme suit :

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

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

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

4° En conséquence, **ordonner** aux parties défenderesses de prendre les mesures nécessaires pour amener la Belgique à diminuer ou faire diminuer le volume global des émissions annuelles de gaz à effet de serre à partir du territoire belge de manière à atteindre

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

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

A cette fin :

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

6° Condamner les parties défenderesses *in solidum*, ou l'une à défaut de l'autre, au paiement à la première demanderesse, l'asbl Klimaatzaak, d'une astreinte de 1.000.000 EUR par mois de

retard à atteindre le objectif imposé pour 2025 et l'objectif imposé pour 2030 et ceci à compter du 1er janvier de l'année suivant les échéances;

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

En tout état de cause

1° Déclarer le jugement à intervenir exécutoire par provision ;

2° Condamner les parties citées aux entiers frais et dépens de l'instance, y compris l'indemnité de procédure liquidée au montant de 1.320 EUR, s'agissant d'une affaire non évaluable en argent.

PARTIE 5. RECEVABILITÉ

Chapitre 1. Recevabilité de l'action dans le chef de l'asbl Klimaatzaak

Chapitre 2. Recevabilité de l'action dans le chef des codemandeurs

Chapitre 3. L'intérêt à agir de l'action dans le chef des arbres

CHAPITRE 1. **Recevabilité de l'action dans le chef de l'asbl Klimaatzaak**

339. Dans ce chapitre nous examinons la recevabilité de l'action dans le chef de l'asbl Klimaatzaak. Nous commençons par un résumé des thèses des défenderesses sur la question («*Section 1. Position des défenderesses* »). Ensuite, nous établissons le droit d'application (« *Section 2. Recevabilité: le droit d'application* »). Nous poursuivons avec l'examen de la recevabilité de l'action intentée dans le chef de l'asbl Klimaatzaak (« *Section 3. Recevabilité de l'action de l'asbl Klimaatzaa*k »). Nous complétons cet exposé par la discussion de quelques thèses périphériques des défenderesses (« *Section 4. Discussions périphériques.*»). En conclusion, la recevabilité ne fait pas de doute (« *Section 5. En conclusion : recevabilité* »)

SECTION 1. ***Position des défenderesses***

340. Une partie adverse ne conteste aucunement la recevabilité de l'action dans le chef de l'asbl Klimaatzaak : l'Etat fédéral. Il ne soulève pas d'exception d'irrecevabilité à son égard.

341. La Région de Bruxelles-Capitale s'appuie sur la jurisprudence du Conseil d'Etat qui admet un intérêt aux associations sans but lucratif :

> « *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* ».

Par référence au critère social et au critère géographique développés dans la jurisprudence, la Région estime que l'objet social de l'asbl Klimaatzaak est rédigé dans des termes à ce point larges qu'il se confond avec l'intérêt général. L'objet social de l'asbl Klimaatzaak ne serait pas territorialement délimité.

S'appuyant encore sur le Conseil d'Etat, la Région prétend que l'asbl aurait été spécialement créé pour les besoins de la cause quelques six mois avant l'introduction de l'action et que l'action serait, de ce fait, irrecevable en son chef.

342. Pour la Région flamande, l'action de l'asbl Klimaatzaak équivaut à une action populaire, entamée pour la défense de l'intérêt général dans sa globalité. En outre, l'asbl n'aurait pas l'intérêt requis par les articles 17 et 18 de Code judiciaire car à aucun moment, l'asbl n'invoque un avantage concret découlant de son action. Un tel avantage est exclu, selon la Région flamande, eu égard aux émissions limitées de la Région à l'échelon européen et mondial. Selon la Région flamande, c'est plutôt à l'échelon européen ou mondial que l'asbl devrait œuvrer.

343. La Région wallonne prétend que **l'objet social** de l'asbl est **trop étendu** en ce qu'elle propose d'agir pour les générations actuelles et futures, contre un dommage planétaire causé par l'homme, non seulement en Belgique mais encore à l'étranger. L'action serait une action populaire et aucune jurisprudence Belge n'établit un droit d'action absolu aux associations pour la protection de l'environnement. Dès lors, l'asbl n'aurait pas de préjudice propre.

En outre, la Région wallonne remet en cause l'intérêt à agir de l'asbl dans la mesure où il s'agirait dans l'action intentée d'un préjudice écologique. S'il était accepté, ce préjudice écologique ne pourrait donner lieu qu'à une réparation pécuniaire du préjudice moral, réparation que l'asbl ne

demande pas. Partant, l'action serait, selon la Région wallonne, irrecevable sous cet angle là aussi. A titre subsidiaire, il y aurait lieu de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, notamment pour déterminer la nature de la réparation à laquelle peut donner lieu un préjudice écologique.

SECTION 2. ***Recevabilité: le droit applicable***

344. Les modifications que la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice a apportées aux articles 17 et 18 du Code judiciaire, sont seulement entrées en vigueur le 10 janvier 2019. Dans leur version précédente, applicable en espèce[632], les articles 17 et 18 du Code judiciaire mentionnent ce qui suit :

> « *Art. 17. L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former.*
>
> *Art. 18. L'intérêt doit être né et actuel.*
> *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.* »

345. Ces articles ne contiennent pas de dispositions spécifiques pour les associations pour la protection de l'environnement. Le principe de l'accès au Juge des associations pour la protection de l'environnement est cependant bien établi en droit belge au vu des évolutions de la jurisprudence de la Cour de cassation.

Historiquement, la Cour de cassation était réticente à accueillir de telles actions : par un arrêt du 19 novembre 1982 (l'arrêt *Eikendael*), la Cour de cassation refusait toute action d'intérêt collectif en matière d'environnement devant les juridictions civiles.

Sous le couvert de la Convention d'Aarhus (en son article 9.3) garantissant un recours effectif au Juge en matière d'environnement, la Cour de cassation a cependant opéré **un revirement important dans sa jurisprudence** en faveur de l'intérêt à agir des associations environnementales. L'arrêt clef est l'arrêt *Milieusteunpunt Huldenberg* du 11 juin 2013[633] :

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

Dans cet arrêt, la Cour de cassation admettait implicitement que sa doctrine *Eikendael* rendait l'accès au Juge impossible pour les associations pour la protection de l'environnement[634].

Depuis le 13 juin 2013, la Cour de cassation applique avec beaucoup de souplesse l'accès au Juge pour les associations œuvrant pour la protection de l'environnement, requise par la Convention

---

632 Exposé des motifs, Chambre des repr., *doc. parl*., sess. Ord. 2017-2018, n° 3303/001, p. 96 e.s.

633 Voy. P. LEFRANC, « Artikel 17, tweede lid Ger. W.: Hooglied van het algemeen collectiefvorderingsrecht voor de hoven en rechtbanken of de zwanenzang van de Eikendael-doctrine», *T.M.R*. 2019/3, p.248.

634 P. LEFRANC, *op. cit*., p.248.

d'Aarhus. **Elle ne requiert que cette spécificité de l'objet social et demande à ce que celui-ci soit en relation avec la demande**[635].

346. Pour autant que de besoin, il est fait référence à l'exposé des motifs de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice, apportant des modifications aux articles 17 et 18 du Code judiciaire, qui mentionne que :

> « *Au vu des développements **dans la jurisprudence de la Cour de cassation**, il semble préférable de ne pas prévoir de disposition légale explicite pour **les associations environnementales** qui conformément à la Convention d'Aarhus **doivent toujours pouvoir bénéficier d'un accès effectif.** En effet, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, les associations environnementales **qui répondent aux exigences de la Convention d'Aarhus bénéficient déjà d'un accès effectif à la justice**.*
> *Ainsi, dans son arrêt du 11 juin 2013, la Cour a estimé qu'il résulte des articles 3.4, 9.3 et 2.4 de la Convention que la Belgique s'est engagée à garantir aux associations qui ont pour objectif la protection de l'environnement l'accès à la justice dans le cas où elles désirent contester les agissements contraires aux dispositions du droit de l'environnement national et les négligences de personnes privées et d'instances publiques, pour autant qu'elles satisfassent aux critères établis par le droit national. Ces critères ne peuvent être décrits ou interprétés en ce sens qu'en pareille occurrence, ces associations n'auraient pas accès à la justice. "Le juge peut interpréter les critères établis par le droit national conformément aux objectifs de l'article 9.3 de la Convention d'Aarhus*." » (nous soulignons)[636].

Le législateur s'appuie donc sur la jurisprudence de la Cour de cassation, et plus précisément sur cet arrêt *Milieusteunpunt Huldenberg* du 11 juin 2013, pour reconnaitre le droit d'accès au juge des associations de protection de l'environnement, sans qu'il faille prévoir de disposition légale

347. Ce qui peut prêter à confusion, ce sont les critères appliqués par la Cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat pour encadrer les actions d'intérêt collectif des associations pour la protection de l'environnement **devant leurs propres juridictions**. Ces critères sont différents de ceux actuellement appliqués par la Cour de cassation et jugés plus « stricts ». Bien que dans le cas d'espèce, c'est la jurisprudence de la Cour de cassation qui doit être appliquée parce que il s'agit d'une procédure civile, les parties défenderesses s'appuient sur la jurisprudence plus sévère des deux autres juridictions suprêmes (la Cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat) pour exiger l'application de critères supplémentaires. Nous reviendrons sur ce point plus loin[637].

SECTION 3. ***Recevabilité de l'action de l'asbl Klimaatzaak***

§1. Remarque préalable

348. Un élément à souligner au préalable, car très révélateur, est que **l'Etat fédéral ne soulève aucune exception d'irrecevabilité dans le chef de l'asbl** alors que le législateur fédéral est seul compétent pour établir les conditions d'un droit d'action des personnes morales souhaitant exercer une action judiciaire. Cela démontre qu'au moins implicitement, l'Etat fédéral fait écho au principe établi dans la jurisprudence de la Cour de cassation que des associations pour la

---

[635] P. LEFRANC, *ibid.*, p.249.
[636] Exposé des motifs, Chambre des repr., d*oc. parl*., sess. Ord. 2017-2018, n° 3303/001, p. 96 e.s.
[637] *Infra*, nos. 373-377.

protection de l'environnement peuvent introduire une action judiciaire telle que la présente et que, *in concreto*, l'Etat fédéral estime ces conditions remplies dans le chef de l'asbl. Lorsque, dans cette partie recevabilité, par simplicité, nous faisons référence aux « parties défenderesses », nous visons principalement les trois Régions.

§2. Application de la jurisprudence Milieusteunpunt Huldenberg de la Cour de cassation

349. Depuis l'arrêt *Milieusteunpunt Huldenberg* de 2013 et conformément à l'article 9.3 de la Convention d'Aarhus, les associations œuvrant pour l'environnement ont donc accès au Juge en matière civile sous les seules deux conditions :
   - (1) que l'association ait la protection de l'environnement pour objet social (la spécialité de l'objet social), et
   - (2) que l'objet de la demande civile soit en relation avec cet objet social.

Les concluantes démontrent ci-dessous que toutes deux ces conditions sont rencontrées en l'espèce.

2.1 Un objet social spécifique concernant la protection de l'environnement

350. En l'espèce, les statuts de l'asbl indiquent qu'elle a été constituée pour protéger les générations actuelles et futures contre le changement climatique causé par l'homme et contre la réduction de la biodiversité, ceci en menant des actions en justice et en encourageant la participation de la société civile à l'élaboration de la politique et des actions dans ces domaines. Par ailleurs, elle a également pour but de protéger l'environnement au sens de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement[638].

351. Cet objet social est spécifique en ce qu'il vise :

(1) la protection des générations actuelles et futures contre deux phénomènes environnementaux très précis, notamment le changement climatique et la réduction de la biodiversité, et

(2) la protection de l'environnement qui est, dans un cadre plus général, qu'une facette de la vie sociétale et de ce point de vue-là, également spécifique.

Rappelons que le changement climatique est causé par un phénomène de pollution environnementale classique, où des émissions anthropogènes de substances naturellement présentes dans l'environnement créent une concentration qui est problématique[639]. En effet, sur ce point l'accumulation de GES anthropogènes dans l'atmosphère, en rajoute à des concentrations naturelles bénéfiques, rappelle de nombreuses autres pollutions : par des substances radioactives, des métaux lourds, …

Une approche qui individualise l'intérêt à agir méconnaitrait la recevabilité actuellement réservée à l'intérêt collectif des asbl environnementales[640]. Soulignons que la jurisprudence

---

[638] Art. 3, premier et deuxième alinéa des statuts: "*De vereniging heeft tot doel om huidige en toekomstige generaties te beschermen tegen de door de mens veroorzaakte klimaatverandering en het biodversiteitsverlies*. … *Bovendien heeft de vereniging tot doel het leefmilieu te beschermen in de zin van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake de bescherming van het leefmilieu*. …".

[639] *Supra*, nos. 43 - 48 et s.

[640] *Cfr*. J. SAMBON, « L'accès au juge administratif: quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement ?», dans C. LARSSEN, M. PALLEMAERTS (eds.), *L'accès à la Justice en matière d'environnement. Toegang tot de rechter in milieuzaken*, Bruylant, 2005, p. 143.

dominante (toutes juridictions confondues)[641] accepte l'objectif de la protection de l'environnement comme étant suffisant[642] et accepte dès lors des objets sociaux comme « *la défense de l'intégrité et de la diversité des environnements et la promotion d'un milieu de vie de qualité* »[643], « *la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement humain et naturel* »[644], « *la conservation de l'environnement naturel et urbain dans le sens le plus large du terme* »[645], « *la protection du paysage, de la faune et de la flore* »[646],…

2.2 Un lien entre l'objet de l'action et l'objet social de l'asbl

2.2.1. Le lien entre l'objet de l'action et l'objet social de l'asbl

352. L'action est manifestement en relation avec l'objet social poursuivi.

En effet, l'action vise à obtenir des injonctions qui contribuent à prévenir un réchauffement climatique dangereux, et ceci tant dans l'intérêt des générations actuelles que des générations futures. Ainsi elle s'inscrit de manière claire dans l'objet social inscrit à l'article 3, 1er alinéa, des statuts de l'asbl[647]. Comme nous l'avons exposé dans la Partie Faits, le changement climatique est un phénomène causé par une accumulation de GES, avec des **dommages rampants et graduels**[648].

L'asbl n'est pas soucieuse de recevoir une réparation par équivalent, c'est à dire en argent. Elle est soucieuse d'une protection réelle efficace des intérêts légitimes figurant à son objet social. Comme indiqué ci-dessous, les défenderesses peuvent encore faire leur part pour prévenir le dépassement du seuil de réchauffement dangereux. La proportionnalité des injonctions demandées sera motivée en détail plus loin[649].

La demande d'injonction s'appuie sur une violation du devoir de prudence et diligence inscrit aux articles 1382 et 1383 du Code civil et sur une violation des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Sur la base de l'article 1382 du Code civil, tout dommage causé par sa faute à autrui doit être réparé en son intégralité[650]. La réparation du dommage s'opère de préférence en nature, ou à défaut, notamment lorsqu'une réparation en nature n'est pas possible, par équivalent[651]. Toute victime d'un dommage (fût-il moral) a le droit d'exiger une réparation en nature si elle est possible et qu'elle ne constitue pas l'exercice abusif d'un droit[652]. En droit civil, la procédure

---

641 Il est également fait référence ici à la jurisprudence du Conseil d'Etat, car comme il sera précisé dans le point suivant, le C.E. analyse si l'objet social est d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général. Sa jurisprudence est donc pertinente pour le critère de l'objet social spécifique.

642 Voir Cour eur. D.H., arrêt *asbl Erablière c. Belgique*, 24 février 2009, § 35, PièceN.13 ; Cour eur. D.H.., arrêt *Poirot c. France*, 15 mars 2012, Pièce N.20.

643 C.E., asbl Inter-Environnement Wallonie, n° 27.955 du 20 mai 1987 et n° 107.820 du 13 juin 2002, Pièces M.1 et M.8 .

644 C.E., asbl Bond Beter Leefmilieu, n° 96.101 du 5 juin 2001 et n° 117.681 du 28 mars 2003, Pièce M.7.

645 C.E., asbl Front commun des Groupements de Défense de la Nature, n° 67.535 du 18 juillet 1997 et n° 74.635 du 25 juin 1998, Pièces M.2 et M.3 .

646 C.E., asbl R.A.D.L.E.S., n° 71.253 du 28 janvier 1998 et n° 74.719 du 29 juin 1998, Pièces M.4 et M.5.

647 *Supra*, no. 350.

648 *Supra*, nos. 58 - 60.

649 *Infra,* nos. 625-645.

650 Voy. R.O. DALCQ, note sous l'arrêt de Cass. 28 janvier 1965, *R.G.A.R.*, 1965, p. 7420.

651 A. CARETTE, *Herstel van en vergoeding voor aantasting aan niet-toegeëigende milieubestanddelen*, Anvers-Groningen, Intersentia, 1997, p. 85.

652 Cass. 5 mai 2011, *R.C.J.B.*, 2012, n°3, pp. 363-381, Pièce M.17.

collective permet également aux personnes morales de demander des injonctions et/ou la réparation, en nature ou par équivalent, du dommage[653]. Il est en outre établi depuis longtemps qu'un dommage qui se manifestera dans le futur peut donner lieu à réparation lorsqu'il se manifestera avec une probabilité certaine[654]. Cette probabilité certaine est établie, le cas présent, dans les rapports du GIEC dont il est question dans la Partie Faits de ces conclusions, enforcées par tous les rapports – PNUE, the Lancet et autres – qui constatent unanimement que la planète va vers un réchauffement d'environs 4°C en 2100 si le niveau d'émissions actuelles n'est pas urgemment réduit de manière incisive.

Protégeant les générations actuelles et futures contre le changement climatique anthropogène, l'asbl estime qu'une atteinte à leurs droits fondamentaux du fait de politiques inadéquates à prévenir un changement climatique dangereux fait partie intégrante de son objet social.

2.2.2. L'utilité de l'action entamée

353. Le GIEC estime, selon les connaissances scientifiques actuelles, qu'il est encore possible d'éviter un réchauffement dangereux[655]. Le PNUE vient de le confirmer tout récemment dans son Emissions Gap Report 2019[656] sorti ce mois de novembre.

354. Il est, partant, complètement erroné dans le chef des parties défenderesses de prétendre que les émissions de GES belges sont tellement minimes sur un plan mondial et même européen que l'action serait irrecevable en ce qu'elle ne changerait rien au dommage global.

Comme nous l'avons exposé dans la Partie Faits, toutes les émissions de GES comptent[657] et chaque pays, sans exception, doit faire sa part pour éviter que le budget carbone résiduel encore disponible pour éviter un réchauffement dangereux[658] ne soit dépassé.

En ce qui concerne la Belgique, rappelons de surcroît son statut de pays Annexe I et II sous la CCNUCC, un statut qui suffit à classer le pays dans la catégorie restreinte des 25 pays principalement responsables pour les concentrations de CES accumulées dans l'atmosphère[659] et donc les changements climatiques qui s'ensuivent, maintenant et à l'avenir. S'il y a des pays qui en chiffres absolus actuels émettent bien plus que la Belgique, il y en a cinq fois plus qui en chiffres absolus actuels émettent moins[660]. Rappelons aussi l'empreinte 'GES' du pays en termes d'émissions actuelles par personne, où la Belgique partie du groupe des pays les plus émetteurs[661]. Ces deux éléments factuels confirment, pour autant que de besoin, l'intérêt de l'asbl à l'action. En endossant le statut de pays Annexe I, la Belgique a d'ailleurs reconnu sa responsabilité en la matière.

355. A l'appui de ce qui précède, il est fait référence aux conclusions du procureur-général auprès du Hoge Raad der Nederlanden (l'équivalant de la Cour de cassation belge) qui a accepté un intérêt légitime dans le chef l'association Urgenda. Le procureur-général observe que la doctrine (aux Pays-Bas) a mis en évidence les difficultés que peuvent poser les exigences de l'intérêt à

---

[653] Voy., entre autres, B. ALLEMEERSCH et E. VANDENSANDE, "Een gemeenrechtelijke regime van vorderingen ter verdediging van collectieve belangen", *R.W.,* 2018-19, n° 32, p. 1242.

[654] H. BOCKEN, *Het aansprakelijkheidsrecht als sanctie tegen de verstoring van het leefmilieu*, Bruxelles, Centre Interuniversitaire de droit comparé, 1979, p. 81.

[655] Voy. *supra,* no. 66.

[656] UNEP, The Emissions Gap Report, executive summary, 2019, Pièce E.20.

[657] *Supra,* nos. 51,52-53, 55, 65, 248-249.

[658] *Ibid.*

[659] *Supra*, no. 214.

[660] *Supra*, no. 215.

[661] *Ibid*.

procéder dans le contexte du changement climatique. Le changement climatique est un problème mondial. La réduction des émissions de gaz à effet de serre par un pays n'enlève pas le danger mondial du changement climatique. Dans des petits pays comme les Pays-Bas, une réduction nationale n'a qu'un effet limité sur les émissions mondiales. La question de savoir si Urgenda avait un intérêt suffisant à demander l'injonction de réduire émissions de GES a donc dû être analysée[662].

Le procureur-général observe, à juste titre, que dans l'ensemble, il s'agit d'un problème de causalité rencontré dans de nombreux cas de dommages environnementaux. Les dommages à l'environnement se produisent souvent graduellement, à la suite d'une multitude de facteurs, en raison d'accumulations de pollutions qui peuvent traverser les frontières nationales. Cela ne forme pas d'obstacle insurmontable pour engager la responsabilité des pollueurs pour les dommages qu'ils causent. Un arrêt important à cet égard, est l'arrêt dans l'affaire des **Kalimijnen**. Dans cet arrêt, qui portait sur les dommages causés par des rejets salins dans une rivière, le Hoge Raad a accepté qu'il était possible de tenir **tous les pollueurs responsables à hauteur d'un pourcentage du dommage correspondant à leur part dans l'action illicite causant la pollution.** Cette approche proportionnelle – distincte d'une responsabilité "solidaire" pour l'ensemble les dommages – est également reconnue dans le droit international de l'environnement[663]. Cette approche est conforme avec les « Articles sur la responsabilité des Etats pour des actes illicites internationaux » développés par la Commission du droit international[664].

356. Toujours dans le dossier Urgenda, le procureur-général du Hoge Raad der Nederlanden a estimé qu'un demandeur a un intérêt suffisant à obtenir une injonction ou une interdiction **si elle est susceptible de contribuer à la prévention de la menace qui pèse sur les intérêts invoqués**.

Un arrêt de la Cour Suprême de Etats-Unis, dans l'affaire *Massachusetts v. Environmental Protection Agency* juge de la même manière, constate le procureur-général[665]. En résumé, la question était de savoir si l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA) était tenue de réglementer l'émission de CO_2 comme un polluant de l'air. La Cour suprême l'a confirmé et a tenu compte, entre autres, de ce qui suit: « *S'il est vrai que réglementer les émissions des véhicules à moteur ne renversera pas en soi le changement climatique, il ne s'ensuit pas pour autant que nous n'avons pas la compétence pour décider si l'EPA doit prendre des mesures pour le ralentir ou le réduire*. [....] ***Une réduction des émissions nationales ralentirait le rythme des émissions mondiales qui augmentent, et ce quoi qu'il arrive ailleurs*** » (nous soulignons)[666].

Un jugement australien récent tient exactement le même raisonnement en support de la confirmation d'un refus de permis d'exploitation pour une nouvelle mine de charbon à ciel ouvert[667].

---

662 Conclusie Procureur-Generaal bij de Hoge Raad 2019 (Urgenda), Pièce O.9.

663 Conclusie Procureur-Generaal bij de Hoge Raad 2019 (Urgenda), point 2.12, Pièce O.9.

664 *Ibid.*

665 Conclusie Procureur-Generaal bij de Hoge Raad 2019 (Urgenda), point 2.13, Pièce O.9.

666 *Ibid.* Traduction libre de : "*While it may be true that regulating motor-vehicle emissions will not by itself warming, it by no means follows that we lack jurisdiction to decide whether EPA has a duty to take steps to slow or reduce it.* (…) *A reduction in domestic emissions* ***would slow the pace of global emissions increases, no matter what happens elsewhere***".

667 Land and Environment Court New South Wales, 8 février 2019, Gloucester Resourced Limited v. Minister for Planning, entre autres n°. 697, Pièce O.8. Le jugement souligne: "*Toute émission anthropogène de GES contribue au changement climatique* » (traduction libre de « *All anthropogenic greenhouse gas emissions contribute to climate change*. »).

2.2.3. Un intérêt légitime à œuvrer par l'action pour les générations futures

357. En ce qui concerne la critique des parties défenderesses que l'asbl ne peut invoquer les futures générations pour se prévaloir d'un intérêt légitime à l'action, il y a lieu d'exposer ce qui suit.

358. Puisque l'affaire présente a trait non seulement aux conséquences actuelles du réchauffement climatique, mais également aux conséquences désastreuses de ce réchauffement dans les décennies à venir et au-delà (2100 et après), l'asbl œuvre de fait, non seulement pour les générations actuelles, mais également pour les générations futures, reprises dans son objet social à des fins de durabilité.

359. Il est pertinent et légitime dans le chef de l'asbl d'œuvrer avec l'action intentée non seulement pour les générations actuelles mais aussi pour les générations futures.

360. Dans le rapport de Lord Nicholas Stern de 2006, l'impact du changement climatique sur les générations futures est mis en évidence :

> « *Les questions d'équité intra- et intergénérationnelle sont centrales. Le changement climatique aura de graves répercussions au cours de la vie de la plupart de ceux qui vivent encore aujourd'hui. Les générations futures seront encore plus fortement touchées, mais elles ne sont pas représentées dans les décisions actuelles* »[668].

Tout ce que nous savons du réchauffement climatique et de ses conséquences souligne la pertinence d'œuvrer également, par la présente action, pour les générations futures[669].

361. Cet aspect intergénérationnel est par ailleurs inscrit dans plusieurs traités internationaux. Il doit être pris en compte dans la rédaction de lois et règlements (environnementales) nationales et a déjà été reconnu par les juridictions[670].

362. L'article 3, 1° de la CCNUCC mentionne ce qui suit :

> « Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes ».

363. La Convention d'Aarhus prévoit ce qui suit dans son préambule :

> « *Reconnaissant qu'une protection adéquate de l'environnement est essentielle au bienêtre de l'homme ainsi qu'à la jouissance des droits fondamentaux, y compris du droit à la vie lui-même,*
> *Reconnaissant également que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec*

---

[668] N. STERN, the Economics of Climate Change – The Stern Review, Cambridge, 2006, Pièce E.2. Ce rapport a été produit à la demande du gouvernement britannique. La Commission européenne l'a cité à de multiples reprises, notamment vis-à-vis du Parlement européen. La citation est une traduction libre de : « *Questions of intra- and inter-generational equity are central. Climate change will have serious impacts within the lifetime of most of those alive today. Future generations will be even more strongly affected, yet they lack representation in present-day decisions*».

[669] Voy. également *supra*, nos. 174-177.

[670] Gerechtshof Den Haag 2018 (Urgenda), p. 682, Pièce O.3.

d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures ».

364. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne mentionne ce qui suit dans son préambule :

> « *La jouissance de ces droits* [fondamentaux] *entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures* ».

365. Au niveau national, la Belgique a ancré le principe de durabilité dans l'art. 7*bis* de sa Constitution :

> « *Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations*. »

366. Ce principe guide par ailleurs la politique environnementale dans les différentes régions, comme en témoignent les exemples suivants.

L'article 1.2.1. § 1 du décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement[671] prévoit ce qui suit :

> « *Au bénéfice des générations actuelles* ***et futures****, la politique de l'environnement a pour but :*
> *1° la gestion de l'environnement par l'utilisation durable des matières premières et de la nature ;*
> *2° la protection de l'homme et de l'environnement* […]
> *Les objectifs et principes visés aux §§ 1er et 2, doivent être incorporés dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de la Région flamande dans d'autres domaines.* […] » (nous soulignons).

L'article 3, 3° de l'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature mentionne ce qui suit :

> « *utilisation durable : l'utilisation des éléments constitutifs de la diversité biologique d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement à long terme, et sauvegardent ainsi leur potentiel pour satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes* ***et futures*** » (nous soulignons).

367. Dans un arrêt du 5 avril 2018, la Cour Suprême de Colombie a reconnu l'intérêt à agir des jeunes et des futures générations dans une procédure contre la déforestation de l'Amazonie et le changement climatique. Les demandeurs avaient argumentés qu'ils allaient être les plus touchés par les effets négatifs. La Cour Suprême a soulevé ce qui suit :

> « […] *les droits fondamentaux de la vie, de la santé, la subsistance minimale, la liberté et la dignité humaine sont substantiellement liés à et déterminés par l'environnement et l'écosystème. Sans un environnement sain, les sujets de droit et les êtres sensibles de la société, en général, ne seraient pas en mesure de survivre, et encore moins de protéger*

[671] Traduction de: "Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid."

ces droits pour nos enfants ou pour les futures générations. L'existence de la famille, de la société ou de l'État lui-même ne pourrait pas non plus être garanti.

La détérioration croissante de l'environnement est une atteinte grave à la vie actuelle et future ainsi qu'à d'autres droits fondamentaux ; elle appauvrit progressivement la vie et tous les droits qui y sont liés. L'incapacité d'exercer les droits fondamentaux à l'eau, à l'air pur et à un environnement sain rend les Colombiens malades. Elle augmente également le manque d'eau potable et diminue la capacité de mener une vie digne »[672].

Et encore :

« *La protection des droits fondamentaux n'implique pas seulement l'individu, mais implique l'"autre". L'altérité est le prochain; son essence, les autres peuples qui habitent la planète, incluent aussi d'autres animaux et espèces végétales. Mais en plus, elle inclut les enfants à naître, qui méritent aussi de jouir des mêmes conditions environnementales que nous avons. Les droits environnementaux des générations futures sont fondés sur (i) le devoir éthique de la solidarité des espèces et (ii) la valeur intrinsèque de la nature* »[673].

368. Forte de tout ce qui précède, l'asbl peut également dans le cadre de cette action défendre de manière légitime les intérêts des générations futures, incluses dans son objet social.

2.2.4. Un intérêt collectif distinct à l'action

369. L'intérêt de l'asbl dans l'action intentée est distinct d'un simple regroupement des intérêts individuels de ses membres et distinct d'une action populaire intentée dans l'intérêt général. Son action n'est pas non plus un *class action*.

370. Comme discuté ci-dessus l'objectif social de l'asbl qui est en lien avec l'action intentée, vise la protection des générations actuelles et futures contre le changement climatique anthropogène[674]. L'intérêt à l'action, compris en termes de générations, dépasse nécessairement un simple regroupement des intérêts individuels de ses membres.

371. Le statut privilégié des associations forme un « *contrepoids de la décision de ne pas instaurer une action populaire obligatoire sur les questions d'environnement* »[675]. Il est important de

---

[672] Jugement de la Cour Suprême de Colombie du 5 avril 2018, p. 13, Pièce O.6.
La citation est une traduction libre de : «[…] *the fundamental rights of life, health, the minimum subsistence, freedom, and human dignity are substantially linked and determined by the environment and the ecosystem. Without a healthy environment, subjects of law and sentient beings in general will not be able to survive, much less protect those rights, for our children or for future generations. Neither can the existence of the family, society or the state itself be guaranteed.*
The increasing deterioration of the environment is a serious attack on current and future life and on other fundamental rights; it gradually depletes life and all its related rights. The inability to exercise the fundamental rights to water, to breathe pure air, and to enjoy a healthy environment is making Colombians sick. It also increases the lack of fresh water and decreases the ability to enjoy a dignified life ».

[673] *Ibid*., p. 18, Pièce O.6.
Traduction libre de : « *The protection of fundamental rights not only involves the individual, but implicates the "other." The neighbor is otherness; its essence, the other people that inhabit the planet, also include other animal and plant species. But in addition, this includes the unborn, who also deserve to enjoy the same environmental conditions that we have.*
The environmental rights of future generations are based on the (i) ethical duty of the solidarity of the species and (ii) on the intrinsic value of nature ».

[674] Art. 3 des statuts de l'asbl: la protection de « *huidige en toekomstige generaties* », Pièce P.7.

[675] Av. gén. E. SHARPSTON, concl. préc. C.J.U.E., *arrêt Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV contre Bezirksregierung Arnsberg*, 12 mai 2011, C-115/09, pt 52, cité par M. PÂQUES ET S. CHARLIER, *op. cit*., p. 594.

souligner cela, car les parties défenderesses essaient de ramener la présente action à une action populaire. Ce n'est évidemment pas le cas. Une action populaire est intentée dans l'intérêt général. L'action collective s'en distingue car elle permet aux associations d'intervenir exclusivement pour un intérêt spécifique collectif visé dans son objet social, c'est-à-dire un intérêt spécifique qu'un certain groupe de personnes, à savoir les membres de l'association, ont en commun ou qu'elles défendent ensemble, et qui va au-delà du simple regroupement d'intérêts individuels.

Invoquons à cet égard les protestations fort vives des parties défenderesses contre les injonctions demandées. De telles injonctions méconnaitraient la séparation des pouvoirs, en particulier la marge discrétionnaire des défenderesses à formuler des politiques qui, en poursuite de l'intérêt général, établissent la balance entre tous les intérêts à considérer, celui à développer diligemment une politique climatique n'en étant qu'un parmi bien d'autres à peser[676]. Cette argumentation suffit à établir qu'à leurs propres dires, l'intérêt de l'asbl à poursuivre l'action intentée ne se confond pas avec l'intérêt général.

372. Le fait, enfin, que des personnes physiques se joignent en grand nombre à la cause de l'asbl afin d'obtenir une injonction en invoquant une atteinte à leurs propres droits subjectifs, ne change rien à ce qui précède en ce que l'intérêt collectif de l'asbl en tant que tel est jugé uniquement par rapport à son objet social à elle. Il ne s'agit donc pas non plus d'une *class action* qui consiste en un regroupement d'actions similaires pour lesquelles chaque membre à l'action peut démontrer un intérêt personnel et qui peuvent être poursuivie par un seul représentant[677].

SECTION 4. ***Discussions périphériques***

§1. Les jurisprudences plus strictes de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'Etat ne sont pas d'application

1.1 Réellement poursuivre l'objet social

373. La Cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat sont plus strictes que la Cour de cassation pour la recevabilité d'actions en justice d'associations environnementales devant leur juridiction.

En ce qui concerne la jurisprudence de la **Cour constitutionnelle**, les conditions d'une action d'intérêt collectif ont, par exemple, été clairement énoncées dans le point B.3.3. de son arrêt du 10 octobre 2013 (n°133/2013):

> « *La Cour constitutionnelle a quant à elle admis, comme condition de recevabilité d'un recours en annulation, que l'exigence d'un intérêt inscrite à l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, conformément à l'article 142, alinéa 3, de la Constitution, n'empêchait pas une association ou un groupement d'agir pour la défense d'un but statutaire ou pour la défense des intérêts de ses membres; elle exige que leur objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général, que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels de leurs membres, que la norme attaquée soit susceptible d'affecter l'objet social et qu'il n'apparaisse pas que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi* ».

[676] *Infra*, nos. 568-571 ; 408-409.

[677] Par exemple l'action en réparation collective, qui a été insérée dans le livre XVII du Code de droit économique.

La Cour constitutionnelle a toujours eu une jurisprudence constante à ce sujet[678].

Le **Conseil d'Etat** a, dans un arrêt pris en Assemblée générale du 17 novembre 2008[679], édicté les critères suivants lorsqu'une association sans but lucratif agit devant lui :

> « *il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi*. »

Sa jurisprudence a cependant été plus disparate, même après l'arrêt susmentionné de l'Assemblée générale[680].

374. Il apparait de ce qui précède que la Cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat exigent également que l'objet social de l'asbl soit réellement poursuivi. Cette jurisprudence n'est toutefois pas d'application dans ce dossier, intenté devant une juridiction civile.

375. De manière totalement superflue, il peut être souligné que l'asbl Klimaatzaak répond aussi aux critères de ces deux jurisprudences dites plus strictes. En effet, depuis sa création, elle poursuit activement son objet social.

Elle a un site web dont le design attractif, l'aspect communicatif efficace, le multilinguisme et l'actualisation continue font en tant que tels preuve d'activité soutenue : https://affaire-climat.be/ .

Elle est engagée depuis sa création et a déjà pris de nombreuses initiatives dans le cadre de son objet social[681]. Ainsi, par exemple, elle a organisée de nombreuses conférences et manifestations ("Marche pour le climat", "Comédie pour le climat", etc.) en vue d'informer et de sensibiliser le grand public concernant les conséquences du changement climatique. Elle a également lancé plusieurs grandes campagnes (par exemple en juin 2017 : « Un café pour le climat ? »; en mai 2019 « La Trêve et Ennemi Public soutiennent l'Affaire Climat »).

Elle a d'ailleurs repris le tableau suivant sur son site web, témoignant d'une grande transparence par rapport à ses activités[682] :

---

[678] P. LEFRANC, *op. cit.*, p. 253.

[679] C.E., arrêt *Coomans e.a*, n° 187.998 du 17 novembre 2008, Pièce M.13 ; Voy. également C. Const. n°133/2013 du 10 octobre 2013, point B.3.3, Pièce M.18.

[680] P. LEFRANC, *op. cit.*, p. 253.

[681] Voy. son site web (https://affaire-climat.be): l'asbl compte 11 fondateurs, 21 ambassadeurs et plus de 40 bénévoles qui œuvrent quotidiennement pour la réalisation de son objet social.

[682] Voy. https://affaire-climat.be/fr/financials

× Aperçu annuel des revenus et des dépenses

REVENUS	2014	2015	2016	2017	2018
Dons	119 275 €	166 598 €	46 149 €	57 637 €	216 899 €
Événements	0 €	4 500 €	51 239 €	7 171 €	58 201 €
Divers	0 €	2 €	41 €	133 €	40 €
Total	**119 275 €**	**171 100 €**	**97 429 €**	**64 941 €**	**275 140 €**

DÉPENCES	2014	2015	2016	2017	2018
Administration	3 165 €	9 083 €	11 626 €	17 110 €	15 416 €
Communication	5 763 €	3 214 €	9 745 €	19 628 €	12 255 €
Levée de fonds	10 703 €	5 968 €	18 097 €	36 453 €	22 759 €
Juridique	52 897 €	66 095 €	10 293 €	312 €	45 578 €
Personnels	32 319 €	59 693 €	38 384 €	28 695 €	70 284 €
Divers	858 €	1 227 €	860 €	507 €	529 €
Total	**105 705 €**	**145 280 €**	**89 005 €**	**102 705 €**	**166 821 €**

Figure 38 - Aperçu annuel des revenus et des dépenses de l'asbl Klimaatzaak

Le fait que le critère additionnel posé par la Cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat est rencontré dans son chef ne peut dès lors être raisonnablement remis en cause.

1.2 Le moment de la création de l'asbl

376. La Région de Bruxelles-Capitale, quant à elle, invoque un arrêt du Conseil d'Etat pour faire sanctionner le fait que l'asbl Klimaatzaak, créée en novembre 2014, soit six mois avant le dépôt de la présente action, aurait été spécialement créée pour les besoins de la cause.

Mis à part le constat que nous ne nous trouvons pas devant le Conseil d'Etat mais devant une juridiction civile, force est de constater que la Région de Bruxelles-Capitale fait l'erreur de ne citer que la partie de l'arrêt qui lui convient. Une lecture complète de l'arrêt démontre que le Conseil d'Etat[683] n'accepte pas cette objection basée sur le moment de création :

> « *Considérant que lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est notamment requis que son objet social soit poursuivi, 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;* ***qu'il ne peut cependant être reproché à une association d'avoir été créée à l'occasion du projet litigieux sous peine de porter atteinte à la liberté d'association****;* […]
> *que, dès lors que l'acte entrepris est susceptible d'affecter l'objet social de l'association requérante, que rien n'indique que l'objet social qu'elle s'est donné ne sera pas poursuivi et que le dossier révèle l'accomplissement d'actes concrets conformes à la poursuite de l'objet social,* ***l'exception d'irrecevabilité*** *qui fait valoir que l'A.S.B.L. requérante a été constituée uniquement pour les besoins de la cause* ***ne peut être retenue****;* » (nous soulignons).

377. L'exposé des motifs de la loi du 21 décembre 2018 précitée qui modifie l'article 17 du Code judiciaire pour les actions futures, va dans le même sens en ce qu'il y est fait référence à la **section de législation du Conseil d'Etat qui se départit expressément du critère d'ancienneté pour apprécier si l'intérêt collectif est réellement poursuivi**. Le législateur juge ce critère disproportionné en ce qu'il pourrait avoir pour conséquence d'interdire l'accès au prétoire à des

683 C.E., arrêt n° 203.430 du 29 avril 2010, Pièce M.15.

associations qui, bien que formées à l'occasion de projets déterminés, ne sont pas purement « *d'opportunité* » ni créées aux fins d'introduire des recours dilatoires[684].

§2. Le terrain d'action de l'asbl et l'étendue de la demande

378. Les parties défenderesses critiquent la proportionnalité entre le terrain d'action de l'asbl et l'étendue du changement climatique. Il ne s'agit cependant pas d'un critère légal d'appréciation. En effet, ni la jurisprudence de la Cour de cassation, ni même celle de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'Etat, pourtant plus strictes, imposent qu'il doive y avoir une relation de proportionnalité.

Le Conseil d'Etat a récemment encore jugé ce qui suit :

> « *Contrairement à ce qui est indiqué dans les griefs* […] *il n'y a donc pas lieu d'exiger qu'il y ait également un lien de proportionnalité entre le champ d'action de l'association requérante et le champ d'application territorial du plan d'exécution attaqué* »[685].

Il va de soi que, par sa nature même, le changement climatique n'est pas purement d'intérêt local. Au contraire, il a une incidence sur tout le territoire belge et au-delà. Il ne peut entre autres être mis en doute que les émissions de GES en provenance du territoire belge – qui sont de nature transfrontalière et cumulatives – ne provoquent déjà pas et ne provoqueront pas encore des dommages dans et au-delà des frontières du pays.

§3. Préjudice écologique et réparation en nature ou en équivalent

379. La Région wallonne remet en cause l'intérêt à agir de l'asbl car celle-ci souffrirait seulement du préjudice écologique qu'est le réchauffement climatique qui, s'il serait accepté, ne donnerait lieu qu'à une réparation pécuniaire du préjudice moral que l'asbl subirait éventuellement, ce qu'elle ne demande pas. L'asbl ne peut, selon la Région wallonne, ni solliciter la réparation en nature, ni par équivalent d'un préjudice écologique. Partant, l'action serait irrecevable. Pour soutenir son exception d'irrecevabilité, la Région wallonne s'appuie entièrement sur un arrêt de la Cour Constitutionnelle du 21 janvier 2016 (n° 07/2016).

380. La thèse de la Région wallonne est surprenante et erronée pour plus d'une raison.

La première et plus importante en est bien que les conséquences d'un réchauffement dangereux, la menace que l'asbl cherche à combattre par l'action entamée, ne se réduisent pas du tout à un préjudice écologique (en néerlandais : « *schade aan niet-toegeëigende milieubestanddelen* »). Revisitons le chapitre qui décrit les conséquences d'un tel réchauffement[686]. Nous y trouvons des préjudices pour la santé, des dommages aux biens matériels, des dommages aux circonstances de vie du fait d'une instabilité géopolitique accrue, …[687] La problématique en l'espèce se situe bien loin d'un préjudice écologique. Rappelons que l'arrêt de la Cour constitutionnelle invoqué concernait un dossier de tenderie illégale[688] et comparons ce dommage à celui en cause ici.

---

[684] Exposé des motifs, Parl., Doc., Ch., 8 octobre 2018, n° 3303/001, p. 98-99.

[685] C.E., *vzw bond beter leefmilieu Vlaanderen & co*, n° 241.048 du 20 mars 2018, Pièce M.7 ; C.E., *asbl Greenpeace Belgium*, n° 242.874 du 8 novembre 2018, Pièce M.22. La citation est une traduction libre de : « *Anders dan in de excepties wordt voorgehouden* […] *is het dus niet vereist dat er daarenboven ook een band van evenredigheid zou bestaan tussen het actieterrein van de verzoekende vereniging en de territoriale draagwijdte van het bestreden uitvoeringsplan*."

[686] *Supra*, nos. 100-179.

[687] Voy. aussi *infra*, no. 461.

[688] A la cause comme asbl: Vogelbescherming Vlaanderen.

A la lumière de ce qui précède il est superflu d'approfondir les autres raisons pour lesquelles la Région wallonne ne peut être suivie dans son point de vue. Partant, il n'y a aucune raison de dénier l'intérêt des parties requérantes au vu d'un soi-disant préjudice écologique invoqué. Soulignons toutefois que l'arrêt en question ne dit pas ce que la Région wallonne y lit. L'arrêt se prononce uniquement sur l'évaluation monétaire du dommage moral d'une asbl environnementale : est-ce impossible et faut-il donc toujours conclure à un dommage moral symbolique d'1 euro, ou est-ce possible de le 'convertir' en argent[689] ? La Cour estime qu'il est possible de mettre une somme sur « *les larmes de l'asbl* »[690], identifie des critères pour ce faire, et juge dans son dispositif à l'avenant : une lecture de l'article 1382 du Code civil qui se réduit systématiquement à une réparation en équivalent d'1 euro symbolique pour le dommage moral d'une asbl environnementale, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

A la lumière de ce qui précède, il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle proposée par la Région wallonne.

381. Comme dit *supra*, l'asbl n'est pas soucieuse de recevoir une réparation en argent. Elle veut que les parties défenderesses fassent leur part pour éviter un réchauffement climatique dangereux et invoque à cette fin aussi bien les articles 1382 et 1383 du Code civil que les articles 2 et 8 de la CEDH et les articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant. Les concluantes poursuivent donc des mesures en nature et reviendront sur ce point *infra*[691], en justifiant les injonctions demandées.

SECTION 5. ***<u>En conclusion : recevabilité dans le chef de l'asbl</u>***

382. Au vu de tout ce qui précède, il n'y a pas de doute que l'action entamée est recevable dans le chef de l'asbl Klimaatzaak.

(1) L'objet social de l'asbl porte sur deux problématiques environnementales précises – le changement climatique et la réduction de la biodiversité – et sur l'environnement dans le sens de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement et particulièrement. Il est donc spécifique.

(2) La demande de l'asbl, qui vise à contribuer à prévenir un réchauffement climatique dangereux, est incontestablement en lien avec son objet social.

(3) L'action de l'asbl ne constitue pas une action populaire, puisque l'intérêt de l'asbl à l'action est spécifique et ne se confond pas avec l'intérêt général, ce qui est invoqué par les parties défenderesses elles-mêmes dans leur contestation des injonctions demandées.

---

[689] B. DEBECKER, "Morele schadevergoeding voor vereniging mag meer bedragen dan 1 euro", *De Juristenkrant,* 1 februari 2016, pp. 1-2, Pièce I.3; A. CARETTE, "De begroting van de vergoeding van de milieuschade geleden door milieuverenigingen: de laatste horde op weg naar een daadwerkelijk herstel?" (noot bij GwH 21 januari 2016, nr. 07/2016)", *TMR* 2016, 331-335; J.F. PUTZ, "Quand le juge constitutionnel se prononce sur le dommage moral d'une association environnementale. Observations sous C.C. 21 janvier 2016, n° 7/2016 », *Amén.,* 2016, pp. 191-195, Pièce I.4 ; P. GILLAERTS, « De vergoeding van morele schade bij een collectief belang : ieder vogeltje zingt zoals het gebekt is ? », *TBBR/RGDC,* 2017, pp. 261-267, Pièce I.5.

[690] L'expression est inspirée par un arrêt de la Cour de cassation concernant l'évaluation monétaire du dommage moral.

[691] *Infra*, nos.625 et s.

(4) L'intérêt à l'action de l'asbl ne se réduit pas non plus à la défense des intérêts individuels de ses membres ni à un *class action*.

(5) Le fait d'œuvrer pour les générations futures, n'enlève rien à la légitimité de l'action de l'asbl et à la légitimité de son intérêt à agir.

(6) L'action collective de l'asbl est tout à fait légitime eu égard au caractère particulier du changement climatique, un phénomène global qui n'empêche pas que chaque pollueur soit tenu responsable. Ce aussi bien à la lumière des faits scientifiques du dossier qu'à la lumière de la jurisprudence climatique dans d'autres pays comme les Etats-Unis, les Pays-Bas et l'Australie.

383. L'asbl a l'intérêt requis à la présente cause. En décider autrement, viendrait à vider de sa substance même l'article 9.3 de la Convention d'Aarhus, qui veut précisément un large accès à la justice pour les associations environnementales.

CHAPITRE 2. **Recevabilité de l'action dans le chef des codemandeurs**

384. Ce chapitre est consacré à la recevabilité de l'action dans le chef des 8.421 personnes physiques qui sont codemandeurs à la cause. Nous résumons les thèses des parties défenderesses qui contestent cette recevabilité (« *Section 1. Position des parties défenderesses* ») et les réfutons (« *Section 2. Réfutation* »), pour ensuite conclure (« *Section 3. En conclusion : recevabilité* »).

SECTION 1. ***Position des parties défenderesses***

385. La Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne prétendent, à tort, que la jurisprudence modifiée de la Cour de cassation à propos de l'intérêt à agir des personnes morales ne les concerne qu'elles et elles seules et que pour les personnes physiques, la jurisprudence *Eikendael* demeure d'application : par conséquent, elles devraient démontrer un intérêt personnel et direct, preuves à l'appui.

SECTION 2. ***Réfutation***

§1. En général

386. Dans son arrêt *Eikendael* du 19 novembre 1982, la Cour de cassation avait jugé que :

> « *A moins que la loi n'en dispose autrement, l'action exercée 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 qui lui est propre; un intérêt général ne constitue pas, en ce sens, un intérêt personnel* ».

387. Une interprétation trop stricte des articles 17 et 18 du Code judiciaire[692] est contraire à la Convention d'Aarhus qui exige un large accès à la justice aux citoyens justifiant d'un intérêt.

L'accès à la justice en matière environnementale repose sur des règles de droit commun en matière de procédure judiciaire, conçus à une époque où il n'y avait pas encore de problématiques comme en l'espèce. La notion d'intérêt comporte néanmoins un caractère évolutif qui permet au Juge de l'ajuster si nécessaire. C'est exactement ce que la Cour de cassation a fait dans l'arrêt *Milieusteunpunt Huldenberg* de juin 2013. Les articles 17 et 18 du Code judiciaire, inchangés dans le texte, y ont été interprétés en conformité avec un élément nouveau dans le contexte juridique pertinent : la Convention d'Aarhus.

388. Les codemandeurs demandent chacun au Tribunal d'accepter leur intérêt à agir au vu du dommage auquel ils sont exposés et qu'ils vont subir de manière progressivement plus grave si les parties défenderesses restent en défaut de faire leur part pour prévenir le dépassement du seuil d'un réchauffement climatique dangereux[693]. Il serait impensable qu'on les empêcherait d'engager la responsabilité des autorités nationales pour des actions et omissions en matière de

---

[692] Les concluantes rappellent que ce sont les articles 17 et 18 du Code judiciaire avant leur modification par la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice qui sont d'application dans ce litige.

[693] Voy. aussi *infra*, nos. 466.

réchauffement climatique portant directement atteinte à leur survie, leur patrimoine et la qualité de leur vie.

Ce dommage est un et indivisible car il constitue l'effet d'émissions cumulées depuis l'ère de la révolution industrielle. De plus, il est rampant : à cause de la lenteur avec laquelle le système climatique réagit à l'augmentation de concentration de GES dans l'atmosphère[694], il faut en effet 30 à 40 ans avant que les GES rejetés atteignent leur effet réchauffant total dans l'atmosphère et sur la terre[695]. Ainsi, nous voyons déjà des effets se manifester mais ce ne sont que les effets nocifs liés aux émissions de GES jusque vers 1980, correspondant à un réchauffement global moyen de **1°C**. Le réchauffement et les conséquences nocives des émissions de GES qui ont eu lieu de 1980 à ce jour ne deviendront visibles que dans les prochaines décennies Les conséquences totales de nos émissions jusqu'à ce jour sont donc pour 2050-2060. Ceci est une certitude, car ces émissions ont été faites et, ce qui plus est, elles ont été fort importantes[696], plus que celles des décennies précédentes. A cela s'ajoutera le dommage des émissions à partir de maintenant. Il est établi que si les émissions de GES ne sont pas drastiquement réduites, nous allons vers un réchauffement de **4°C** sur 2100[697]. Le seuil d'un réchauffement climatique dangereux accepté par les communautés scientifiques et diplomatiques internationales se situe à **1,5°C**…

Les conséquences actuellement observées du réchauffement climatique, décrites dans la partie « Faits », vont nécessairement s'intensifier (devenir plus graves) et se densifier (devenir plus fréquentes). Si le seuil d'un réchauffement dangereux est dépassé, ils atteindront un autre palier encore et le déclanchement de points de basculement ("*tipping points*") peut y induire un changement climatique brutal (pire que ce à quoi on s'attend déjà) et irréversible de telle sorte que ni l'homme ni la nature ne peuvent s'y adapter. D'après le GIEC, le risque de tels points de basculement augmente à une vitesse affolante lors d'une augmentation de la température entre 1 et 2°C (par rapport à la température moyenne de l'ère préindustrielle)[698].

En ce qui concerne l'intérêt des codemandeurs à demander des injonctions des parties demanderesses qui ne sont qu'un des pays émetteurs de GES au monde, nous renvoyons au développements tenus à ce sujet *supra*[699]. Ces développements doivent être tenus pour intégralement reproduits ici. L'intérêt des codemandeurs est d'obtenir des injonctions qui sont à même de contribuer à la prévention de la menace d'un réchauffement dangereux qui pèse sur eux.

389. La Cour d'appel de La Haye au Pays-Bas a retenu dans son arrêt du 9 octobre 2018 que :

> « *il est en effet* ***purement et simplement plausible que la génération actuelle de Néerlandais****, notamment mais pas seulement les jeunes d'entre eux,* ***auront à faire face aux effets négatifs du réchauffement climatique si les émissions mondiales de GES ne sont pas réduits de façon adéquate*** »[700](nous soulignons)

---

694 P. ex. IPCC 2018, SR 1.5°C, SPM, p.5, Pièce B.24.

695 *Supra*, nos. 58-60.

696 *Supra*, no. 55, Figure 7.

697 *Supra,* entre autres no. 65.

698 https://climateactiontracker.org/global/cat-thermometer/# et IPCC, AR5 SYR, p. 72, Pièce B.21.

699 *Supra,* nos. 354-356.

700 Gerechtshof Den Haag 2018 (Urgenda), Pièce O.3 ; Traduction libre de: "*immers zonder meer aannemelijk dat reeds de huidige generatie Nederlanders, met name doch niet uitsluitend de jongeren onder hen, tijdens hun leven te maken zullen krijgen met de nadelige gevolgen van klimaatverandering indien de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen niet adequaat wordt teruggedrongen*."

Comme l'exposé qui a été consacré ci-dessus aux impacts du changement climatique le démontre, une corrélation est établie entre le réchauffement climatique et de nombreux effets catastrophiques. Point n'est besoin d'y revenir ici en détail. A la lumière de la question de la recevabilité, deux effets méritent toutefois une attention particulière, notamment les menaces pour la santé suite au réchauffement climatique et l'impact financier (fiscal) en fonction de la vitesse de réaction des autorités. Ces effets sont décrits ci-dessous.

§2. La santé

390. Pour le dire dans les mots du professeur Andrew Haines, coprésident du rapport établi par le EASAC :

> « *Il y a des impacts se manifestant maintenant* [et] *dans le siècle à venir, le réchauffement climatique doit être catalogué comme une des menaces les plus sévères à la santé* »[701].

391. Rappelons la définition de la santé donnée par la constitution de l'Organisation Mondiale de la Santé : la sante est « un état complet de bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité »[702].

392. La Cour d'appel de La Haye au Pays-Bas a rappelé que pas seulement les jeunes vont souffrir de leur état de santé, mais qu'ils seront parmi les plus impactés.

En ce qui concerne l'aspect santé il y a effectivement une distinction à faire sur base des catégories d'âges des personnes physiques[703].

Les **tranches d'âge 0 à 10 ans et 10 à 20 ans** seront fortement impactées tout au long de leur vie, comme le décrit la revue médicale éminente *The Lancet* dans son rapport santé-climat annuel le plus récent. Pour autant que les émissions de GES continuent au rythme actuel, les enfants qui naissent maintenant vivront dans un monde plus chaud de 4°C en moyenne en 2100 par rapport à l'ère préindustrielle. Dans un tel monde, la santé de **chaque enfant** qui nait maintenant sera profondément impactée par le changement climatique **dans chaque phase de sa vie**[704]**.** Relevons que ce rapport souligne que les populations d'Europe seront parmi les plus impactées par des vagues de chaleur[705].

393. En ce qui concerne tous les **codemandeurs confondus** et songeant à la définition de la santé de l'OMS, il y a **premièrement** lieu de se référer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH), et de la Cour de cassation française et plus près encore, de la Cour d'appel de Gand ainsi qu'aux rapports du GIEC qui ont tous déjà retenu le **préjudice d'anxiété**. Ce qui se passe est angoissant. Les adultes se posent des questions sur leur avenir et celui de leurs enfants et petits-enfants. Les jeunes se posent beaucoup de questions à ce sujet et ont des tristesses, angoisses et fureurs. La mobilisation de la population civile autour de la question climatique, si présente dans nos rues de décembre 2018 à mai 1019, en témoigne.

---

[701] D. Carrington, « Climate crisis seriously damaging human health, report finds », The Guardian, 3 June 2019, Pièce L.12 : Traduction libre de: "*There are impacts occurring now [and], over the coming century, climate change has to be ranked as one of the most serious threats to health*".

[702] Selon la définition de l'OMS – Conférence d'Helsinki – 1994, la santé environnementale comprend les aspects de la santé humaine, y compris la qualité de la vie, qui sont déterminés par les facteurs physiques, chimiques, biologiques, sociaux, psychosociaux et esthétiques de notre environnement.

[703] Voir la répartition en tranches d'âge des codemandeurs, figure 38, voy. PARTIE 1.TITRE 3. Liste des figures.

[704] *Supra,* no. 128.

[705] *Ibid*.

Avoir fait le pas, en 2015, de devenir codemandeur à la cause présente en témoigne également. Il est pertinent d'examiner la jurisprudence sur la question.

La jurisprudence de la CEDH

Dans un arrêt du 9 décembre 1994, la CEDH a ainsi jugé l'Espagne responsable du préjudice d'angoisse éprouvé par la partie requérante à la cause, voisine d'une installation de traitement de déchets :

> « *l'intéressée a éprouvé un tort moral indéniable; outre les nuisances provoquées par les émanations de gaz, les bruits et les odeurs provenant de l'usine, elle a ressenti de l'angoisse et de l'anxiété en voyant la situation perdurer et l'état de santé de sa fille se dégrader* »[706].

Dans un autre arrêt, la CEDH a pris en compte dans l'établissement des préjudices de la requérante exposée à des émissions nocives provenant d'une usine voisine le fait que « *l'intéressée a ressenti de l'angoisse et de l'anxiété en voyant la situation perdurer pendant des années* »[707].

Dans le même sens, la CEDH a sanctionné l'État roumain qui n'avait pas suffisamment agi contre une pollution environnementale :

> « *Étant donné les conséquences sanitaires et environnementales de l'accident écologique, telles que constatées par des études et rapports internationaux, la Cour estime que la population de la ville de Baia Mare, y inclus les requérants, a dû vivre dans un état d'angoisse et d'incertitude accentuées par la passivité des autorités nationales, qui avaient le devoir de fournir des informations suffisantes et détaillées quant aux conséquences passées, présentes et futures de l'accident écologique sur leur santé et l'environnement et aux mesures de prévention et recommandations pour la prise en charge de populations qui seraient soumises à des événements comparables à l'avenir. À cela s'ajoute la crainte due à la continuation de l'activité et à la possible reproduction, dans le futur, du même accident* »[708].

Il peut également être fait référence à l'arrêt *Okyay v. Turquie*[709] qui accepte un intérêt suffisamment individualisé dans le chefs de personnes physiques dans le domaine de la santé publique, lorsque le risque est fort généralisé. Il y était question de centrales de charbon qui provoquaient de la pollution dans un diamètre de 2.350 km.

La Cour de cassation française

Dans la même veine, la Cour de cassation française à tout récemment étendu la possibilité d'une indemnisation pour la réparation du préjudice d'anxiété à l'ensemble des travailleurs exposés à l'amiante, qu'ils travaillent ou non dans un établissement ouvrant droit à la retraite anticipée[710].

La Cour d'appel de Gand

---

[706] Cour eur. D.H., arrêt *Lopez Ostra c. Espagne*, 9 décembre 1994, Pièce N.3**Error! Reference source not found.**.
[707] Cour eur. D.H., arrêt *Giacomelli c. Italie*, 2 novembre 2006, Pièce N.10.
[708] Cour eur. D.H., arrêt *Tatar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, §122, Pièce O.11.
[709] Cour eur. D.H., arrêt *Okyay c. Turquie*, 12 juillet 2005, Pièce N.8.**Error! Reference source not found.**
[710] Cour de cassation française, arrêt n°643 du 5 avril 2019 (18-17.442), Pièce O.11.

La Cour d'appel de Gand a récemment reconnu le préjudice d'anxiété dans le chef d'une personne physique dans le cadre des effets de santé provoqués par les antennes de GSM, ce en application de l'art. 1382 du Code civil : « *Les mesures présentées entre-temps montrent que la crainte de la requérante des problèmes de santé négatifs - compte tenu des normes actuellement en vigueur et sur la base des données scientifiques actuellement connues - est manifestement injustifiée. Néanmoins, la Cour d'appel a reconnu que l'appelant avait souffert d'une certaine anxiété dans l'avenir. Les mesures devant nous sont des instantanés. En outre, il n'existe aucune certitude scientifique quant aux conséquences à long terme de ces rayonnements. La Cour d'appel est donc d'avis que les présentes mesures n'empêchent pas l'appelant de ressentir une certaine anxiété dans l'avenir en raison de la présence de ce mât. Il s'agissait d'un sentiment subjectif que la SA Orange Belgique ne pouvait s'attendre à voir supprimé par l'appelant »* [711].

394. Récemment encore, 1.000 médecins belges ont écrit une lettre ouverte dans laquelle ils avertissent pour les effets du réchauffement climatique sur la santé[712]. Le dommage causé à la santé humaine est un élément spécifique du dommage qui le cas présent doit être retenu dans le chef de tous les codemandeurs. Chaque risque de santé frappe selon les dispositions et situations dans lesquelles une personne vit. Il en sera de même pour les impacts santé du réchauffement. Mais ce qui est certain, c'est que chaque enfant sera gravement frappé et que les moins jeunes seront aussi frappés de l'un ou l'autre ou plusieurs manières.

§3. L'impact financier (fiscal) en fonction de la vitesse de réaction des autorités

395. Aussi bien l'*Emissions Gap Report* du PNUE de 2019 (international)[713], que le Rapport récent du Conseil socio-économique de Flandre (SERV)[714] adressé au gouvernement flamand, mettent en exergue le coût socio-économique lié à la procrastination observée de la transition climatique[715].

396. En Flandre, l'organisation patronale Voka, les fédérations des producteurs d'énergie Febeg et ODE, Fluvius, les syndicats et le mouvement écologiste Bond Beter Leefmilieu demandent au gouvernement flamand que les investissements nécessaires pour une transition écologique soient réalisés **maintenant** et ne soient **pas reportés à la prochaine législature**. Ils estiment, à juste titre, que la marge budgétaire n'augmentera pas à l'avenir. Bien au contraire, des experts craignent que le vieillissement de la population ne rende de plus en plus difficile le financement de la politique climatique requise. Les montants en jeux sont élevés. D'après des estimations approximatives, 6 à 13 milliards d'euros d'investissements supplémentaires par an sont nécessaires pour la Flandre à elle seule[716].

---

[711] Gand, 22 mars 2018, *T.M.R*. 2019/2, pp. 181-182, Pièce M.23.Traduction libre de : « *Uit de inmiddels voorgelegde metingen blijkt dat de angst van appellant voor de negatieve gezondheidsproblemen – gelet op de actueel geldende normen en op basis van de thans gekende wetenschappelijke gegevens – kennelijk onterecht is. Niettemin aanvaardt het hof voor de toekomst toch een zekere angstschade in hoofde van appellant. De metingen die voorliggen betreffen momentopnames. Er is verder nog geen wetenschappelijke zekerheid omtrent de gevolgen van dergelijke stralingen op lange termijn. De voorliggende metingen beletten naar het oordeel van dit hof dan ook niet dat appellant in de toekomst toch nog een zekere angst kan en zal ondervinden ingevolge de aanwezigheid van deze mast. Dit betreft een subjectief gevoel waarvan NV Orange Belgium niet kan verwachten dat appellant dit zomaar onderdrukt*."

[712] W. DE MAESENEER, "1.000 Belgische artsen waarschuwen in open brief voor gevolgen van klimaatopwarming", *VRT*, 10 october 2019, Pièce K.13 .

[713] UNEP, The Emissions Gap Report, *executive summary*, 2019, Pièce E.20.

[714] https://www.serv.be/serv/pagina/hete-patat-klimaatdebat

[715] Voy. également *infra*, no. 450.

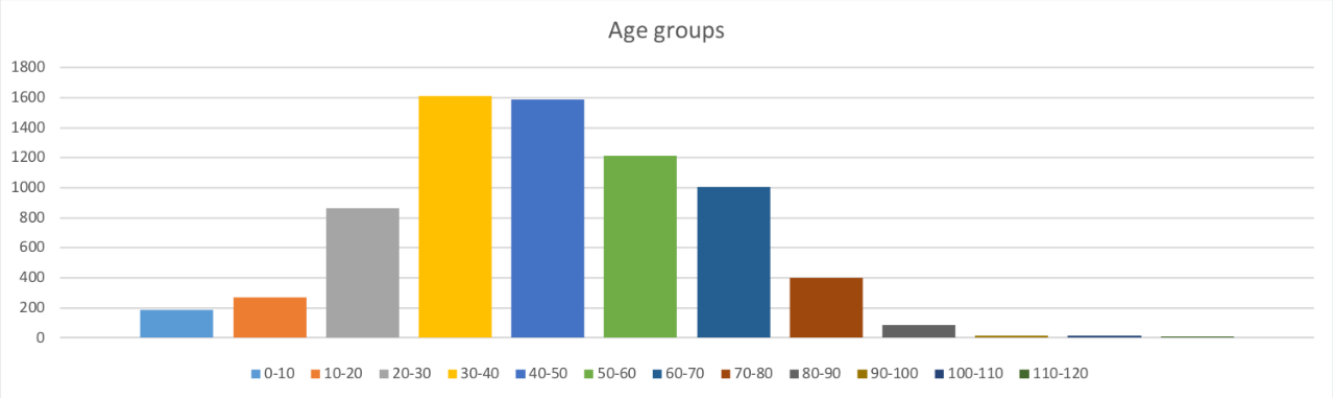
[716] X., "Sociaal-Economische Raad Vlaanderen: 'Schuif de klimaatpatat niet door'", *Knack*, 3 novembre 2019, PièceK.17 .

Par ailleurs, l'argent alloué aux mesures de transition tardives, le sera au dépens d'investissement nécessaires à l'enseignement, la recherche, les soins de santés, les soins gériatriques et autres.

397. Le message est clair depuis le Rapport Stern de 2006 : plus on attend, plus le coût sera élevé[717]. De plus, se seront surtout les jeunes codemandeurs qui devront payer, via entre autres, l'impôt annuel obligatoire sur le revenu, des taxes et des redevances[718].

§4. <u>Pour autant que de besoin : éléments supplémentaires pour justifier l'intérêt des codemandeurs en bas âge et adolescents</u>

398. Parmi les codemandeurs, plus de 30% ont moins de 30 ans, et plus de 43% ont moins de 35 ans. Une partie de ces jeunes sont tombent dans les cohortes d'âge de 0 à 10 ans et de 10 à 20 ans.



<u>Figure 39</u>. Répartition par âge des codemandeurs

Ces codemandeurs vont subir de manière de plus en plus pénible les conséquences globales, européennes et locales du réchauffement climatique décrites dans les sections précédentes. Directement ou indirectement, leur vie sera impactée, ici en Belgique, par non seulement des conditions météorologiques extrêmes mais aussi par l'augmentation du niveau de la mer. Il s'agit de personnes qui n'ont pas pris de part prépondérante aux causes du réchauffement climatique.

399. Dans l'arrêt de la Cour Suprême de Colombie déjà cité *supra*[719], les demandeurs étaient identifiés comme suit :

> « (...) *un groupe de 25 enfants, adolescents et jeunes adultes... âgés de 7 à 25 ans, vivant dans des villes qui font partie de la liste des villes les plus menacées par le changement climatique...*[Avec] *un espoir de vivre 78 ans en moyenne (75 ans pour les hommes et 80 pour les femmes) ils atteindront leur vie adulte entre 2041 et 2071, puis leurs vieux jours*

---

[717] *Infra,* no. 450.

[718] Voy., par exemple, W. WINCKELMANS, "Vlaams klimaatplan kost tot 7 miljard euro per jaar", *De Standaard,* 10 december 2019, Pièce K.18 avec la mention: "*Het grootste gedeelte van de investeringen hoesten privé-investeerders, individuele huishoudens of bedrijven op.*"; traduction libre, "*La majorité des investissements sera financée par les investisseurs privés, les ménages individuels et les entreprises.*"

[719] Jugement de la Cour Suprême de Colombie du 5 avril 2018, p. 13, Pièce O.6.
Traduction libre de : "*The plaintiffs [...] are identified as (...) a group of 25 children, adolescents, and young adults… between 7 and 25 years of age, living in cities that are part of the list of cities most at risk due to climate change… [With] a hope to live for 78 years on average (75 years for men and 80 for women) which is why they expect to develop their adult life between 2041-2071 and in their old age from 2071 onwards. In those periods of time, according to the climate change scenarios presented by IDEAM, the average temperature in Colombia is expected to increase by 1.6 ° C and 2.14 °C, respectively (...)*"

à compter de 2071. Selon les scénarios de changement climatique présentés par IDEAM, au cours de ces périodes, la température moyenne en Colombie devrait augmenter de 1,6°C et 2,14°C respectivement ».

Leur intervention a été accueillie précisément parce que cette catégorie de jeunes subira encore plus les effets du changements climatique. Le paradoxe discriminatoire observé ici est que les générations plus âgées ont eu les bénéfices de l'utilisation massive d'énergie fossile qui a mené au réchauffement et que les jeunes et générations à venir en subiront les frais.

400. La capacité à agir des mineurs, ne peut raisonnablement être remise en cause, comme essaie de le faire la Région wallonne, puisqu'ils sont représentés légalement par leurs parents.

La capacité d'agir en justice doit exister au moment de l'introduction de l'action. Lorsqu'au cours de la procédure, le mineur deviendra majeur, il fera une déclaration de continuation d'instance comme il se doit.

SECTION 3. ***<u>En conclusion : recevabilité dans le chef des codemandeurs</u>***

401. Les données ci-dessus parlent pour elles-mêmes : l'action intentée est également recevable dans le chef des codemandeurs. Soulignons que personne parmi eux, sauf à mourir à brève échéance, ne pourra se soustraire aux conséquences du réchauffement climatique. Il n'y en effet pas de planète B. Les codemandeurs ont un intérêt manifeste à l'action en ce qu'elle tend à obtenir que les parties défenderesses fassent enfin leur part pour éviter un réchauffement dangereux.

CHAPITRE 3. **L'intérêt à agir des parties intervenantes**

402. Les parties demanderesses accueillent l'intervention volontaire des arbres en date du 3 mai 2019.

Contrairement aux parties défenderesses, les parties demanderesses jugent la requête en intervention suffisamment claire quant aux raisons de l'intervention que concernant les demandes.

La « personne morale » est par essence une construction juridique qui ne connait pas de limites physiques. Ses limites sont établies par l'Homme, et uniquement par lui, ce qui veut dire que si la volonté y est, il est tout à fait possible de lui conférer la personnalité juridique. Ainsi, par exemple, le parlement Néo-Zélandais octroyé la personnalité juridique à la rivière Whanganui en 2017[720].

Vu que les arbres qui interviennent sont menacés dans leur survie[721], il n'est pas si impensable d'accueillir leurs demandes[722].

Dès lors, les parties demanderesses veulent rompre la lance pour que leur intérêt à l'action soit reconnu.

403. Les parties demanderesses sont bien entendu au courant de l'intervention de toutes les personnes faite en date du 3 juillet 2019, à l'appui de leur thèse.

---

[720] Voy. https://www.nationalgeographic.com/culture/2019/04/maori-river-in-new-zealand-is-a-legal-person/ .
[721] Voy., à titre illustratif, le sort des hêtres en Flandre.
[722] A. VAN HOE, "Rechtspersoonlijkheid voor bomen: (on)denkbaar?", *R.W.,* 2018, n° 41, 1602.

PARTIE 6. AU FOND

Titre I. Violation des articles 1382 et 1383 du Code civil

Chapitre 1. Thèse des parties défenderesses
Chapitre 2. Réfutation

Titre II. La deuxième faute des parties défenderesses : la méconnaissance des droits fondamentaux

Chapitre 1. Cadre général : réchauffement climatique et droits fondamentaux
Chapitre 2. Thèse des parties défenderesses
Chapitre 3. Réfutation

*

404. Dans cette partie, les concluantes développent les deux moyens qu'elles invoquent à l'appui de leurs demandes :
- La violation par les défenderesses des articles 1382 et 1383 du Code civil, et plus particulièrement la violation de l'obligation de prudence et diligence qui y est inscrite ;
- La violation des articles 2 et 8 de la CEDH et des articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

405. Les concluantes n'invoquent pas, en tant que fondements autonomes de leur action:
- la violation des principes de précaution et de prévention en tant que principes normatifs autonomes[723];
- la violation de quelconques normes de droit international appartenant au régime légal international climatique[724]
- la violation de quelconques normes de droit de l'Union européenne ;
- la violation des articles 22 et 23 de la Constitution[725];
- la violation de l'article 714 du Code civil[726].

Les thèses des parties défenderesses qui y ont trait, sont donc ignorés dans ce qui suit.

[723] *Cfr*. Région de Bruxelles-Capitale, Région flamande et Région wallonne.
[724] Définition: *supra*, no. 69.
[725] *Cfr*. Région de Bruxelles-Capitale et Région flamande.
[726] *Cfr*. Région de Bruxelles-Capitale.

TITRE 1. **PREMIER MOYEN : VIOLATION DES ARTICLES 1382 ET 1383 DU CODE CIVIL**

Chapitre 1. Thèses des parties défenderesses

Chapitre 2. Principes relatifs à la responsabilité civile extracontractuelle des pouvoirs publics

Chapitre 3. La faute en l'espèce

*

406. Le premier moyen que les concluantes invoquent est développé en six étapes.

Dans un premier chapitre nous résumons les positions des parties défenderesses (« *Chapitre 1. Thèses des défenderesses* »). Ensuite, nous rappelons les principes relatifs à la responsabilité civile extracontractuelle des autorités publiques (« *Chapitre 2. Principes relatifs à la responsabilité civile extracontractuelle des autorités publiques* »). Après quoi nous examinons une à une l'application en l'espèce des trois conditions requises pour pouvoir invoquer la responsabilité civile extracontractuelle : la faute (« *Chapitre 3. La faute en l'espèce : une erreur de comportement* »), le dommage (« *Chapitre 4. Le dommage en l'espèce* ») et le lien causal entre la faute et le dommage (« *Chapitre 5. Le lien causal en l'espèce* »). Nous poursuivons avec une réfutation de certaines thèses additionnelles invoquées par les défenderesses (« *Chapitre 6. Thèses additionnelles des défenderesses: réfutation* »). Ensuite, nous formulons nos conclusions (« *Chapitre 7. En conclusion* »).

CHAPITRE 1. **Thèses des parties défenderesses**

407. Toutes les parties défenderesses nient d'avoir violé les articles 1382 et 1383 du Code civil dans le développement de leurs politiques climatiques, et ceci aux motifs suivants.

SECTION 1. ***Position de l'Etat belge***

408. L'Etat belge soutient qu'il n'a commis aucune faute au sens de l'article 1382 du Code civil et que les concluantes restent en défaut de démontrer que les conditions de la responsabilité civile sont réunies en l'espèce.

Il soutient :
- que les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 et 2030 imposés par l'Union européenne sont en passe d'être atteints ;
- quant à ce qu'il appelle les « *autres obligations* consacrées *par des normes européennes ou internationales*» [727], il estime qu'il ne s'agit que d'obligations de moyen, en l'absence de normes claires imposant d'agir ou de s'abstenir d'agir dans un sens déterminé ;
- que pour ce qui concerne l'appréciation d'un législateur normalement prudent et diligent indépendamment de toute norme supérieure s'imposant à lui et à laquelle il aurait contrevenu, le juge doit faire preuve de retenue pour ne pas franchir la frontière de la séparation des pouvoirs et ne pas s'immiscer dans les arbitrages qui président aux interventions du législateur ;
- que le contrôle du juge ne peut pas porter sur l'action en opportunité du législateur ;
- qu'il y a lieu de respecter les limites des compétences de l'Etat fédéral en matière climatique ;
- que la politique climatique ne peut pas être menée au mépris de toute autre considération de cohésion sociale ou de développement économique, l'Etat devant effectuer une balance des intérêts généraux, d'ailleurs consacrée aussi par le droit de l'Union européenne ;
- que dans ce cadre il y a lieu de prioriser les urgences et les objectifs qui doivent être atteints simultanément dans plusieurs domaines de compétences ;
- qu'il y a lieu de prendre en considération le contexte de l'époque où le comportement est posé pour apprécier le critère du pouvoir législatif normalement diligent et prudent, ce qui signifie, appliqué au cas d'espèce, que le comportement de l'Etat tout au long des dernières années ne peut être examiné au regard des connaissances techniques et scientifiques actuelles ;
- que les dispositions de droit européen dont la violation est invoquée sont dépourvues d'effet direct et que des particuliers ne sauraient en tirer aucun droit ;
- que la circonstance qu'aucune sanction (internationale ou européenne) ne lui ait été infligée serait de nature à confirmer l'absence de faute extracontractuelle dans son chef.

En ce qui concerne spécifiquement les conclusions de l'avocat général Leclercq précédent l'arrêt *Ferrara Jung* de la Cour de cassation du 28 septembre 2006, telles qu'invoquées par les concluantes, dans lequel l'avocat général envisageait que le pouvoir judiciaire puisse sanctionner une abstention fautive du législateur en cas de péril, par exemple sur le plan de la sécurité, de la santé publique, de l'hygiène ou de l'atteinte à l'environnement, l'Etat belge, estime que cette réserve serait difficilement admissible en l'état actuel de notre droit

[727] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 93.

constitutionnel. L'opportunité pour le législateur d'intervenir en considération d'intérêts publics, même supérieurs, ferait partie du pouvoir discrétionnaire de celui-ci[728].

SECTION 2. ***Position de la Région de Bruxelles-Capitale***

409. La Région de Bruxelles-Capitale soutient :
- qu'elle a adopté toutes les mesures qu'une autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes conditions aurait adoptées ;
- qu'il n'existe pas de norme de droit positif imposant à la Région d'atteindre des objectifs déterminés en matière climatique, à l'exception des dispositions des accords de coopération qu'elle cite, conclus entre les Régions et l'Etat fédéral ;
- que l'objectif assigné à la Région de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8,8% en 2020 par rapport à la moyenne de ses émissions au cours des années 2008, 2009 et 2010 a été atteint ;
- qu'un plan Air-Climat-Energie a été adopté en juin 2016 aux termes duquel la Région s'est engagée à réduire ses émissions de GES de 30% par rapport aux émissions de 1990, allant au-delà des objectifs européens ;
- que dans le cadre de l'adoption de la version provisoire du PNEC en décembre 2018, la Région a clairement formulé sa volonté de soutenir un rehaussement des engagements de réduction des émissions de l'Union européenne de 40 à 55%, et qu'elle souhaite participer à ce rehaussement à travers la mise en place d'une *task force* qui travaillera sur le renforcement du volet bruxellois du PNEC à travers plusieurs secteurs économiques ;
- qu'enfin, que l'adoption de mesures contraignantes visant la réduction d'émissions de GES entraîne de grosses difficultés pour la Région, notamment en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux (propriété, libre circulation, égalité et non-discrimination) des citoyens et invoque à cet effet le recours en annulation introduit à l'encontre des arrêté et ordonnance instaurant une zone de basses émissions à Bruxelles.

410. La Région de Bruxelles-Capitale estime de surcroit que les parties demanderesses sollicitent *de facto* du Tribunal qu'il impose la mise en œuvre des mécanismes de coopération prévus par la loi spéciale de réformes institutionnelles, alors que la conclusion d'accords de coopération n'est pas imposée par la loi spéciale et que les défenderesses disposent de l'autonomie du choix des moyens pour se conformer à leurs obligations ; que le Tribunal n'est pas compétent pour imposer la conclusion d'un accord de coopération.

Elle affirme également que si le juge peut vérifier le respect du devoir général de prudence par le législateur, elle se demande si de telles appréciations sont compatibles avec le principe de la séparation des pouvoirs en cas d'absence de violation de normes supérieures qui constituent une référence et si le juge pourrait mettre la responsabilité du législateur en cause parce que celui-ci n'aurait pas, contrairement à ce qu'aurait fait un bon père de famille, accordé suffisamment de crédits budgétaires pour assurer la mise en œuvre d'une politique donnée.

Au surplus, la Région considère n'avoir de toute manière commis aucune faute au sens de l'article 1382 du Code civil, au sens où cette faute doit être dûment avérée et suffisamment caractérisée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Enfin, selon elle, le lien causal entre la faute et le dommage en matière climatique serait « *particulièrement distendu* ». Elle estime que les parties demanderesses ne démontrent pas

[728] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 90.

leur dommage individuel qui serait lié à une prétendue inaction ou insuffisance d'action de la Région face au réchauffement climatique.

SECTION 3. ***Position de la Région flamande***

411. La Région flamande commence par exposer que la politique de développement durable qui est visée par l'article 7*bis* de la Constitution suppose de trouver un équilibre entre les dimensions sociale, économique et environnementale, en manière telle qu'on ne peut se limiter à prendre des mesures en vue de lutter contre les changements climatiques et qu'il y a lieu de trouver un équilibre.

La Région flamande développe plus que les autres parties défenderesses l'idée que la problématique climatique ne peut être abordée efficacement que si elle fait l'objet d'une approche progressiste internationale et européenne. Assez curieusement, la Région flamande estime que les réductions d'émission sollicitées par les concluantes auraient pour effet de rompre le difficile équilibre établi au sein de la communauté internationale.

Quant à la force juridique des objectifs auxquels la Belgique s'est engagée, la Région ne conteste l'existence de normes ou obligations ayant un effet direct qu'en tant que les parties demanderesses demanderaient au Tribunal de condamner les défenderesses à réaliser des objectifs plus ambitieux que ceux qui sont prévus dans les accords internationaux et dans le cadre juridique de l'Union européenne. Elle relève que la critique des parties demanderesses serait en réalité adressée contre les objectifs fixés par les cadres internationaux et européens.

Par rapport à la violation alléguée de l'article 1382 du Code civil, la Région estime que le lien causal entre la faute et le dommage n'est pas établi par les concluantes : d'une part, sa politique climatique n'aurait qu'une influence marginale sur la production de gaz à effet de serre au niveau mondial et d'autre part, les concluantes ne démontrent pas l'influence positive sur la problématique climatique mondiale qui résulterait du respect des objectifs sollicités. En outre, elle affirme pouvoir remplir ses objectifs européens à temps et estime par conséquent que son comportement est celui d'une autorité diligente et prudente.

Quant au dommage, la Région flamande défend la même argumentation que d'autres défenderesses : il n'y aurait pas de dommage individualisé, actuel et certain.

SECTION 4. ***Position de la Région wallonne***

412. La Région wallonne expose l'ensemble des mesures qu'elles a prises pour respecter ses engagements climatiques et estime donc n'avoir commis aucune faute.

Pour ce qui concerne les principes de prévention et de précaution, elle considère que ceux-ci ne pourraient pas être invoqués par les particuliers devant le juge national de manière autonome.

Les droits fondamentaux et les principes de précaution et de prévention ne pouvant être invoqués directement, la Région wallonne en déduit que l'action des concluantes est bien une action en responsabilité civile, ce que confirment d'ailleurs d'ores et déjà à ce stade les concluantes, même si l'on verra qu'ils se fondent à titre subsidiaire sur la violation directe des droits fondamentaux et des principes précités.

La Région estime qu'il n'est pas possible de demander la condamnation des défenderesses à réduire le volume global des émissions belges sans avoir égard à la répartition des compétences entre les entités de l'Etat fédéral. La Région va jusqu'à prétendre que cette répartition des compétences primerait sur l'article 1382 du Code civil, une autorité ne pouvant être tenue pour responsable des omissions des autres parties disposant d'autres compétences. En outre, le juge ne peut contraindre ces entités à mettre en œuvre les formes de collaboration instituées par ou en vertu de la Constitution.

Au surplus, la Région rappelle les conditions de la mise en œuvre de la responsabilité des pouvoirs publics, mais fait une distinction entre les régimes de responsabilité selon qu'il s'agit du pouvoir exécutif ou du législateur. La responsabilité du législateur, prétend-elle, ne pourrait être retenue au regard d'une norme générale de prudence car la fonction fondamentale du pouvoir judiciaire serait d'appliquer la loi et non d'en juger la justification ou les mérites, et les interventions du législateur sont le fruit d'arbitrages entre des considérations politiques et autres. Très curieusement, selon la Région les interventions du législateur relèveraient également de considérations « *d'application du programme des gouvernements sinon des partis politiques qui relèvent spécifiquement de son activité* »[729].

Quant au dommage, la Région estime que les parties demanderesses ne peuvent prétendre subir un dommage actuel ni futur, et que l'asbl Klimaatzaak ne peut par nature subir qu'un dommage moral en raison de l'atteinte qui serait le cas échéant portée à son objet social, dommage réparable par équivalent et non en nature. En outre, le dommage invoqué ne se distinguerait, pour aucune des parties, de la défense de l'intérêt général. Enfin, selon elle, le lien causal ne serait pas établi.

SECTION 5. ***<u>En conclusion</u>***

413. Il sera répondu à ces critiques dans ce qui suit. Les concluantes les contestent toutes, soit qu'elle ne sont pas pertinentes, soit qu'elles errent en fait ou en droit ou les deux. Soulignons toutefois d'ores et déjà que le moyen développé dans ce titre, la violation de l'obligation de prudence et diligence prévue par les articles 1382 et 1383 du Code civil, est strictement un moyen de droit national. Ne sont donc pas pertinentes les critiques qui décortiquent l'effet direct ou indirect de normes de droit supranational ou qui s'appuient sur le manque prétendu d'effet direct de normes supranationales. Remarquons aussi que certaines critiques reprennent des thèse déjà réfutées lors de la démonstration de la recevabilité. Nous renvoyons à cette partie en ce qui les concerne.

[729] Conclusions additionnelles de la Région wallonne, no. 302.

CHAPITRE 2. **Principes relatifs à la responsabilité civile extracontractuelle des pouvoirs publics**

414. Dans ce chapitre nous rappelons les principes relatifs à la responsabilité civile extracontractuelle des pouvoirs publics (« *Section 2. Rappel des principes* »), après une mise au point menant à deux observations préliminaires (« *Section 1. Observations préliminaires* »).

SECTION 1. ***Observations préliminaires***

415. Avant d'entamer l'exposé des principes relatifs à la responsabilité civile des pouvoirs publics, deux observation préliminaires s'imposent.

1) L'Etat fédéral estime qu'en l'absence de condamnation de la Belgique dans le cadre des mécanismes de sanction internationaux et européens, il faut conclure que la Belgique respecte ses obligations et ne peut être déclarée en défaut au regard de l'autorité normalement prudente et diligente[730].

   Il est évident que la mise en œuvre de la responsabilité de l'autorité publique au regard du régime interne de responsabilité n'est pas suspendue ni ne doit tenir compte de la mise en œuvre de mécanismes de sanction européens ou internationaux, auxquels les personnes préjudiciées n'ont pas accès et dont le déclenchement dépend de conditions étrangères à la responsabilité extracontractuelle.

2) Les parties défenderesses insinuent à plusieurs reprises, voire affirment plus explicitement, que les demanderesses plaident pour appliquer à la présente affaire un régime de responsabilité dérogatoire au droit commun de la responsabilité, particulièrement pour ce qui concerne l'établissement du dommage et du lien de causalité entre la faute et le dommage. Ce n'est évidemment pas le cas. Les seules divergences entre les parties concernent la manière d'apprécier l'application des principes compte tenu des particularités du réchauffement climatique.

SECTION 2. ***Rappel des principes***

416. La jurisprudence de la Cour de cassation postule que l'Etat fédéral et les entités fédérées sont soumis aux règles de droit commun relatives à la responsabilité et à la réparation de dommages causés à autrui. La mise en cause de la responsabilité de droit commun, prévue par les articles 1382 et 1383 du Code Civil, suppose la réunion de trois conditions : l'existence d'une faute, l'existence d'un dommage et un lien causal entre la faute et le dommage. Nous passons en revue chacune d'elles, intégrant dans l'exposé les points de discussion soulevés par les défenderesses.

[730] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, pp. 95 et 96

§1. Première condition : la faute

1.1 Généralités

417. La première condition est celle de l'existence d'une faute**,** qui peut être comprise soit comme un manquement au devoir de prudence s'appréciant sur le modèle de l' « *autorité normalement prudente et diligente* » soit comme une violation d'une règle de droit, comme l'a formulé la Cour de cassation dans un arrêt du 25 octobre 2004 :

> « *la faute de **l'autorité administrative**, pouvant sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil engager sa responsabilité, consiste en un comportement qui, **ou bien** s'analyse en une **erreur de conduite** devant être appréciée suivant le **critère de l'autorité administrative normalement soigneuse et prudente placée dans les mêmes conditions**, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, viole une norme de droit national ou d'un traité international ayant des effets dans l'ordre juridique interne, imposant à cette autorité de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée* »[731].

Pour ce qui concerne l'erreur de conduite dans l'alternative qui vient d'être énoncée, le critère est le même s'il s'agit du législateur, juge la Cour de cassation dans un arrêt du 10 septembre 2010 : « *L'Etat peut, en règle, être tenu responsable d'une intervention ou d'une omission fautive. Il appartient au juge d'examiner si l'Etat a agi comme le ferait un **législateur normalement prudent et diligent*** »[732].

Il y a lieu de rappeler, pour terminer, que c'est sur les mêmes principes que la responsabilité du **pouvoir judiciaire** peut être engagée. Dans ses arrêts du 19 décembre 1991 et du 8 décembre 1994 (arrêt *Anca II*), la Cour de Cassation a précisé que *« la faute du magistrat pouvant, sur la base des articles 1382 et 1383 du code civil, entraîner la responsabilité de l'Etat consiste, en règle, en un comportement **ou bien s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère du magistrat normalement soigneux et prudent, placé dans les mêmes conditions**, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, viole une norme de droit national ou d'un traité international ayant des effets dans l'ordre juridique interne, imposant au magistrat de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée »*[733] (ce sont les concluantes qui soulignent).

418. La Cour de cassation admet donc que la responsabilité de l'Etat peut être engagée pour la faute du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif ou du pouvoir judiciaire.

Les parties défenderesses ne contestent pas le principe de leur soumission au régime de la responsabilité civile. Les demanderesses ne reviendront donc pas sur l'évolution de la responsabilité des pouvoirs publics.

Le fait que les trois pouvoirs de l'Etat puissent engager sa responsabilité ne donne donc pas lieu, à l'occasion de la présente affaire, à des discussions quant à savoir qui, de leurs législateurs et exécutifs respectifs, est responsable de l'inaction des défenderesses. Les parties demanderesses

---

[731] Cass., 25 octobre 2004, *J.L.M.B., 2005, p. 638,* Pièce M.9 ; M. MAHIEU & S. VAN DROOGHENBROECK, « La responsabilité de l'Etat législateur », *J.T.*, 1998, pp. 830 à 833, Pièce I.2 .

[732] Cass., 10 septembre 2010, *Pas.*, 2010, no. 508, p. 2229, Pièce M.16 .

[733] Cass. 8 décembre 1994, *J.T.,*1995, p. 497 ; voyez également Cass., 26 juin 1998, *J.L.M.B.,* 1998,p. 1166 et s., et les observations de D. PHILIPPE, « *a propos de la responsabilité des magistrats »* ; voy. également Bruxelles, 14 janvier 2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 589 et les observations de A-L. DURVIAUX *« La responsabilité de l'Etat pour les fautes commises par ses magistrats »* ; Civ. Liège, 5 octobre 2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 1795.

font évidemment grief aux défenderesses de ne pas avoir adopté les mesures appropriées, qu'elles soient de nature législative ou exécutive, pour remédier à la problématique du réchauffement climatique et obvier aux conséquences attentatoires à leurs intérêts et à leurs droits fondamentaux.

1.2 Le pouvoir législatif : un régime spécifique de responsabilité ?

419. Il y a-t-il un régime distinct de responsabilité civile pour le pouvoir législatif, comme le prétendent la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale?

420. Comme vu plus haut, la responsabilité du législateur est engagée de la même manière que celle de l'exécutif et des pouvoirs publics en général, contrairement à ce que prétend notamment la **Région wallonne**, qui affirme que seule la violation d'une norme supérieure à la loi ou au décret pourrait engager la responsabilité de celui-ci, le critère du législateur normalement prudent et diligent devant être écarté du fait que le législateur doit arbitrer des ordres de préoccupation de natures diverses dans le cadre de l'exercice d'un large pouvoir d'appréciation.

Or, ce sont tous les pouvoirs publics, dans l'exercice de leurs compétences normatives ou exécutives, ou simplement dans leurs actes matériels et leur comportement, qui doivent, à leur niveau et en fonction de leur sphère de préoccupations et de compétences, exercer un pouvoir d'appréciation, la plupart du temps aussi large que celui du législateur. Le pouvoir exécutif doit également sous-peser des facteurs économiques, sociaux, politiques, bref tous les facteurs évoqués par les défenderesses, pour adopter ses propres normes ou actes individuels. Rien ne le distingue du législateur. La responsabilité d'une commune, pour prendre un autre niveau de pouvoir, sera engagée de la même manière, peu importe qu'un comportement fautif soit attribuable à son conseil communal ou à son collège des bourgmestre et échevins, ou aux deux conjointement.

En matière climatique, une matière éminemment transversale[734], on voit d'autant moins comment des critères différents peuvent être appliqués à un législateur et à son exécutif, vu que ces deux pouvoirs interagissent en permanence : le législatif a besoin de l'initiative de son exécutif, qui quant à lui doit appliquer les normes adoptées par le législatif ; l'exécutif doit disposer d'une majorité au sein du pouvoir législatif à peine de se trouver dans l'impossibilité de gouverner, et l'on sait que si le législatif dispose lui aussi d'un pouvoir d'initiative, la mise en œuvre de ce pouvoir suppose la réunion d'une majorité. Cette contrainte ne permet que rarement à une initiative venant de l'opposition d'aboutir à l'adoption d'une loi. Faire la part entre la responsabilité de l'exécutif et celle du législatif en cas d'inaction préjudiciable est donc impossible. C'est la raison pour laquelle les concluantes mettent en cause les entités elles-mêmes – respectivement l'Etat fédéral et les Régions –, peu importe les parts respectives de responsabilité à imputer respectivement à leur législateur et à leur gouvernement.

Dans le contexte belge, les compétences impactant la matière climatique ne sont pas seulement réparties entre les parties défenderesses, mais, chez chacun d'eux, entre pouvoirs législatif et exécutif. Une part importante des initiatives qui sont de nature à réduire les émissions de GES n'ont pas besoin d'une habilitation légale, ou disposent déjà d'une telle habilitation, celle-ci étant insuffisamment mise en œuvre.

421. La Région wallonne ne dit d'ailleurs finalement rien d'autre que ce que les concluantes viennent d'exposer lorsqu'elle affirme que les interventions du législateur relèveraient également de considérations « *d'application du programme des gouvernements sinon des partis politiques qui*

[734] Supra, no. 289.

relèvent spécifiquement de son activité »[735]. On ne peut voir dans cette affirmation que la confirmation que le régime de responsabilité du législateur doit être soumis aux mêmes conditions que celui qui régit la responsabilité des pouvoirs exécutifs, puisque la mise en œuvre d'un programme de lutte contre le réchauffement climatique résulte de l'imbrication de leurs actions ou de leurs carences respectives.

422. La Région wallonne tente de faire croire que juger la responsabilité du législateur sur la base du devoir général de prudence reviendrait à porter un jugement sur les choix d'opportunité de celui-ci. Elle sait bien qu'il n'est évidemment pas question de cela lorsque la responsabilité des pouvoirs publics, quels qu'ils soient, est discutée. **La question est de savoir si l'exercice du pouvoir d'appréciation par l'autorité a été fautif** : c'est-à-dire examiner si le législateur a omis d'agir ou a agi trop tard ou a manifestement fait le mauvais choix alors qu'un législateur prudent aurait dû agir. La juridiction se fondera sur les principes généraux du droit pour le constater : décision non motivée ; non-respect des principes de proportionnalité, du raisonnable, etc. ; absence d'investigations suffisantes…

423. La Région wallonne tente encore de faire croire que l'arrêt de la Cour de cassation du 10 septembre 2010 cité par les concluantes ne serait pas de nature à mettre en doute le régime distinct de responsabilité du pouvoir législatif.

Elle prétend qu'« *Il ne signifie en aucun cas que le devoir général de prudence pourrait être invoqué dans tous les cas de figure. Bien au contraire* :

- *cet arrêt porte sur la responsabilité du législateur pour la violation d'une norme supérieure, à savoir les articles 10 et 11 de la Constitution ; il ne s'agit pas de l'invocation de la seule norme générale de prudence, en l'absence de la violation d'une norme supérieure à la loi ;*
- *cet arrêt constate d'ailleurs que « le simple renvoi à un arrêt de la Cour constitutionnelle qui a décelé lors d'une question préjudicielle une contrariété entre la loi et la Constitution sur la base de l'état du droit au moment où elle a statué, ne suffit pas comme appréciation propre » ; ceci rend bel et bien nécessaire le contrôle de la Cour constitutionnelle pour tenter d'engager la responsabilité du pouvoir législatif du chef d'une prétendue violation de la Constitution* ».

La lecture complète de cet arrêt du 10 septembre 2010 de la Cour de cassation confirme cependant pleinement la thèse des concluantes.

> « *1. L'article 1382 du Code civil dispose que tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.*
> *2. L'État peut, en règle, être tenu responsable d'une intervention ou omission législative fautive. Il appartient au juge d'examiner si l'État a agi comme le ferait un législateur normalement prudent et diligent.*
> *3. La décision prise par la Cour constitutionnelle dans le cadre d'une question préjudicielle qu'une disposition légale est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution n'implique pas encore qu'il est établi que le législateur a commis une faute au sens de l'article 1382 du Code civil.*
> *4. La responsabilité du législateur pour avoir adopté une législation fautive requiert une appréciation propre du juge saisi de la demande de condamner l'État sur la base d'un acte illicite. Le simple renvoi à un arrêt de la Cour constitutionnelle qui a décelé lors d'une question préjudicielle une contrariété entre la loi et la Constitution sur la base de l'état du droit au moment où elle a statué, ne suffit pas comme appréciation propre.*

[735] Conclusions additionnelles de la Région wallonne, §306.

5. Les juges d'appel ont énoncé que la Cour constitutionnelle a constaté dans un arrêt préjudiciel du 9 décembre 1998 que l'article34, §1er, 1°, du Code des impôts sur les revenus 1992 viole la Constitution. Ils ont considéré que la constatation par cette Cour qu'une disposition est contraire à la Constitution signifie nécessairement que le comportement fautif est établi dans le chef du législateur. Ainsi, ils n'ont pas légalement motivé leur décision.
Le moyen est fondé. »

L'espèce tranchée par la Cour de cassation ne pouvait pas être plus illustrative de la justesse de la thèse des concluantes. La Cour constitutionnelle avait estimé qu'une norme était inconstitutionnelle. La Cour d'appel s'était cru fondée à ne s'appuyer que sur cet arrêt de la Cour constitutionnelle pour estimer que le législateur avait eu un comportement fautif. Elle avait en d'autres mots estimé que l'inconstitutionnalité suffisait pour constater la faute. La Cour de cassation estime quant à elle que la contrariété par rapport à la Constitution « *n'implique pas encore qu'il est établi que le législateur a commis une faute au sens de l'article 1382 du Code civil* », précisément parce qu' « *Il appartient au juge d'examiner si l'État a agi comme le ferait un législateur normalement prudent et diligent.* ». Si le juge doit apprécier si en l'espèce et malgré une inconstitutionnalité constatée par la juridiction constitutionnelle, l'Etat a agi comme le ferait un législateur normalement prudent et diligent, *a fortiori,* il doit évidemment le faire lorsqu'il n'est pas nécessaire de constater une inconstitutionnalité pour établir un comportement fautif. Ce que la Cour dit ici c'est que le test du « *législateur normalement prudent et diligent* » doit être effectué **y compris** lorsqu'une inconstitutionnalité de la loi a été constatée par la juridiction constitutionnelle, ce qui est une affirmation particulièrement forte de la part de la Cour.

424. La **Région de Bruxelles-Capitale**, qui ne soutenait pas précédemment cet argument, se rallie à la thèse de la Région wallonne. Elle cite deux arrêts de la Cour de cassation qui appuieraient sa thèse[736].

- « *Saisi d'une demande tendant à la réparation d'un dommage causé par une atteinte fautive à un droit consacré par une norme supérieure imposant une obligation à l'Etat, un tribunal de l'ordre judiciaire a le pouvoir de contrôler si le pouvoir législatif a légiféré de manière adéquate ou suffisante pour permettre à l'Etat de respecter cette obligation, alors même que la norme qui la prescrit laisse au législateur un pouvoir d'appréciation quant aux moyens à mettre en œuvre pour en assurer le respect* » (Cass., 28 septembre 2006, J.T., 2006 ; pp. 595 et s).
- « *Sous réserve de l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de la responsabilité, le législateur commet une faute lorsqu'il prend une règlementation qui méconnaît une norme de droit communautaire lui imposant de s'abstenir d'agir de manière déterminée, de sorte qu'il engage sa responsabilité civile si cette faute est cause d'un dommage* » (Cass., 30 avril 2015, R.G. C.12.06.37).

La Région de Bruxelles-Capitale ne semble pas avoir aperçu, concernant le premier arrêt cité, que dès lors que le législateur disposait d'un pouvoir d'appréciation, et que c'est l'exercice de ce pouvoir d'appréciation qui a été censuré dans le cadre du régime de responsabilité de droit commun, il ne pouvait pas l'être au titre de la violation directe d'une norme supérieure, mais au vu du critère du législateur normalement prudent et diligent.

Concernant le deuxième arrêt cité, la violation d'un devoir d'abstention est évidemment la violation d'une norme supérieure d'effet direct, et cette violation engage la responsabilité du

[736] Conclusions additionnelles de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 44.

législateur. Cependant, cet arrêt ne dit rien d'autre que cela. Il ne dit pas que la responsabilité du législateur ne peut être engagée que de cette manière et pas par une erreur de conduite.

425. Plus loin, la Région de Bruxelles-Capitale invoque un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 4 juillet 2002, qui a vérifié le respect du devoir général de diligence et de prudence pour apprécier la faute du pouvoir législatif dans la mesure nécessaire à la vérification de l'atteinte de l'objectif de légalité correspondant à la norme supérieure. Elle en tire la conclusion que l'existence d'une norme supérieure imposant un certain comportement au pouvoir législatif est, dans tous les cas, nécessaire. Le juge ordinaire doit vérifier si l'Etat s'est comporté comme toute personne prudente et diligente replacée dans les mêmes circonstances afin de respecter cette norme supérieure. Ainsi, elle en tire la conclusion que contrairement à ce que les parties demanderesses soutiennent dans leurs conclusions principales, la question de l'effet direct de la norme supérieure est également pertinente dans le cadre de la violation de l'obligation de diligence et de prudence.

La Région se trompe évidemment. Il n'y a dans ce cas pas d'effet direct. La norme supérieure suppose, comme les demanderesses l'ont exposé ci-dessus, l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, qui s'évalue par rapport au comportement du législateur normalement prudent et diligent. **Mais même si le raisonnement de la Région de Bruxelles-Capitale était correct,** il faut relever que dans les cas de jurisprudence qu'elle cite, la Cour d'appel, pas plus que la Cour de cassation, n'a jugé qu'il était nécessaire que l'on se situe dans le cadre de l'application d'une norme supérieure pour que l'on puisse évaluer le comportement du législateur par rapport au devoir général de prudence et de diligence. Cette évaluation peut être autonome de l'examen de la violation d'une norme supérieure d'effet direct.

426. Il s'avère donc que la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale n'aient pas pu trouver de jurisprudence de la Cour de cassation infirmant celle qui résulte de l'arrêt de principe du 10 septembre 2010 cité par les demanderesses, sinon à tenter de faire dire aux arrêts qu'elles citent autre chose que ce qu'ils disent. Il se confirme donc bien que, quel que soit le pouvoir concerné – exécutif, législatif ou judiciaire –, ce sont bien les mêmes critères qui doivent être pris en considération.

427. Il reviendra à chacune des défenderesses de déterminer, pour respecter ses engagements climatiques, la part qui reviendra au pouvoir législatif et celle qui reviendra au pouvoir exécutif, et notamment pour exécuter la décision du Tribunal si celui-ci fait droit aux demandes.

Il faut relever à ce sujet que la Région wallonne développe la thèse extraordinaire selon laquelle le législateur ne pourrait être tenu d'une responsabilité découlant de son devoir de prudence et de diligence, et que par ailleurs le pouvoir exécutif ne peut être tenu responsable en l'absence d'une habilitation législative conforme à la Constitution. En d'autres mots, la Région wallonne tente de verrouiller le régime de responsabilité de l'autorité publique d'une manière qui rend sa mise en cause impraticable.

428. La **Région flamande**, quant à elle, ne discute pas l'application du principe du législateur normalement prudent et diligent. Elle estime s'être comportée comme une autorité normalement prudente et diligente[737].

429. **L'Etat fédéral** ne conteste pas non plus que le régime de droit commun de la responsabilité soit appliqué également au législateur. Il fait un recours plus juste et beaucoup plus nuancée à la doctrine citée, identique à celle qui est citée par les Régions wallonne et bruxelloise, entre autres

[737] Conclusions additionnelles de la Région flamande, p. 90, § 194.

des professeurs Van Droogenbroeck et Van Ommeslaghe, et du Procureur général Leclercq, à savoir que l'appréciation du comportement du législateur au regard du critère du législateur normalement prudent et diligent doit être faite en tenant soigneusement compte du pouvoir d'appréciation du législateur. Ainsi l'Etat fédéral rappelle que « *la Cour de cassation interdit au pouvoir judiciaire de se prononcer sur l'opportunité des décisions administratives. Ainsi en va-t-il, a fortiori, lorsqu'il s'agit d'apprécier l'opportunité des décisions du législateur* »[738].

L'Etat va même plus loin, citant d'autres passages du professeur Van Droogenbroeck que ceux cités par les Régions wallonne et bruxelloise, notamment concernant l'arrêt de la Cour de cassation du 10 septembre 2010 abondamment discuté ci-dessus[739], et démontrant la présentation très orientée qu'en ont fait ces deux Régions :

> « *Pour apprécier le critère du pouvoir législatif normalement diligent et prudent, il convient aussi de prendre en considération le contexte de l'époque où le comportement est posé. S. Van Drooghenbroeck l'expose clairement :*
>
> *' Une indication se dégage en tout cas très clairement de l'arrêt du 10 septembre 2010 et rejoint au demeurant les enseignements ci-avant rappelés de la Cour de justice de l'Union : l'appréciation du caractère fautif du comportement du législateur ne peut s'inscrire que dans une perspective historique bien déterminée. Conformément aux principes qui gouvernent la matière de la responsabilité civile, il convient, en effet, de rechercher le comportement qui aurait été celui du* ***législateur normalement prudent et diligent placé dans les mêmes circonstances de temps et de lieu*** *'* ».

Et encore ceci[740] :

> « *l'Avocat Général Leclercq dans ses conclusions précédant l'arrêt du 28 septembre 2006, résume ainsi l'appréhension des critères du législateur normalement diligent et prudent :*
>
> *'J'incline à penser que sans violer le principe de la séparation des pouvoirs, les cours et tribunaux du pouvoir judiciaire peuvent sanctionner le pouvoir législatif par une condamnation au paiement de dommages-intérêts quand ce législateur ne se conduit pas en bon père de famille, c'est-à-dire comme un législateur normalement prudent mis dans les circonstances concrètes identiques et disposant de la même marge d'action politique'*»

430. Les positions de l'Etat belge et de la Région flamande rejoignent donc celles des demanderesses.

Par ailleurs, le premier avocat général Leclercq développe dans ses conclusions précédant l'arrêt *Ferrara Jung* de la Cour de cassation du 28 septembre 2006[741] certaines considérations qui méritent l'attention dans ce dossier:

> « *Il me paraît qu'on peut dire que* ***le législateur qui omet d'agir alors qu'il y a péril, n'agit pas en bon père de famille. Je pense notamment à l'abstention d'agir lorsque le pays est menacé par des risques sur le plan de la sécurité, de la santé publique, de l'hygiène, de l'atteinte à l'environnement*** »[742] (nous soulignons).

---

[738] Conclusions additionnelles de l'Etat fédéral, p. 90

[739] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, pp. 94 et 95.

[740] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 95.

[741] Cass., 28 septembre 2006, C.020570.F, Pièce M.12.

[742] Conclusions de M. le premier avocat général J.-F. LECLERCQ précédant Cass., 28 septembre 2006, *J.T.*, 2006, p. 599, Pièce M.12.

Et encore :

> « *J'irai plus loin et dirai, dans ce même ordre d'idées, que* ***le législateur qui omet de prendre les mesures qui s'imposent afin de garantir à ses sujets les droits et libertés constitutionnels et les droits et libertés de la CEDH ne se conduit pas comme on peut l'attendre d'un législateur agissant en bon père de famille****.* »

Un arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 juillet 2018 confirme que le pouvoir exécutif peut être reconnu responsable pour la violation d'une norme générale de conduite sur base du critère du bon père de famille. Dans le même sens, le pouvoir législatif peut être condamné par le juge sur les mêmes bases[743].Il n'y a effectivement aucune raison d'appliquer au législateur un régime spécifique de responsabilité au regard du principe de séparation des pouvoirs.

§2. Deuxième condition : le dommage

431. La deuxième condition de mise en œuvre de la responsabilité des pouvoirs publics renvoie à l'existence d'un dommage qui se caractérise par la lésion d'un droit subjectif ou d'un simple intérêt.

Le dommage doit être certain en ce qu'il ne peut être hypothétique ou purement éventuel. Cependant, de manière générale, un dommage dans le cadre de l'art. 1382 du Code civil ne doit pas nécessairement être né et actuel. Il peut être futur pour autant qu'il soit sûr qu'il se produira dans l'avenir. Le dommage ne doit pas nécessairement être certain dans son étendue, mais bien dans son principe. Cette certitude est une certitude judiciaire auquel répond la « *probabilité sérieuse* » que le préjudicié se retrouvera dans une situation plus défavorable suite à la faute (qui peut comme mentionné plus haut, être une faute de conduite)[744].

§3. Troisième condition : un lien causal entre la faute et le dommage

432. La troisième condition est celle d'un lien causal entre la faute et le dommage. Selon la jurisprudence belge, est causale la faute sans laquelle le dommage ne se serait pas produit tel qu'il s'est produit *in concreto*. C'est la théorie de l'équivalence des conditions.

Il n'y a pas de désaccord de principe sur cette question entre les demanderesses et les défenderesses. L'Etat fédéral rappelle que selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, le lien de causalité « *suppose que, sans la faute, le dommage n'eût pu se produire tel qu'il s'est produit* », et cite quelques références pertinentes[745].

Les parties divergent cependant sur la manière d'appliquer les principes en l'espèce. Cette question sera discutée ci-dessous.

---

[743] C.C., 19 juillet 2018, 106/2018, B. 7. : Une faute peut consister en une « *violation d'une norme générale de conduite enjoignant d'agir comme le ferait une personne normalement soigneuse et prudente placée dans les mêmes conditions* ». Voy. aussi : Cass. (1re ch.), 27 octobre 2006, R.G. C.03.0584.N, M. LAMBERT DE ROUVROIT & T. COPPÉE, *La distinction entre droit public et droit privé*, Limal, Anthémis, 2019, pp. 316-319.

[744] D. DE CALLATAŸ & N. ESTIENNE, *La responsabilité civile. Chronique de jurisprudence 1996-2007. Volume 2 : Le dommage, Les Dossiers du Journal des Tribunaux*, 75, Bruxelles, Larcier, p. 37 avec références à la jurisprudence.

[745] Cass., 30 mai 2001, *Pas*., 2001, I, p.991 ; Cass., 6 décembre 2013, arrêt F-20121206-5 (C.10.0204.F).
Voy. aussi P. VAN OMMSESLAGHE, *Traité de droit civil belge – les obligations*, Bruylant, 2013, Volume 2, p. 1612.

CHAPITRE 3. **La faute en l'espèce : une erreur de conduite**

433. La faute en l'espèce consiste, pour le dire avec la Cour de cassation[746], en **une « erreur de conduite** devant être appréciée suivant le critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente placée dans les mêmes conditions ». L'erreur de conduite que les concluantes reprochent aux défenderesses est, concrètement, de ne pas faire leur part pour contribuer à éviter un réchauffement dangereux de la planète. Comme nous l'avons exposé dans la Partie Faits, la limite d'un tel réchauffement à ne pas dépasser, établie par les communautés internationales scientifiques et diplomatiques, fut d'abord située à 2°C et est actuellement située à 1,5°C par rapport aux niveaux de 1990.

434. L'Avocat Général Leclercq faisait référence au bon père de famille en tant que mesure d'un pouvoir public normalement soigneux et prudent mis dans des circonstances concrètes identiques. Les concluantes établissent en cinq volets les faits qui nous mènent à conclure que, dans leur gouvernance climatique, les défenderesses ne se sont pas conduites et continuent à ne pas se conduire comme de bons pères de famille.

Ces faits sont les suivants:

1) la menace d'un réchauffement climatique dangereux est une menace fort grave ;
2) les défenderesses sont à même de connaitre cette menace et, de fait, la connaissent depuis longtemps ;
3) la probabilité que la menace se réalise est extrêmement élevée et les défenderesses le savent également depuis longtemps;
4) il est possible de prendre des mesures préventives efficaces et de telles mesures sont raisonnables à la lumière du danger ;
5) pourtant, les défenderesses n'agissent pas en conséquence ; elles n'ont pas fait le nécessaire.

Certaines circonstances, qui sont superflues pour constater l'erreur de conduite mais en exacerbent la gravité, méritent brièvement l'attention.

Nous examinons les faits précités (« *Section 1. Le bon père de famille face aux faits* ») et les circonstances aggravantes (« *Section 2. En surabondance : circonstances aggravantes* ») dans les sections qui suivent, pour conclure ensuite (« *Section 3. En conclusion* »).

[746] *Supra*, no. 417.

SECTION 1. ***Le bon père de famille face aux faits***

§1. ***La menace d'un réchauffement dangereux est une menace fort grave***

435. La gravité de la menace d'un réchauffement dangereux a été exposée dans la Partie Faits[747]. Nous y avons détaillé les conséquences d'un tel réchauffement pour les écosystèmes et des collectivités humaines de la planète[748]. Si le danger se réalise, il créera des dommages énormes, très vraisemblablement irréversibles, et des milliards de victimes[749]. De la souffrance sans précédent[750]. La Belgique et ses habitants sont déjà touchés et le seront de manière accrue à l'avenir[751]. Les enfants en bas âge en particulier seront très fortement impactés[752].

Les parties demanderesses ont établi la gravité de cette menace à l'aide des rapports du GIEC et, accessoirement, d'autres rapports. Aucune des parties défenderesses ne conteste l'autorité scientifique de ces rapports et des conclusions qui y sont présentées. Au contraire, les défenderesses reconnaissent explicitement la gravité de ce que l'une d'elle nomme « *l'urgence climatique* », une appréciation de la situation fréquemment utilisée[753].

Il n'existe donc pas de discussion entre les demanderesses et défenderesses sur l'existence et la gravité de cette menace.

§2. ***Les défenderesses sont à même de connaitre cette menace et, de fait, la connaissent depuis longtemps***

436. Il ne peut y avoir de discussion sur le fait que les parties défenderesses connaissent la menace posée par un réchauffement dangereux et, de fait, la connaissent depuis de longues années.

437. La gravité de la menace du réchauffement dangereux a alerté la communauté internationale depuis plus de trente ans. La création du GIEC en 1988[754] en est une preuve tangible. La conclusion de la CCNUCC en 1992 et le libellé de son objectif clef dans son article 2[755] en sont une autre preuve incontournable. L'adhésion massive des Etats à cette convention[756] signale de manière non équivoque le sens d'urgence qui déjà était présent dans et partagé par la communauté internationale.

---

747 *Supra,* nos. 103-173.

748 Voy. en particulier la Partie Faits, Chapitre 4. Les conséquences d'un réchauffement dangereux. Nous rappelons que ce chapitre table en bonne partie sur le Rapport spécial de 2018 du GIEC, où les conséquences d'un réchauffement de 1,5°C sont comparées à celles d'un réchauffement de 2°C sur 2100, et que, en réalité, la planète est engagée sur un trajectoire vers un réchauffement de 4°C en 2100. Voy. *infra*, no. 65. Ce dernier fait vient, pour autant que de besoin, d'être confirmé une fois de plus par le Programme des Nations unies pour l'environnement dans son rapport récent ; UNEP, *Emissions Gap Report 2019 ; Executive Summary*, novembre 2019, IX, Pièce E.20.

749 En ce qui concerne les nombres de personnes touchées, voy. no. 131-134.

750 D. CARRINGTON, "Climate crisis: 11,000 scientists warn of 'untold suffering'", *The Guardian,* 5 novembre 2019, Pièce L.16.

751 *Supra,* nos. 143-177.

752 Voy., uniquement en ce qui concerne leur santé, *The Lancet Countdown 2019*, Pièce E.22, *supra* nos. 128.

753 Voy., p. ex., la résolution du 28 novembre 2019 du Parlement européen : il déclare l'état d'urgence climatique et environnemental (« *declares a climate and environment emergency* »). European Parliamant, Resolution of 28 Novembre 2019 "on the climate and environment emergency", (2019/2930(RSP)), Pièce G.38.

754 *Supra*, no. 28.

755 *Supra,* Partie Faits, Chapitre 3. *La CCNUCC (1992) et la notion clef de « réchauffement climatique anthropique dangereux »*, no. 69 et. s.

756 *Supra*, no. 73 : la CCNUCC a été signée par 196 Etats et une organisation régionale, l'Union européenne, soit plus de parties que le nombre d'Etats membres à l'ONU.

438. Depuis 1988 la Belgique est partie au traité qui a créé le GIEC[757]. Depuis 1992 elle est également partie à la CCNUCC, et même sous une double casquette : en tant que pays et en tant que membre de l'Union européenne[758].

439. Ainsi la Belgique a suivi la rédaction de l'ensemble des rapports du GIEC, depuis 1988[759]. Elle a pu y participer et a pu contribuer aux conclusions formulées[760]. Pensons notamment aux Rapports d'évaluation de 1990, 1995, 2001, 2007 et 2014. Pensons également aux Rapports spéciaux successifs. Rappelons la qualité scientifique exceptionnelle des rapports[761]. Rappelons aussi le fonctionnement du GIEC en trois groupes de travail – un premier groupe de travail qui étudie les principes physiques du changement climatique, un deuxième groupe de travail qui étudie les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation au changement climatique, un troisième groupe de travail qui étudie les moyens d'atténuer le réchauffement climatique[762] – et le principe de travail qui consiste à systématiquement mettre les connaissances engrangées à la disposition des décideurs politiques[763]. Toutes ces facettes des connaissances utiles à la compréhension du réchauffement climatique et des défis qu'il pose, étaient et sont mises à disposition des décideurs politiques depuis trois décennies, 1990[764] pour être précis.

440. Partie à la CCNUCC, le pays a également pu suivre de COP en COP le développement du consensus diplomatique autour de la notion de réchauffement dangereux.

Rappelons les grandes étapes de ce développement :

- le quatrième Rapport d'évaluation du GIEC de 2007, qui avance le seuil critique de 2°C et la concentration maximale de GES dans l'atmosphère équivalente à ce seuil (450 ppm d'équivalents CO_2) et son impact sur le Plan d'action de Bali, adopté à la COP-13 à Bali de 2007 également[765] ;
- la confirmation explicite du seuil de 2°C (et des 450 ppm d'équivalents CO_2) dans l'Accord de Copenhague lors de la COP-15 de 2009[766] ;
- la mention dans ce même Accord de la possibilité de devoir renforcer le seuil limite de 2°C à un seuil de 1,5°C[767] ;
- la confirmation du seuil de 2°C *(« en dessous de 2°C* ») et la confirmation de la nécessité d'envisager un renforcement de l'objectif global à un réchauffement de 1,5°C dans les Accords de Cancun, adoptés lors de la COP-16 en 2010[768] ;
- une confirmation de plus des seuils de « *en dessous de 2°C ou de 1,5°C* » à la COP-17 de Durban en 2011[769];

---

[757] *Supra*, no. 29.
[758] *Supra*, no. 199.
[759] Madame Miet Smet, secrétaire d'Etat à l'environnement en 1989, figurait dans les assemblées climat internationales de l'époque parmi les politiciens qui affirmaient qu'il existait *« un devoir de regarder de l'avant et d'agir dès qu'il y a des indications sérieuses de danger, même si il n'y a pas encore de certitude scientifique absolue* » (traduction libre de : « *de plicht vooruit te kijken en te handelen, zodra er ernstige tekenen van gevaar zijn, zefs al is er nog geen volledige wetnschappelijke zekerheid* »). A. DE GREEF, « Getuigenverslag van een klimaatmisdaad. Schuldig verzuim of hoe het klimaat in 1989 niet gered werd », *De Standaard Weekend Magazine* 2019/19, Pièce K.19.
[760] En ce qui concerne l'implication des gouvernements des pays membres dans les travaux du GIEC et lors de l'adoption des conclusions tirées de ces travaux, voy. *supra*, nos. 29-31ainsi que no.38.
[761] *Supra,* no. 32 et no. 35.
[762] *Supra,* no. 35.
[763] *Supra*, no. 29 et nos. 32-33.
[764] *Supra*, no.32: le premier Rapport d'évaluation du GIEC, AR1, date de 1990.
[765] *Supra*, nos. 81-82.
[766] *Supra*, nos. 81-82.
[767] *Supra*, no. 84.
[768] *Supra*, no. 86.
[769] *Supra*, no. 86.

- l'initiative d'un Dialogue structuré entre experts lancé à la COP-18 de Doha en 2012, pour évaluer si un seuil de 2°C suffisait et si il ne fallait pas limiter le réchauffement à 1,5°C[770];
- les conclusions de ce Dialogue structuré entre experts (2013-2015), qui qualifient le seuil de 2°C comme un seuil d'inadéquat et affirment la nécessité de rester bien en dessous de 2°C[771] ;
- la consécration de ces conclusions dans l'article 2.1a) de l'Accord de Paris conclu lors de la COP-21 de 2015[772] ;
- l'initiative, prise lors de cette même COP, de demander un rapport spécial au GIEC concernant les différences en impacts d'un réchauffement de 1,5°C comparé à un réchauffement de 2°C ;
- les conclusions de ce rapport, sortie en 2018, amplement discutées plus haut.

Chaque fois la Belgique était présente. Rappelons que les Décisions en COP sont prises par consensus : le pays était d'accord avec leur contenu, était codécideur[773].

Rappelons également que le développement du consensus scientifique et diplomatique concernent le seuil d'un réchauffement global dangereux allait de pair avec le développement d'un consensus relatif aux objectifs de réduction d'émission de GES à atteindre pour éviter de dépasser ce seuil critique[774]. Que dans ces débats, il était clair et reconnu par les parties signataires de la CCNUCC dès 2007, plus précisément dès la COP-13 de Bali cette année-là, que pour les pays Annexe I le seuil de 2°C impliquait une réduction des émissions de GES de 25 à 40% en 2020 et de 80 à 95% en 2050 par rapport aux niveaux de 1990[775]. Que de la COP-13 de 2007 à la COP-21 de Paris (2015), ces objectifs de réduction pour les pays Annexe I, en particulier l'objectif d'une réduction de 25-40% sur 2020, ont été réaffirmé chaque année à nouveau, de COP en COP[776]. Soulignons à nouveau que les Décisions en COP sont prises par consensus : le pays était d'accord avec leur contenu, était codécideur[777].

Rappelons, de surcroit, en particulier les déclarations et démarches suivantes faites par les parties défenderesses, en tant que telles où comme Etat membre de l'Union européenne, partie à la CCNUCC:

- 1996 : sur base du principe de précaution, **le Conseil** de l'Union européenne décide de tenir compte de la limite de 2°C, tout en précisant qu'il est techniquement et économiquement possible de mener une politique adéquate[778];
- 2009 : dans un résolution parlementaire, la Chambre des représentants du Parlement fédéral demande que le gouvernement plaide à la COP-15 de Copenhague pour une réduction des émissions de GES à l'échelle internationale de 25-40% en 2020 et de 80-95% en 2050, tous deux par rapport à 1990[779];
- 2009 : faisant écho à un avis rendu par le Milieu- en Natuurraad Vlaanderen, le Parlement flamand adopte une résolution qui déclare que, pour les pays développés et à la lumière du principe de précaution, des objectifs de réduction d'émissions de

[770] *Supra*, no.88.
[771] *Supra*, no. 89.
[772] *Supra*, nos. 91-92.
[773] *Supra,* no. 75.
[774] *Supra*, nos. 224-242.
[775] *Supra*, nos.226-229.
[776] *Supra,* nos. 230-240.
[777] *Supra,* no. 75.
[778] *Supra,* no. 80. Pour autant que de besoin nous rappelons que le Conseil est l'organe politique de l'Union européenne, constitué des ministres nationaux compétents.
[779] *Supra,* no. 242.

GES de 25 à 40% sur 2020 et de 80 à 95% sur 2050, tous deux par rapport à 1990, sont nécessaires[780];

- Janvier 2010 : entre la COP-15 de Copenhague et la COP-16 de Cancun, l'UE et ses 27 Etat-membres (« *the EU and its 27 Member states* ») confirment leur engagement à limiter le réchauffement global à moins de 2°C par rapport à des niveaux préindustriels et reconnaissent que, en accord avec les constats du GIEC, ils doivent réduire les émissions de GES de 25 à 40% d'ici 2020 et de 80 à 95% d' !ici 2050 ; ces engagements sont affirmés dans une lettre adressée au Secrétaire exécutif de la CCNUCC[781].

441. Il est établi au-delà de tout doute que les parties défenderesses ont depuis trois décennies une connaissance privilégiée de la menace que pose un réchauffement dangereux de la planète. Depuis une bonne vingtaine d'années (1996), pour le moins 2007, **ils savent que cette menace implique un seuil critique**, situé d'abord à 2°C, ensuite à 1,5°C, et que ce seuil critique se traduit en une **nécessité**, pour les pays développés comme la Belgique, de réduire les émissions de GES, pour un seuil de 2°C, de 25 à 40% sur 2020 et de 80 à 95% sur 2050, tous deux par rapport au niveau de 1990. Et donc nécessairement du plus pour un seuil de 1,5°C.

§3. La probabilité que cette menace se réalise est extrêmement élevée et les défenderesses le savent également depuis longtemps

442. La menace d'un réchauffement dangereux n'est pas une menace peu probable que l'on pourrait choisir d'ignorer. Bien au contraire, depuis de longues années, il est établi sans le moindre doute que la probabilité qu'elle se réalise est extrêmement élevée, pour ne pas dire certaine, en l'absence d'action appropriée. Les rapports du GIEC l'établissent depuis au moins 2007. Depuis l'Accord de Copenhague (2009) et les Accords de Cancun (2010), le PNUE réalise annuellement un *Emissions Gap Assessment* pour savoir si les politiques poursuivies par les parties à la CCNUCC se conforment aux nécessités[782]. La valeur ajoutée de ces *Assessments* par rapport aux travaux du GIEC, réside précisément dans leur publication annuelle et ils font autorité dans les COP sous la Convention[783]. D'année en année depuis une décennie, ces rapports constatent un déficit d'action à prévenir un réchauffement dangereux et le proclament[784]. L'ensemble des sources disponibles dit la même chose. Il s'agit tout simplement d'une donnée solidement établie qui ne peut plus être contestée.

§4. Il est possible de prendre des mesures préventives et de telles mesures sont raisonnables à la lumière du danger

443. Lors d'une menace fort grave, dont il est extrêmement probable qu'elle se réalise, deux questions s'imposent au bon père de famille: le danger peut-il être prévenu et, si oui, est-il raisonnable de le faire ?

4.1 Le danger peut-il être prévenu ?

444. Il est parfaitement possible de prendre des mesures préventives contre un réchauffement dangereux. Il n'y a pas le moindre doute à cet égard depuis la découverte du problème. La prévention consiste à lutter contre des émissions de GES, plus précisément contre une augmentation des concentrations de GES dans l'atmosphère. L'ensemble de la communauté

---

780 *Supra*, no. 242.
781 *Supra,* no. 233.
782 *Supra*, nos. 243-245.
783 Voy., par exemple, *supra* no. 88, concernant la COP-17 à Durban en 2011.
784 J. CHRISTENSEN & A. OLHOFF, *Lessons from a decade of emissions gap assessments*, Nairobi, UNEP, 2019, Pièce E.21.

mondiale s'accorde sur ce point depuis 'toujours'. La CCNUCC (1992) en témoigne dans de nombreux articles, entre autres son article 4.2a qui prévoit que chacune des Parties Annexe I prend des mesures « *pour atténuer les changements climatiques en limitant ses émissions anthropiques de gaz à effet de serre et en protégeant et renforçant ses puits et réservoirs de gaz à effet de serre* ». Cette donnée, connue depuis des décennies, ne souffre pas de contestation.

445. En ce qui concerne un réchauffement dangereux compris comme un réchauffement de 2°C, les consensus scientifique et diplomatique se sont accordés depuis 2007-2009 sur la fait que pour les pays Annexe I la possibilité d'une prévention efficace impliquait une réduction des émissions de 25 à 40% pour 2020 et 80 à 95% sur 2050. Nous venons d'en rappeler les étapes ci-dessus.

Ces pourcentages doivent être revus à la hausse suite à l'ajustement du seuil dangereux de 2°C à 1,5°C. Comme nous le détaillerons plus loin, le respect du seuil d'1,5°C nécessite des réductions d'émissions de 55 à 65% en 2030 et zéro émissions nettes en 2050[785].

446. Donc oui, indéniablement, la prévention est possible et les défenderesses en sont parfaitement au courant depuis longtemps. De plus, elles savent parfaitement ce qu'elles doivent faire elles-mêmes pour y arriver.

4.2 <u>De telles mesures sont-elles raisonnables ?</u>

447. Faire le nécessaire pour éviter de passer le seuil d'un réchauffement dangereux est pratiquement et économiquement possible. La question se pose depuis des décennies. Déjà en 1996 le Conseil européen, dont fait partie le ministre compétent belge, en décidant de respecter le seuil de 2°C, estimait que c'était « *techniquement possible … et faisable du point de vue économique* »[786].

448. Soulignons que du point de vue des communautés supranationales dont la Belgique fait partie, faire le nécessaire était non seulement possible mais aussi une responsabilité endossée. Le fait, notamment, d'être membre de l'Union européenne qui développe une politique climatique commune, ne l'empêche pas. De point de vue du droit communautaire, le Traité concernant le fonctionnement de l'Union l'autorise. Plusieurs Etats membres de l'Union, comme l'Allemagne, le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède ont effectivement choisi cette voie et développé des politiques climatiques en accord avec la marge de 25 à 40% de réduction sur 2020. Le marché ETS [787] n'a en aucune manière été un obstacle pour que ces pays développent une politique plus ambitieuse vis-à-vis des secteurs ETS également. Tout ceci est amplement démontré plus loin[788]. En outre, le pays, comme partie à la CCNUCC, une responsabilité nationale propre à faire sa part pour éviter un réchauffement climatique dangereux[789].

449. Est-ce aussi raisonnable de faire le nécessaire depuis 2007, pour le moins 2009-2010?

Rappelons en premier lieu **l'utilité réelle** d'une politique climatique adéquate, même si la contribution actuelle du pays aux émissions globales est restreinte. Nous renvoyons à cet égard à la démonstration sur ce point tenue dans la partie Recevabilité[790] et la considérons comme entièrement reproduite ici.

---

[785] *Infra*, nos. 625 et s.
[786] *Supra*, no. 80.
[787] *Infra*, no. 267.
[788] *Infra*, nos. 246-249.
[789] *Infra,* nos. 620-622 et annexe technique.
[790] *Supra*, nos.353-356.

Rappelons en second lieu, que **le temps est compté**. Le *window of opportunity* pour ajuster les politiques climatiques est de dix à trente ans[791]. C'est à juste titre que le Parlement européen a déclaré l'état d'urgence climatique.

D'une importance fondamentale pour la réponse à la question est, enfin, également la donnée suivante : au plus les réductions nécessaires sont reportées dans le temps, au plus les mesures à prendre pour ne pas dépasser le seuil d'un réchauffement dangereux seront incisives, ou moins il y aura d'options pour atteindre l'objectif, au plus hauts les couts économiques seront et au plus petites seront les chances de réussite.

En d'autres mots : **le prix socio-économique de la procrastination est certain et fort élevé.**

450. Citons à cet égard le **GIEG** dans son Rapport d'évaluation de 2014: « Remettre jusqu'en 2030 des efforts de mitigation qui vont plus loin que ceux actuellement en place est estimé d'augmenter substantiellement la difficulté d'une transition vers des émissions basses à long terme et de restreindre le nombre d'options qui sont conformes à maintenir le changement climatique en-dessous de 2°C par rapport aux niveau préindustriel »[792].

Citons également le **PNUE**, dans son *Emissions Gap Report 2019* :

> « *Si une action climatique sérieuse avait commencé en 2010, les réductions annuelles requises pour respecter les niveaux d'émission pour 2°C et 1,5°C auraient seulement été de 0,7% et 3,3% par an en moyenne. Vu qu'une telle action ne s'est pas faite, les réduction annuelles requises sont maintenant toutefois de 2,7% par année à partir de 2020 pour l'objectif de 2°C et de 7,7% par année en moyenne pour l'objectif de 1,5°C. De manière évidente, au plus longtemps que l'action est remise, au plus élevées que les réductions nécessaires seront*. »[793].

Et encore :

> « *Encore remettre les réduction requises pour réaliser les objectifs impliquerait des réductions d'émissions futures et une extraction de CO_2 de l'atmosphère à une telle magnitude, que ceci résultera dans une déviation sérieuse des scénarios actuellement disponibles. Ceci, en même temps que les mesures nécessaires d'adaptation, risque d'endommager sérieusement l'économie globale et de mettre en question la sécurité alimentaire et la biodiversité* »[794].

---

[791] IPCC, SR 1.5°C, SPM, p. 6, A.1, Pièce B.24.

[792] Traduction libre de *"(…) Delaying mitigation efforts beyond those in place today through 2030 is estimated to substantially increase the difficulty of transition to low-longer-term emissions levels and narrow the range of options consistent with maintaining temperature change below 2°C relative to pre-industrial levels."*, cité dans Gerechtshof Den Haag 2018 (Urgenda), no. 71.

[793] PNUE, *Emissions Gap Report,* Executive Summary, 2019, Pièce E.20 : "*Had serious climate action begun in 2010, the cuts required per year to meet the projected emissions levels for 2°C and 1,5°C would only have been 0.7 per cent and 3.3 per cent per year on average. However, since this did not happen, the required cuts in emissions are now 2.7 per cent per year from 2020 for the 2°C goals and 7.6 per cent per year on average for the 1,5°C goal. Evidently, greater cuts will be required ten longer that he action is delayed*." (traduction libre).

[794] PNUE, *Emissions Gap Report,* Executive Summary, 2019 : "*Further delaying the reductions needed to meet the goals would imply future emission reductions and removal of CO_2 from the atmosphere at such a magnitude that it would result in a serious deviation from current available pathways. This, together the necessary adaptation actions, risks seriously damaging the global economy and undermining food security ad biodiversity*." (traduction libre).

Dans l'affaire **Urgenda**, la **Cour d'appel de La Haye** fait la même constatation dans son jugement du 9 octobre 2018 : « *Des objectifs sur 2030 et plus tard ne peuvent éviter qu'une situation dangereuse risque d'advenir qui nécessite de l'action maintenant.* ***Mis à part les risques, le cout social compte également dans cette question. Au plus tard que des réductions d'émission seront réalisées au plus réduit que le budget carbone sera et au plus incisives les mesures prises à ce moment devront l'être****, comme d'ailleurs l'Etat le reconnait, pour pouvoir atteindre le niveau de réduction de 95% en 2050* »[795] .

En ce qui concerne la **Belgique**, un rapport récent élaboré sous l'égide du *Sociaal-economische Raad van Vlaanderen* (SERV) mais regroupant une palette d'acteurs socio-économiques, plaide pour un financement immédiat de l'effort à réaliser[796]. Il part du constat que de nombreux investissements privés et publics sont nécessaires pour atteindre l'objectif d'une réduction d'émissions de GES de 35% dans les secteurs non-ETS sur 2030[797]. Son message clef est que la politique d'investissement et de financement requise ne peux être remise à des législations ou générations suivantes[798]. Un aspect qu'ils relèvent, est l'impact des efforts de réduction sur l'espace budgétaire (« *de budgettaire ruimte* ») disponible. Le financement de la politique climatique doit se faire dans un espace budgétaire restreint **qui à l'avenir ne se sera pas plus grand, bien au contraire.** Comme futures demandes concurrentes à financer avec les moyens budgétaires disponibles et qui compliqueront les choses, le rapport mentionne le vieillissement de la population et la nécessité accrue du financement de mesures d'adaptation[799].

En ce qui concerne le cout économique des mesures de réduction, ce qui précède rejoint le constat fait par l'économiste éminent Nicholas Stern dans un rapport pionnier de 2006, le *Stern Review*, qui depuis sa parution fait autorité et a entre autres été fort utilisé par la Commission européenne : il est plus cher de ne rien faire ou d'agir trop peu et trop lentement, que d'agir à temps à l'échelle des enjeux[800]. En effet, la valeur monétaire des dégâts évités est un facteur de couts à prendre en considération en faisant le bilan.

Toujours en ce qui concerne les couts socio-économiques, encore deux éléments à mentionner:

- La transition comprend également énormément d'opportunités pour développer l'économie et renforcer une position concurrentielle sur les marchés internationaux, régionaux et locals. C'est un aspect très présent dans politique climatique de la Commission européenne. Rappelons, dans ce contexte et à titre d'exemple, l'étude européenne déjà citée qui constate que la Belgique sera, dans l'Union, le pays qui profitera le plus de l'exécution de l'Accord de Paris : si le PIB européen augmentera en

---

[795] Gerechtshof Den Haag 2018 (Urgenda), no. 71: "*Doelstellingen voor 2030 en daarna kunnen niet wegnemen dat een gevaarlijk situatie dreigt te ontstaan die vereist dat nu wordt ingegrepen. Naast de risico's zijn in dat verband ook de maatschappelijke kosten van belang. Naarmate er later wordt ingezet op reductie neemt het carbonbudget sneller af en moeten op dat latere tijdstip aanzienlijk verdergaande maatregelen worden genomen, zoals de Staat erkent (…), om uiteindelijk in 2050 het gewenste niveau van 95% reductie te bereiken*." (traduction libre). En ce qui concerne l'objectif de 95% sur 2050, au lieu de zéro émissions nettes: rappelons que l'affaire Urgenda date d'avant l'Accord de Paris et, *a fortiori*, le Rapport spécial du GIEC de 2018.

[796] X., *De hete patat in het klimaatdebat. Aanbevelingsnota Stroomgroep Financiering*, Brussel, SERV, 16 oktober 2019, 17p., Pièce P.16. Les recommandations se basent sur l'étude suivante : X., *De hete patat doorgesneden. Achtergrondrapport – Financiering van de energie- en klimaattransitie*, Brussel, SERV, 16 oktober 2019, Pièce P.17.

[797] X., *De hete patat in het klimaatdebat. Aanbevelingsnota Stroomgroep Financiering*, Brussel, SERV, 16 oktober 2019, p. 4.

[798] *Ibid*.

[799] *Ibid.*, p. 5.

[800] N. STERN, *the Economics of Climate Change – The Stern Review,* Cambridge, 2006, Pièce E.2 Voy. https://en.wikipedia.org/wiki/Stern_Review : "*The Stern Review's main conclusion is that the benefits of strong, early action on climate change far outweigh the costs of not acting*."

moyenne de 1,1% en comparaison avec un scénario *Business as usual*, celui de la Belgique augmentera de 2,2%[801].

- Quel est la valeur de la biodiversité que sera perdue ? Le constat d'économistes qui étudient la question est que cette valeur tend systématiquement à être fortement sous-estimée[802].

4.3 Résumé

451. En conclusion :
    - il est possible – techniquement, économiquement et du point de vue du contexte européen à politique climatique propre – de faire le nécessaire pour contrer cette menace fort grave qui risque de se réaliser avec une probabilité quasi-certaine;
    - il est de surcroit réellement utile d'agir de manière adéquate, même si le pays est petit ;
    - il est urgentissime de développer cette action possible et utile ;
    - la procrastination est manifestement déraisonnable car le cout socio-économique sera plus élevée, ce sera plus difficile et les chances de réussite seront considérablement réduites.

§5. Pourtant, les défenderesses n'agissent pas en conséquence ; elles ne font pas le nécessaire

452. Les défenderesses font valoir tout ce qu'elles ont fait. Tout en saluant ce qui a été fait – car toute mesure est la bienvenue – force est de constater que ces mesures et la diligence à les mettre en œuvre ne sont **pas du tout dans l'ordre de grandeur ni de célérité de ce qui est indispensable et ce qu'elles savaient être indispensable**.

Ce constat est incontournable.

En effet :
- le pays n'atteindra pas la réduction d'émissions de GES de 15% sur 2020 requise par l'Union européenne dans les secteurs non-ETS[803] ;
- là où ce pourcentage de réduction est basé sur une politique européenne qui vise une réduction qui, aux dires des autorités européennes mêmes, est insuffisante pour respecter le seuil d'un réchauffement climatique dangereux[804], et
- que, de surcroît, ce seuil critique y est encore toujours compris comme 2°C et pas 1,5°C[805].

Il fallait des réductions de **25 à 40% sur 2020 pour respecter le seuil de 2°C**, des réductions plus importantes encore pour respecter le seuil de 1,5°C, et les **défenderesses le savaient depuis 2007**.

Pour les décennies à venir, le seul bilan possible est que les défenderesses persévèrent dans leur négligence fautive[806]. Il y a là un manque de prudence élémentaire, de volonté à agir, d'ambition appropriée et de diligence qui sont bien loin de l'attitude d'un bon père de famille.

---

[801] *Supra*, no. 278.

[802] S. ROUSSEAU, "De waardering van schade aan fauna, flora en biotopen", in C.M. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden – La criminalité en matière de biodiversité chez nous: des savanes flamandes et forêts pluviales wallonnes*, Brugge, die Keure, 2018, pp. 183-205.

[803] *Supra*, nos. 321-324.

[804] *Supra*, no. 271.

[805] *Supra,* no. 271.

[806] *Supra*, nos. 325-335.

La communauté supranationale (PNUE / CCNUCC et UE) et des instances nationales (Bureau du plan, parlements, …) ont, de surcroit, averti de longue date et de manière non équivoque les défenderesses qu'elles n'en font pas assez[807], un constat qui touche également l'avenir envisagé [808].

SECTION 2. ***<u>En surabondance : circonstances aggravantes</u>***

453. Il n'y avait pas de marge d'appréciation en ce qui concerne les réductions d'émission de GES à réaliser sur 2020. Le consensus scientifique et diplomatique étaient nets : 25% en 2020 pour les pays Annexe I est un **minimum absolu** par rapport à 2°C. Ces pourcentages sont donc non seulement manifestement insuffisants, mais également strictement indispensables par rapport à un seuil d'1,5°C.

454. De manière surabondante, nous invoquons toutefois les éléments suivants.

Le principe de précaution, un principe établi de droit international de l'environnement qui est mentionné dans l'article 3.3 de la CCNUCC et reconnu dans la jurisprudence de la Cour EDH[809], s'oppose à ce que les défenderesses invoquent les incertitudes concernant le *timing* et la mesure exactes de certaines conséquences du réchauffement climatique pour retarder leur action ;

Ceci est d'autant plus le cas que les connaissances des conséquences du réchauffement climatique démontrent clairement que celles-ci impliquent une menace pour les droits fondamentaux d'adultes et d'enfants, ici comme partout au monde, en particulier le droit à la vie et à une vie privée et un domicile; que la COP-16 à Cancun (2010) a officiellement pris note de la première résolution de de l'ONU, la Résolution 10/4 de 2009, dénonçant cet impact du changement climatique sur les droits de l'homme. Plusieurs juridictions se sont d'ailleurs déjà prononcé dans ce sens, non seulement la Cour d'appel de La Haye en 2018 dans le dossier Urgenda mais également, parmi d'autres et avec une plume fort élégante, la Cour Suprême de Lahore au Pakistan depuis 2015[810]. Rappelons dans ce contexte certainement aussi les réflexions du Procureur-général Leclercq concernant le bon père de famille[811].

455. Il convient également de rappeler la Convention de Vienne sur le droit des traités (CVDT). Quand un Etat s'engage dans la communauté internationale, cet engagement n'est pas sans portée. Il a un poids. Il pèse sur un comportement à développer, des politiques à mettre en place[812]. Soulignons également que selon l'article 27 de la CVDT, un Etat ne peut invoquer son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité[813]. Non seulement la Belgique a signé la CCNUCC et s'est ainsi engagée à prévenir un réchauffement dangereux, mais elle l'a fait comme pays Annexe I, reconnaissant donc sa responsabilité historique dans le problème du réchauffement et adhérant à un rôle de précurseur dans la lutte contre le réchauffement. Et depuis 1992 le pays a continuellement réaffirmé ses engagements notamment par son adhésion à toutes les COPS où les pourcentages de réduction de 25-40% 2020 pour les pays Annexe I ont été affirmés et réaffirmés.

---

807 *Supra,* nos. 321-324.
808 *Supra*, no. 324.
809 P. ex. Cour eur. D.H., arrêt *Tatar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, § 120, Pièce N.14.
810 Lahore High Court Green Bench, *Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan*, 25 janvier 2018, Pièce O.7.
811 *Supra,* no.430.
812 *Supra*, nos. 250-252.
813 *Supra*, no. 319.

Le point pertinent dans ces données contextuelles est le suivant : les parties défenderesses étaient doublement tenues à faire leur part pour éviter un réchauffement dangereux, vis-à-vis de l'asbl et des codemandeurs et, de manière plus générale, l'ensemble des ressortissant du pays, sur base des articles 1382 et 1383 du Code civil, d'une part, et vis-à-vis de la communauté internationale sur base des engagements sous la CCNUCC, d'autre part. Que le manque à faire vis-à-vis des demanderesses soit doublé d'une désertion identique vis-à-vis de la communauté internationale en aggrave le sérieux.

SECTION 3. ***<u>En conclusion</u>***

456. Les concluantes invoquent comme faute une erreur de conduite. Il apparait de ce qui précède qu'il y a, en effet, manifestement eu erreur de conduite. Mis à part l'analyse en cinq étapes qui l'établit, et les circonstances qui l'aggravent, nous invoquons aussi les réflexions du Procureur-général Leclercq par rapport à l'omission d'agir d'autorités publique dans une situation de risques sur le plan de la sécurité, de la santé publique et d'atteintes à l'environnement et par rapport à l'omission d'agir quand il s'agit de garantir des droits fondamentaux des sujets du pays et les considérons comme entièrement reprises ici.

Partant, les défenderesses ne se sont pas conduites comme un bon père de famille placé dans les mêmes circonstances de temps et de lieu l'aurait fait. La faute est établie.

CHAPITRE 4. **Le dommage en l'espèce**

457. Dans ce chapitre nous exposons le dommage qui frappe les concluantes du fait du manque de prudence et de diligence des parties défenderesses. Leurs points de vue à cet égard ont été résumés plus haut[814], le droit en la matière également[815]. La démonstration est faite en cinq étapes. En premier lieu nous rappelons quelques caractéristiques clefs du réchauffement climatique et des dommages qu'il cause (« *Section 1. La réaction lente et cumulative du système climatique à l'augmentation de la concentration de GES dans l'atmosphère : impacts sur les dommages causés*»). Ensuite nous analysons et prouvons le dommage de la première concluante, l'asbl Klimaatzaak (« *Section 2. Le dommage de l'asbl Klimaatzaak* »). S'ensuit une analyse, preuves à l'appui, du dommage des codemandeurs (« *Section 3. Le dommage des codemandeurs* »). Dans ces deux sections, nous répliquerons en passant aux quelques critiques des parties défenderesses. Le tout nous mène à la conclusion (« *Section 4. En conclusion* »).

SECTION 1. ***La réaction lente et cumulative du système climatique à l'augmentation de la concentration de GES dans l'atmosphère : impacts sur le dommage causé***

458. Dans le Chapitre « *Le réchauffement climatique : données de base* »[816] nous avons expliqué les mécanismes qui, à partir d'une pollution de l'atmosphère par des GES anthropogènes, en particulier le CO_2, provoque un réchauffement de la planète. Nous y avons souligné la lenteur du système climatique à réagir à l'accumulation progressive de GES dans l'atmosphère et la nature cumulative et latente du dommage qui s'ensuit : il y a un décalage de 30 à 40 ans entre les émissions de GES, d'une part, et la réalisation entière de leur potentiel réchauffant, d'autre part[817].

459. Cette lenteur du système climatique à réagir explique que nous pouvons distinguer trois « tranches » temporelles dans le dommage causé par le réchauffement global.

460. La première « tranche » comprend les conséquences du réchauffement climatique que nous observons à l'heure actuelle, causées par les émissions de GES jusqu'environ 1980[818]. Ces émissions de GES de 1750 à 1980 ont créé un réchauffement global d'1°C[819].

Une deuxième tranche du dommage comprend les effets nocifs des émissions de GES produites d'environ 1980 à maintenant. Ces effets nocifs se réaliseront progressivement de semaine en semaine, mois en mois, dans les années à venir. Ce n'est qu'en 2050-2060 qu'ils seront pleinement réalisés. Rappelons qu'il y a eu une accélération importante des émissions de GES lors des décennies précédentes [820]. Le réchauffement de la planète passera bien au-delà d'1°C mais restera en-dessous d'1,5°C[821]. Les effets nocifs du réchauffement que nous observons déjà augmenteront de manière certaine et inévitable, en intensité et en fréquence : les émissions qui

---

[814] *Supra*, nos.408-412.
[815] *Supra* nos. 416 et s., en particulier no. 431.
[816816] *Supra*, nos. 43-66.
[817] *Supra,* nos. 58-60.
[818] *Supra*, no. 58.
[819] *Supra*, entre autres no. 64.
[820] *Supra*, no. 56, Figure 8, où l'accélération des émissions de CO_2 en particulier est montrée.
[821] *Supra*, no. 64.

déclencheront cette aggravation sont déjà produites. La particularité de ces effets nocifs en voie de réalisation, est précisément qu'ils ne peuvent plus être évités.

Une troisième tranche de dommage sera provoquée par les émissions de GES à partir de maintenant. Il est certain et inévitable que cette troisième tranche s'ajoutera aux deux premières du fait qu'il est strictement impossible que les émissions de GES s'arrêtent du jour au lendemain[822]. La seule chose possible, est d'en limiter la gravité en limitant drastiquement les émissions de GES. Pour autant que celles-ci continuent au rythme actuel, les scientifiques climatiques s'attendent encore ce siècle ci à un réchauffement global de **4°C, du non-vu à l'échelle planétaire au vu de données portant sur 800.000 ans**[823]. Si tous les engagements actuels sous l'Accord de Paris sont remplis, nous allons vers **3,2°C** à la fin de ce siècle[824]. La limite de réchauffement à respecter selon L'Accord de Paris est un réchauffement **bien en dessous de 2°C** et préférablement **1,5°C**. Là où il n'y a pas de rapport linéaire entre le niveau de réchauffement global et le niveau de gravité du dommage engendré[825], il n'en demeure qu'au plus élevé le réchauffement est, au plus grave sont les conséquences. Ceci apparait de manière incontestable des scénarios développés et analysées par le GIEC, dans ses Rapports d'évaluation successifs[826] et, de manière incisive, dans son Rapport spécial de 2018 qui analyse la différence, franchement limitée par rapport à ce que nous risquons, d'un réchauffement de 1,5°C comparé à un réchauffement de 2°C[827]. Les points de basculement s'ajoutent aux prévisions comme risque hautement dangereux, à conséquences irréversible et ingérables[828]. La particularité de cette tranche d'effets nocifs progressifs repose sur un tandem de deux données. D'une part, l'augmentation très forte du réchauffement climatique sur une échéance très brève, **de 1°C à 4°C** dans **l'espace d'une vie humaine** : sauf action urgente drastique, les enfants qui naissent maintenant, vivront dans ce monde de 4°C en 2100. D'autre part, la **possibilité d'action préventive** : il y a moyen, en faisant urgemment le nécessaire, de respecter le seuil critique du réchauffement climatique dangereux situé à 1,5°C.

Soulignons que le descriptif « tranche de dommage » est approprié. En effet : ce dommage est un et indivisible. Il est l'émanation d'une même accumulation progressive de GES et se produit également lui-même de manière progressive[829]. Jamais les émissions de 1980 à maintenant ne pourraient être si nocives si elle n'étaient pas précédées par celles de 1750 à 1980, et jamais celles à venir encore seraient si gravement dangereuses si elles n'étaient pas précédées par celles de 1750 à 1980 et celles de 1980 à maintenant.

461. Dans le chapitre « *Les conséquences d'un réchauffement dangereux* » nous avons décrit les conséquences **déjà observées** du réchauffement, globalement[830] et sur le territoire belge[831]. Rappelons qu'elles sont le **résultat d'un réchauffement de 1°C** par rapport à l'ère préindustrielle. Rappelons aussi que les conséquences observées autre part au monde ont également un impact pour les habitants du pays et l'intégrité de son territoire[832]. Rappelons, enfin, l'étendue des domaines de la vie quotidienne touchés, dont entre autres :

---

[822] Voy. entre autres no. 65.
[823] *Supra*, entre autres nos. 55-56 et 65.
[824] *Supra*, no. 95.
[825] *Supra*, no.54.
[826] P.ex. *supra*, no. 62.
[827] Ainsi en témoignent tous les scénarios de réchauffement étudiés par le GIEC. Voy. par exemple no.103, Figure 14.
[828] *Supra*, no. 63 et nos. 136-142.
[829] *Supra*, nos. 58-60.
[830] *Supra,* nos. 100-142.
[831] *Supra*, nos. 143-171.
[832] *Supra*, nos. 152-154.

- les conditions physiques élémentaires de la vie quotidienne, notamment les températures (élévation des moyennes[833] et vagues de chaleur[834]) et le niveau des précipitations (sécheresses[835], pénuries d'eau[836], précipitations extrêmes et tempêtes[837], inondations[838]) ;
- l'intégrité du territoire sur lequel l'on vit, notamment par rapport à l'élévation du niveau des mers[839] et la biodiversité[840] ;
- la santé[841], en particulier celle des personnes vulnérables (vieillards, enfants, malade)[842] ;
- la stabilité et sécurité géopolitique[843] ;
- la sécurité alimentaire[844];
- la sécurité énergétique[845] ;
- la mobilité (infrastructures de transport)[846] ;
- l'économie et l'équilibre des marchés financiers[847].

Le réchauffement climatique, même **que d'1°C**, touche déjà chaque sphère de la vie, humaine et autre.

Toutes ces conséquences déjà observées vont **inévitablement**, de jour en jour et semaine en semaine, vers une **aggravation** du fait des **émissions de 1980 à maintenant**. Cette aggravation sera pleinement réalisée vers 2050-2060 et consistera en bonne partie en une intensification et augmentation en fréquence d'effets nocifs déjà vécus par la population. Comme déjà mentionné, ce réchauffement inévitable mènera à un **réchauffement bien au-delà d'1°C mais en-dessous du seuil d'1,5°C**[848].

Par-dessus tout ceci, s'ajoutera **une tranche de plus d'effets nocifs du fait des émissions à partir de maintenant** et il est établi qu'ils seront à l'origine d'un **réchauffement de 4°C en 2100** si des mesures drastiques ne sont pas prises d'urgence. L'année 2100 n'est pas loin. À ce moment nos petits-enfants et enfants vivront. Il adviendra au courant de ce siècle avec certitude un point où les impacts seront de manière structurelle et irréversible, si généralisés et fréquents, qu'ils frapperont de manière fréquemment répétée chaque individu de la communauté. Cette énoncé n'a rien d'hypothétique. Cette conclusion est exactement identique à l'analyse faite pour des questions de santé par septante scientifiques parmi les meilleurs dans leur discipline dans la revue réputée *The Lancet* : en partant du constat qu'un enfant qui nait maintenant vivra sur une planète de 4°C plus chaude qu'à l'ère préindustrielle, ils établissent que **la santé de chaque enfant** qui nait aujourd'hui sera **gravement** impactée, et ceci **dans tous les stades de sa vie**, par ce réchauffement climatique[849].

---

[833] *Supra,* nos. 106 et 158.
[834] *Supra*, nos. 106 et 159-160.
[835] *Supra*, nos. 111, 146 et 164.
[836] *Supra*, no.122.
[837] *Supra*, nos. 113 et 162.
[838] *Supra*, nos. 119 et 165.
[839] *Supra*, nos. 124, 146 et 163.
[840] *Supra,* nos. 121 et 124.
[841] *Supra*, nos. 131-132, 135,169-170.
[842] *Supra*, no. 170.
[843] *Supra*, nos. 131-132, et 153.
[844] *Supra*, no.129.
[845] *Supra*, no. 146.
[846] *Supra*, nos. 146 et 153.
[847] *Supra*, nos. 146 et 153.
[848] *Supra*, no.64.
[849] *Supra*, no.128.

462. Soulignons une fois de plus le caractère absolument exceptionnel du réchauffement que nous vivons : **passer en une poignée de décennies d'un réchauffement global de +1°C à un réchauffement global de +4°C** – et il est établi que c'est ce qu'il se passera si les émissions de GES continuent à augmenter comme elles le font actuellement – est **inédit** dans l'histoire de la planète telle que documentée sur 800.000 ans[850]. L'étendue du réchauffement climatique et son potentiel dévastateur sont sans équivalent.

463. Il convient de rappeler que les informations qui précèdent nous ont principalement été fournies par les rapports du GIEC. Ces rapports sont considérés par la communauté internationale comme *« irréfutables, non seulement parce qu'ils sont le fruit du travail concerté de nombreux experts renommés à travers le monde, mais aussi parce que leurs conclusions et prévisions ont été* approuvées*, sur le plan politique, par un grand nombre de Parties à la Convention sur les changements climatiques (les pays qui ont signé la Convention)* », la présente citation étant retirée du site web Climat.be, qui est, comme il se proclame lui-même, 'le site fédéral belge pour une information fiable sur les changements climatiques'[851].

SECTION 2. ***Le dommage de l'asbl Klimaatzaak***[852]

464. Comme nous l'avons vu précédemment[853], l'objet social de l'asbl Klimaatzaak est triple:
   - la protection des **générations actuelles et futures** contre le changement climatique anthropogène ;
   - la protection des **générations actuelles et futures** contre la perte de biodiversité
   - la protection de l'**environnement** compris dans le sens de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière d'environnement.

   L'atteinte à tous trois ces intérêts du fait du manque de prudence et diligence des défenderesses dans leur politique climatique[854] est manifeste. Il s'impose que ces intérêts sont lésés par le dommage en cours de réalisation progressive, tant dans ses tranches actuelles que sa tranche future et certaine due aux émissions à partir de maintenant.

465. En ce qui concerne la preuve de ce dommage, qui est un dommage moral, nous renvoyons aux éléments rappelés ci-dessus et toutes les références qui y sont faites vers la Partie Faits des présentes conclusions.

SECTION 3. ***Le dommage des codemandeurs***

466. Parmi les 8.421 codemandeurs, certains vivront l'entièreté de la réalisation progressive du dommage sur 2100 décrit ci-dessus, d'autres non. Ce sera principalement leur âge actuel qui en décidera[855]. En 2018, l'espérance de vie moyenne de la population était de 81,5 ans[856]. Les plus jeunes vivront l'ensemble de l'évolution. Les adultes actuels la vivront en bonne partie et la suite

---

850 *Supra*, no. 55.

851 https://www.climat.be/fr-be/changements-climatiques/les-rapports-du-giec/2007-rapport-evaluation

852 Pour les critiques de la Région wallonne comme quoi le dommage de l'asbl se confondrait avec la défense de l'intérêt général et comme quoi l'asbl pourrait uniquement se prévaloir de réparation par équivalent, nous renvoyons à la discussion de la recevabilité, où elles ont été amplement réfutées. *Supra*, nos. 350-351.

853 *Supra*, nos. 350-351.

854 *Supra* nos. 431-474.

855 Pour un aperçu des cohortes d'âge parmi les codemandeurs, voy. *supra*, no. 398.

856 Voy. https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/mortalite-et-esperance-de-vie/tables-de-mortalite-et-esperance-de-vie .

sera pour leurs enfants. Ceux qui sont âgés maintenant en vivront qu'une partie, en sachant que la suite fera partie de la vie de leurs enfants et petits-enfants.

467. A l'heure actuelle, il n'est pas possible de déterminer et prouver la mesure exacte et la nature exacte des impacts nocifs actuels et futurs du réchauffement vis-à-vis de chacun des codemandeurs. De manière générale, les impacts nocifs du réchauffement climatique sont d'une nature extrêmement diversifiée et touchent à une multitude de sphères de la vie humaine quotidienne[857]. Trois types d'impact émergent comme types d'impact qui frappent les codemandeurs de manière généralisée : des impacts au niveau de leur santé[858], des impacts patrimoniaux[859] et des impacts au niveau de la sécurité géopolitique du monde dans lequel ils vivent[860]. Et deux cohortes d'âge (0-10 et 10-20) émergent comme hautement impactées, dans leur santé, patrimoine et autrement[861].

Deux certitudes émergent toutefois de l'ensemble des connaissances sur le développement et les conséquences du réchauffement climatique: le dommage que les codemandeurs subissent et subiront de manière croissante du fait de la négligence des défenderesses est certain et individuel.

468. Leur dommage, dans sa **dimension actuelle aussi bien que future**, est **certain**. En effet, appliquant le critère retenu par le professeur DALCQ dans son traité de la responsabilité civile[862], nous constatons que chacun des codemandeurs serait dans une situation meilleure si les défenderesses s'étaient conduites en bon père de famille et avaient fait et font leur part pour éviter le seuil d'un réchauffement dangereux.

Ceci découle **en premier lieu** du constat, fait par le GIEC, le PNUE et d'autres autorités, du prix socio-économique de la procrastination: au plus les réductions nécessaires sont reportées dans le temps, au plus les mesures à prendre pour ne pas dépasser le seuil d'un réchauffement dangereux seront incisives, ou moins il y aura d'options pour atteindre l'objectif, au plus hauts les couts économiques seront et au plus petites seront les chances de réussite[863]. Nous renvoyons à cet égard à l'analyse conduite plus haut, rassemblant les conclusions du GIEC, du PNEU, de la Cour d'appel de La Haye, du groupe de travail concernant les finances publiques du *Sociaal-economische Raad van Vlaanderen*, du Rapport Stern et des opportunités à saisir. Ces développements doivent être tenus pour intégralement reproduits ici. Si, donc, les défenderesses avaient mené une politique climatique prudente et diligente, avec un niveau d'ambition approprié comme d'autre pays l'ont fait[864], chacun des codemandeurs bénéficierait de la possibilité de mesures moins incisives, s'inscrivant dans un éventail d'options plus large, à couts économiques moindres et à chances de réussite plus élevées. Et ceci est à comprendre à la lumière de l'urgence climatique actuelle : toutes ces chances manquées concernent du vital.

Le caractère certain du dommage découle, **deuxièmement,** du fait que, si les défenderesses avaient fait preuve de prudence et diligence dans leurs politiques climatiques, le budget carbone résiduel pour ne pas dépasser le seuil d'un réchauffement dangereux serait à l'heure actuelle

---

[857] *Supra*, no. 461. Voy. également la Partie Faits, nos. 103-107.
[858] *Supra*, nos. 125-128, 169-170.
[859] *Supra*, no. 168.
[860] *Supra*, nos. 152-153.
[861] *Supra*, nos. 176-177 .
[862] R.O. DALCQ, *Traité de la responsabilité civile*, II, Bruxelles, 1967, no. 2821: «*Le dommage sera certain* ***chaque fois que le juge aura la conviction que la victime se serait trouvée dans une situation meilleure si le défendeur n'avait pas commis la faute qui lui est reprochée***. »
[863] *Supra,* no. 450.
[864] Pour l'exemple de plusieurs pays européens à des politiques appropriées : *infra*, nos. 620-622.

un peu plus grand et il y aurait ainsi un peu plus de temps pour faire le nécessaire pour éviter le dépassement de ce seuil. Cet aspect a déjà été abordé lors de la discussion de l'intérêt à l'action des concluantes. Nous renvoyons à ce passage : les développements qui y sont tenus doivent être considérés comme entièrement reproduits ici. Une fois de plus, la gravité de cette lésion des intérêts des codemandeurs est à comprendre à la lumière de l'urgence climatique actuelle : ces chances diminuées concernent du vital.

La **preuve** du caractère certain du dommage est apportée :

- en ce qui concerne le prix socio-économique de la procrastination, par les rapports et le jugement invoqués, et
- en ce qui concerne la contribution à la mise en danger, par les rapports du GIEC et du PNUE, en particulier leurs enseignements relatifs au budget carbone mondialement disponible et sa diminution annuelle.

469. Ce dommage certain est **également individuel**.

En premier lieu, et fort prosaïquement vu les enjeux, la négligence fautive des défenderesses porte atteinte au **patrimoine** des codemandeurs. Chaque personne ayant des revenus est annuellement redevable de l'impôt sur les revenus. Chaque codemandeur en position de payer des impôts, maintenant et plus tard, va littéralement payer le prix budgétaire de la procrastination[865], pour le moins en partie[866], et sentira également ce prix passer par des économies dans des dépenses publiques à besoins concurrents de financement. La marge budgétaire publique est en effet nécessairement limitée. Rappelons que le SERV mentionnait a cet égard le financement des besoins de la population vieillissante du pays[867].

Ensuite, il y a évidemment l'impact sur la menace extrêmement grave qu'un réchauffement climatique dangereux pose. La probabilité que cette menace se réalise a été influencée à la négative par le comportement des défenderesses : il risque un peu plus d'advenir et d'advenir plus tôt. Ceci dans un contexte d'urgence, à temps compté. Pour établir ce que ceci implique pour chacun des codemandeurs, nous renvoyons au résumé ci-dessus des multiples sphères de la vie quotidienne atteints par le réchauffement progressif. Vu l'omniprésence de ces impacts au quotidien, il est strictement impossible de ne pas être impacté. Et au plus est longue la vie d'un codemandeur, au plus qu'il ou elle sera impacté. En effet, une fois de plus : les jeunes, qui n'ont pas contribué au problème, en porteront les frais. Cet énoncé n'a rien d'hypothétique. Rappelons, une fois de plus, que c'est exactement le constat fait dans *The Lancet Countdown* de 2019 par rapport aux enfants. De manière générale ce dommage constitue et constituera de plus en plus une atteinte aux droits fondamentaux des codemandeurs, dont entre autres le droit à la vie et le droit à une vie privée et familiale. Ce n'est pas nous qui le disons : l'ONU l'a dit dans une résolution datant, déjà, de 2009 dont les Accord de Cancun ont pris note[868]. Le constat a été répété à de nombreuses reprises[869], par d'autres instances aussi, y compris des cours et tribunaux (La Haye, Lahore, …)[870]. C'est tant vrai, que nous développons un moyen sur cette base dans une titre suivant.

La **preuve** de ce caractère individuel du dommage des codemandeurs découle :

---

[865] Qui n'est que un des aspects du cout socio-économique de cette procrastination. Nous le soulignons.

[866] Voy. récemment W. WINCKELMANS, "Vlaams klimaatplan kost tot 7 miljard euro per jaar", *De Standaard,* 10 december 2019, Pièce K.18 : une bonne partie de ces budgets viendra des familles ("*individuele huishoudens*").

[867] *Supra*, no. 450.

[868] *Supra*, no. 87.

[869] *Infra*, par exemple nos. 553 et s.

[870] *Supra*, par exemple no. 495.

- en ce qui concerne le prix de la procrastination, de la structure des finances publiques, où l'impôt sur le revenu détient une place importante depuis la création du pays en 1831, même si évidemment d'autres sources de financement existent aussi, comme par exemple les revenus du marché ETS européen ;
- des rapports invoqués dans la Partie Faits, et en particulier le Rapport d'évaluation du GIEC de 2007, le Rapport d'évaluation du GIEC de 2014 et le Rapport spécial du GIEC de 2018.

SECTION 4. ***<u>En conclusion</u>***

470. Le dommage que la négligence fautive des défenderesses a causé aux demanderesses est en partie actuel et en partie futur. Dans toutes deux ces dimensions, il est certain, pour le moins dans son principe. Ce dommage certain est également individuel en ce qui concerne les codemandeurs.

CHAPITRE 5. **Le lien causal en l'espèce**

471. Le lien causal entre la faute, c'est-à-dire le manque à agir suffisamment et suffisamment rapidement des défenderesses en matière climatique, d'une part, et le dommage de l'asbl et des codemandeurs, d'autre part, est avant tout établi par la science, les rapports du GIEC en premier lieu, avec d'autres rapports comme ceux du PNUE et du Lancet, de plus.

472. Pour le dommage consistant en une perte des bénéfices qu'une politique climatique adéquate aurait offert aux demanderesses par rapport à la progression vers un réchauffement dangereux critique, le lien causal factuel est fermement établi par la science climatique. Il correspond également à ce que le droit considère comme un lien causal : une faute indispensable à ce que le dommage soit ce qu'il est concrètement[871].

473. La problématique a déjà été abordée lors de l'examen de la recevabilité de l'action des concluantes[872]. La Belgique n'est pas le seul, ni même le principal, responsable du réchauffement climatique actuel et de l'état d'urgence que connait la planète. A vrai dire, aucun pays ne produit suffisamment de gaz à effet de serre pour pouvoir être considéré comme individuellement responsable. Par nature, il s'agit d'une problématique globale qui survient du fait de l'accumulation des émissions de GES dans l'atmosphère. Ce sont tous les pays qui sont conjointement responsables.

474. Cependant, il ne faut pas pour autant conclure que chaque pays pris individuellement n'a pas un impact individuel et une responsabilité juridique propre. Le fait que la situation actuelle repose sur tous les États, n'empêche pas que chaque Etat soit reconnu comme juridiquement responsable de réaliser des efforts et de prendre mesures concrètes et effectives. Ainsi, la Cour suprême des Etats-Unis a estimé que (alors que l'Agence de l'environnement américaine tentait de se dédouaner de sa responsabilité puisque les régulations qu'elle pouvait promulguer ne régleraient pas le problème climatique à elles seules) : « *while it may be true that regulating motor-vehicle emissions will not by itself reverse global warming, it by no means follows that we lack jurisdiction to decide whether EPA has a duty to take steps to slow or reduce it. A reduction in domestic emissions would slow the pace of global emissions increases, no matter what happens elsewhere* »[873].

Puisque chaque Etat peut en soi avoir un impact sur sa quote-part d'émissions et ainsi réduire ou ralentir le réchauffement climatique, en particulier le dépassement du seuil d'un réchauffement dangereux, chaque Etat a donc une part de responsabilité dans la causalité du réchauffement global et dans ses conséquences. Nous rappelons à cet égard l'image de la baignoire et les explications qui l'accompagnent[874]. Les États ont donc une responsabilité commune mais divisible et une faute peut être imputée à chacun d'entre eux. C'est d'ailleurs le raisonnement suivi par les juridictions hollandaises en première instance et en appel dans l'affaire Urgenda qui reconnaît l'Etat néerlandais responsable en tant que contributeur au réchauffement climatique : les émissions de chaque pays peuvent et doivent être identifiées et diminuées par l'action politique. Nous renvoyons également au raisonnement du Procureur-général auprès du Hoge Raad, déjà cité[875], qu'il faut considérer comme entièrement reproduit

---

[871] *Supra*, no. 432.
[872] *Supra*, nos. 353-356.
[873] Supreme Court of the United States, Massachussett et al. V. Environmental Protection Agency et al., 2 april 2007, no. 15, Pièce O.2.
[874] *Supra*, nos. 248-249.
[875] *Supra*, no. 355-356.

ici. Ces raisonnements sont cohérent avec la CCNUCC qui reconnaît que la prévention du changement climatique est un intérêt commun à tous les Etats mais que ce fait-là ne doit pas détourner de la responsabilité individuelle de chaque pays à atteindre cet objectif[876]. La CCNUCC calcule par ailleurs les émissions de gaz à effet par individu plutôt que par pays afin d'établir les responsabilités de chacun dans le changement à opérer. Sous cet angle d'approche, la responsabilité de la Belgique est bien plus grande que ne laissent apparaitre les chiffres globaux : divisé par le nombre de belges, les émissions de gaz à effet de serre annuel du pays sont conséquentes[877]. N'oublions pas non plus la responsabilité historique du pays. Pour exactement ces raisons , le statut de pays Annexe 1 a été créé et la Belgique en est un. Les défenderesses ne peuvent se dédouaner de leur responsabilité.

475. Pour le dommage consistant en une perte des bénéfices qu'une politique climatique adéquate aurait offert aux demanderesses par rapport au cout socio-économique de la transition vers une société bas-carbone, y compris le cout strictement fiscal de l'opération, le lien causal est établi à suffisance de droit par les rapports et faits invoqués plus haut pour expliquer ce coût[878] et la manière dont il frappe les citoyens[879].

476. Le lien causal entre la faute des défenderesses et les dommages des concluantes est établi.

[876] *Supra,* nos. 200-204 et 246-247.
[877] *Supra,* no. 215.
[878] *Supra*, no.450.
[879] *Supra*, nos.468-469.

CHAPITRE 6. **Thèses additionnelles des défenderesses : réfutation**

477. Ce chapitre rassemble les répliques aux thèses des défenderesses qui ne concernent pas directement la faute, le dommage ou le lien causal entre l'un et l'autre. Une première thèse, vivement défendue, concerne l'incidence de la répartition des compétences sur le régime de la responsabilité civile extracontractuelle des défenderesses (« *Section 1. L'incidence de la répartition des compétences sur le régime de la responsabilité civile extracontractuelle* »). Suivent une série de développements relativement périphériques au moyen développé dans ce titre (« *Section 2. Questions périphériques : réplique* »).

SECTION 1. ***L'incidence de la répartition des compétences sur le régime de la responsabilité civile extracontractuelle***

478. Les parties défenderesses insistent **toutes** sur le fait que le régime institutionnel de la Belgique, qui est un Etat fédéral, veut que l'ensemble des compétences législatives et règlementaires soient réparties entre les entités de l'Etat, et de manière exclusive, de sorte que chacune est responsable à titre exclusif de l'exercice de ses compétences et ne peut supporter les conséquences d'une faute qui aurait été commise par une autre entité. Elles se plaisent d'ailleurs à insister sur l'éclatement des compétences en matière climatique.

La **Région wallonne** affirme que « la répartition des compétences a des conséquences sur le plan de la responsabilité civile : dans la détermination de la norme de comportement, une autorité ne saurait être tenue pour responsable de l'omission d'un acte/d'une politique dont elle n'a pas la compétence ».

La **Région de Bruxelles-Capitale** affirme que les parties demanderesses formulent leurs griefs de manière générale et indifférenciée, sans tenir compte des particularités propres à chacune des parties défenderesses ; que les parties demanderesses formulent essentiellement leurs arguments autour de la notion d'« Etat », dont l'obligation serait par exemple « en lieu principal de faire sa part afin d'éviter le réchauffement », alors que la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas un Etat, dont elle n'a ni la forme juridique, ni les compétences. Elle est, en revanche, un démembrement de l'Etat belge, et exerce à ce titre ses compétences dans un cadre juridique, institutionnel, politique et budgétaire bien déterminé ; elle affirme encore que les parties défenderesses se refusent à exposer en quoi les mesures prises par la Région de Bruxelles-Capitale seraient en rupture avec les mesures applicables dans d'autres villes, similaires à Bruxelles, au regard de la réduction des émissions de GES. Les parties demanderesses auraient manifestement fait le choix d'ignorer cette réalité. Par conséquent, les griefs qu'elles soulèvent seraient formulés de manière abstraite et leur demande se lirait comme l'imposition d'obligations de résultat qu'il ne tiendrait qu'à elles d'atteindre de manière collective, alors qu'il est manifeste que les parties défenderesses ne se présentent ni en droit, ni en fait, comme une seule et même personne et se distinguent au contraire les unes des autres en fonction de leurs compétences, de leur caractéristiques sociales et économiques, de leur territoires, etc.

479. Ces affirmations sont vraiment curieuses. Elles signifient que dès lors qu'une mesure à prendre pour protéger les citoyens ou leur éviter des dommages est transversale, le principe de responsabilité des pouvoirs publics doit céder devant l'impossibilité des entités de l'Etat à se mettre d'accord.

Il faut, au contraire, affirmer qu'il n'y a rien d'extraordinaire à ce que deux ou plusieurs personnes responsables d'un même dommage soit mises en cause simultanément. Si la réparation ne peut avoir lieu que par équivalent, certes leurs parts respectives à la survenance du dommage devront être déterminées. Si la réparation en nature est possible, elles devront contribuer chacune pour la part qui lui revient en fonction de son métier, de sa mission, de ses compétences. C'est le cas en l'occurrence. S'il est possible que chacune apporte sa contribution de manière isolée, cela se fera ainsi ; s'il y a lieu qu'elles se coordonnent, elles se coordonneront. Si le Tribunal devait faire droit aux demandes dans la présente affaire, et condamner, comme il est demandé, les parties défenderesses à des astreintes, peut-être l'une d'elle y échappera-t-elle au vu des résultats qu'elle aura atteints sur son territoire.

Les demanderesses ne formulent pas des reproches indifférenciés. C'est le même reproche qui est fait aux quatre parties défenderesses : ne pas se poursuivre des réductions de gaz à effet de serre qui, à ce qu'elles savent depuis de nombreuses années, sont compatibles avec la prudence et diligence du bon père de famille[880]. **Il faut bien constater qu'aucune défenderesse ne respecte pour l'heure son obligation de prudence et diligence.**

480. Les concluants adhèrent ainsi évidemment à l'idée que chaque défendeur est responsable pour l'exercice ou le non exercice de ses compétences.

Cependant, la répartition des compétences ne peut être un moyen d'échapper à sa responsabilité. Les parties défenderesses décrivent l'éclatement des compétences climatiques en insistant néanmoins sur le fait que la compétence climatique globale est transversale car elle met en cause leurs compétences dans de nombreux domaines. Si les concluants demandaient une réparation par équivalent, il y aurait sans doute lieu de vérifier quelle est l'implication individuelle de chaque défendeur pour déterminer la part que chacun devrait prendre dans la prise en charge de la réparation. Cependant, c'est une réparation en nature qui est demandée.

Plus exactement, il est demandé que le Tribunal condamne les parties défenderesses à des réductions d'émission de GES qui correspondent à ce qu'un bon père de famille ferait pour contribuer pour sa part à éviter un réchauffement dangereux. Il devra s'agir évidemment d'une action concertée entre les demanderesses. Les voies de cette concertation, et comment les parties défenderesses vont combiner leurs compétences pour arriver à ces objectif de réduction, relèvent de leur choix. Il ne revient pas au Tribunal de dicter la politique climatique de la Belgique, mais de contraindre les parties défenderesses à rencontrer des objectifs qui correspondent au devoir de prudence et diligence établi par les articles 1382 et 1383 Code civil.

481. On ne voit pas la contradiction qu'il y aurait entre le régime institutionnel de la Belgique et le régime de responsabilité civile, ni pourquoi l'un devrait s'adapter à l'autre, ou prévaloir sur l'autre. D'ailleurs les parties défenderesses le savent bien, puisqu'ils savent qu'ils doivent se répartir la charge (*burden sharing*) ; et qu'ils doivent remettre très bientôt à la Commission européenne un plan national intégré Energie Climat (PNIEC)[881], auquel chaque défendeur doit contribuer.

Il n'est pas possible d'y arriver autrement. Lors des discussions qui ont eu lieu sur la proposition de « loi climat » au mois de mars 2019, les opposants à cette proposition, proposition qui entendait modifier la Constitution et la loi spéciale de réformes institutionnelles pour modifier justement la gouvernance climatique au vu de l'impossibilité démontrée par l'expérience pour les parties défenderesses de se mettre d'accord sur des politiques suffisamment ambitieuses et

[880] *Supra*, nos. 434-452.

[881] *Supra,* nos. 270-276 et 329 et s.

dans les temps par la conclusion d'accords de coopération, ces opposants – issus pour la plupart des partis politiques qui ont gouverné pendant la législature 2014-2019 – ont curieusement réaffirmé leur foi dans les accords de coopération. Eh bien, pour exécuter la décision à intervenir du Tribunal, qu'ils concluent alors des accords de coopération ! Mais qu'ils ne se réfugient pas derrière la répartition des compétences pour se défausser par rapport à leur responsabilité.

482. De manière générale, il convient de rappeler que l'imbrication et l'enchevêtrement des compétences n'entament en rien le principe selon lequel la responsabilité des pouvoirs publics peut être engagée en raison de leur inaction dans leur champ de compétences.

Prétendre que le partage des compétences exclut toute forme de responsabilité revient, dans un Etat fédéral, à anéantir le principe de responsabilité des pouvoirs publics, pourtant reconnu par la Cour de cassation dans une jurisprudence constante. Prétendre que l'attribution d'une compétence, dans un contexte de morcellement, n'entraîne pas de responsabilité pose également problème au point de vue de la notion même de compétence.

483. Car finalement, qu'est-ce qu'une compétence ? Une compétence renvoie à « *l'ensemble des pouvoirs attribués à une autorité publique par une règle de droit* »[882], c'est-à-dire comme une habilitation à créer des normes juridiques. La doctrine constitutionnelle souligne également que les compétences inscrites dans le texte constitutionnel ne forment pas seulement des titres permettant aux collectivités d'intervenir dans certains domaines[883]. Peter Häberle, Jan-Henrik Klement ou encore Céline Romainville soulignent que la nature et la portée des « compétences » sont plurielles. Les compétences « *constituent des responsabilités pour des collectivités* »[884], étant par ailleurs, le creuset d'idéaux politiques relatifs au bien commun. Elles ne s'inscrivent donc pas seulement dans le registre des autorisations : elles constituent également un ensemble d'injonctions. Ces injonctions impliquent que la collectivité compétente est tenue de s'assurer de l'exercice des compétences[885].

Par conséquent, les parties défenderesses ne peuvent être suivies lorsqu'elles tentent d'éluder leurs responsabilités respectives en invoquant la répartition des compétences. Elles sont chacune tenues, à leur niveau et dans le cadre des compétences qui leur appartiennent, de mettre tous les moyens en œuvre afin d'atteindre les objectifs auxquels elles se sont engagées.

484. Cette conclusion vaut quelle que soit la répartition des compétences concernée :

- La répartition des compétences entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif. Dès lors que la jurisprudence reconnaît que la responsabilité de l'Etat peut être engagée par le fait du législateur autant que par le fait du pouvoir exécutif, il n'y a pas à se poser la question de savoir si c'est le pouvoir exécutif ou le pouvoir législatif qui est en défaut. Ils sont tenus de définir ensemble les politiques publiques qui doivent être définies et mises en œuvre.

- La répartition des compétences entre les autorités défenderesses : chacune est clairement compétente dans les matières qui lui ont été attribuées par la Constitution belge ou en vertu de celle-ci par les lois spéciales de réformes institutionnelles et de financement des Communautés et des Régions. Certes les résultats attendus – c'est-à-dire le respect des engagements internationaux de la Belgique – pourraient être meilleurs par une combinaison

---

[882] M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, T. I, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 333.
[883] Voy. C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique*, p. 287.
[884] *Ibid*., p. 287.
[885] P. HÄBERLE, « Verfassungsstaatliche Staatsaufgabenlehre », *AöR*, 111, 1986, pp. 595-611 ; J.-H. KLEMENT, *Funktion und Legitimation eines Begriffs im öffentlichen Recht*, Tübingen, Mohr Seibeck, 2006, p. 381.

optimale de l'exercice des compétences de chacune des autorités concernées. L'action de chacune est toutefois possible, et requise, même en l'absence d'accord entre elles. C'est pourquoi il y a lieu de condamner simultanément les trois parties défenderesses à prendre les mesures nécessaires. Il leur reviendra de déterminer comment ils s'organisent.

SECTION 2. ***Questions périphériques : réfutation***

485. La question de la qualification des « *autres obligations (…) consacrées par les normes européennes ou internationales* » auxquelles les défenderesses sont soumises en obligations de « résultat » ou de « moyen » est dénuée de pertinence en l'espèce. Dans le constat fait plus haut d'une erreur de conduite de la part des parties défenderesses, une négligence qui engage leur responsabilité sous les articles 1382 et 1383 du Code civil, des considérations reliées à cette question n'interviennent pas[886].

486. L'Etat belge et la Région flamande justifient leur attitude par la sauvegarde des intérêts socio-économiques du pays. Il semble incohérent de la part des défenderesses de refuser de prendre des mesures pour lutter contre les effets du réchauffement climatique, au motif que celles-ci auraient un effet néfaste les intérêts socio-économiques du pays. En effet, le GIEC et d'autres sources à grande autorité en matière climatique insistent depuis de nombreuses années sur le prix socio-économique de la procrastination. Rappelons que le *Stern Review* date de 2006. L'inaction durable des autorités ne fait en réalité qu'augmenter les coûts auxquels l'Etat et ses citoyens devront faire face d'ici quelques années.

487. La Région de Bruxelles-Capitale fait valoir les difficultés qu'engendre l'adoption de mesures contraignantes visant à infléchir les comportements des particuliers. Elle invoque à cet égard le recours en annulation introduit par à un particulier[887] à l'encontre des ordonnance et arrêté instaurant une zone de basses émissions en Région de Bruxelles-Capitale, fondés sur de prétendues violations de droits fondamentaux – recours qui a par ailleurs été rejeté par la Cour constitutionnelle [888]. La Région entend illustrer par cet exemple la difficulté d'adopter des mesures contraignantes sans porter atteinte à des droits fondamentaux.

En réponse à cette critique, il faut souligner que le débat n'est pas là.

- L'objet de la présente action vise à faire reconnaître que les parties défenderesses n'ont pas pris les mesures nécessaires destinées à éviter le réchauffement dangereux. Elle part d'un constat, fondé sur ce qui a été fait dans le passé – et jusqu'à présent – qui démontre le comportement négligent des parties défenderesses. Ce constat est implacable.
- Il est demandé à Votre Tribunal, non pas d'imposer aux défenderesses des mesures contraignantes précises, mais bien de les condamner à prendre les mesures nécessaires et suffisantes pour éviter le réchauffement dangereux. Le choix des mesures à adopter – l'instauration d'une zone de basse émission ne constituant qu'une mesure parmi d'autres – relève du pouvoir d'appréciation des défenderesses. L'analyse de la proportionnalité des mesures adoptées et leur conformité aux droits fondamentaux relève bien évidemment de leur ressort. C'est aux défenderesses de s'assurer des impacts socioéconomiques de leurs décisions et de prévoir les éventuelles mesures d'accompagnement. En confirmant la constitutionalité de la zone de basses émissions instaurée par la défenderesse, l'arrêt

[886] *Supra*, nos. 434-452.

[887] Il s'agit d'un recours initié par une seule personne, et non de plusieurs, comme le laisse entendre la Région de Bruxelles-Capitale lorsqu'elle affirme que « *les ordonnances et arrêté instaurant une zone de basses émissions en Région de Bruxelles-Capitale ont fait l'objet de recours en annulation introduits par des particuliers et fondés sur de prétendues violations de droits fondamentaux, comme le droit de propriété et le principe de libre circulation* ».

[888] C.C. du 28 février 2019, n° 37/2019, Pièce M.25.

invoqué de la Cour constitutionnelle illustre par ailleurs qu'il est parfaitement possible de prendre des mesures qui respectent « *un rapport raisonnable de proportionnalité* » entre l'objectif d'intérêt général visé et les moyens employés [889].

Les objectifs de réduction d'émissions, quant à eux, ne doivent souffrir aucune dérogation ni aucun retard. Il est démontré à suffisance, dans les présentes conclusions, que les défenderesses n'ont pas de marge de manœuvre quant aux objectifs de réduction à atteindre pour éviter le réchauffement dangereux. Il y a un consensus scientifique incontestable sur ces objectifs, qui est exposé par les demanderesses dans les présentes conclusions [890].

Les difficultés dont fait état la Région de Bruxelles-Capitale ne sont pas de nature à changer ce constat. En réalité, c'est précisément le manque d'action en la matière qui viole les droits fondamentaux (atteintes à la vie, à la santé, au domicile,…).

488. L'argument de la Région flamande comme quoi le réchauffement climatique ne peut être abordé efficacement qu'au niveau international ou européen est certainement vrai en termes d'efficacité globale, mais n'empêche évidemment pas chaque Etat d'adopter pour ce qui le concerne et pour le plus grand bien de tous une politique nationale à la hauteur des enjeux, comme le font au sein de l'Union européenne par exemple l'Allemagne, le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède depuis des années. La Belgique a une responsabilité individuelle[891]. Il est trop facile de s'abriter derrière l'absence de traités ou leur manque d'ambition pour justifier sa propre inaction alors que tous les États disposent des connaissances nécessaires pour agir en toute indépendance[892]. Rappelons, en outre, que les objectifs européens invoqués par la Région sont notoirement insuffisants[893].

---

[889] *Ibid*., B.20.
[890] Voy. également *infra*, nos. 625-645.
[891] *Supra*, nos.246-247.
[892] *Supra*, nos. 436-442.
[893] *Supra*, no. 470.

CHAPITRE 7. **En conclusion**

489. Le régime de la responsabilité civile extracontractuelle prévu par les articles 1382 et 1383 du Code civil est applicable aux défenderesses.

Les trois conditions pour conclure à son application en l'espèce sont réunies : la faute, consistant dans ce dossier en une erreur de conduite, le dommage dans le chef d'aussi bien l'asbl que les codemandeurs, et le lien causal entre la faute et ces dommages.

Les défenderesses ne se sont pas conduites comme de bons pères de famille et ont violés les articles 1382 et 1383 du Code civil. Les concluantes soulignent que le cas de l'espèce s'inscrit de manière remarquable dans les cas de figures invoqués par le premier avocat général Leclercq dans ses conclusions précédant l'arrêt Ferrera Jung de la Cour de cassation [894].

Les défenderesses n'apportent aucune critique qui est à même de déforcer ce constat.

490. Ainsi les concluantes demandent dans leur dispositif à Votre Tribunal de « dire pour droit que les parties défenderesses violent les articles 1382 et1383 du Code civil en ce qu'elles ne se comportent pas comme de bons pères de familles dans la poursuite de leur politique climatique et lèsent ainsi les intérêts des parties demanderesses ».

[894] *Supra*, no. 430.

TITRE 2. DEUXIÈME MOYEN : LA MÉCONNAISSANCE DES DROITS FONDAMENTAUX

Chapitre 1. Introduction : réchauffement climatique et droits fondamentaux

Chapitre 2. Thèse des parties défenderesses

Chapitre 3. Réfutation

CHAPITRE 1. **Introduction : réchauffement climatique et droits fondamentaux**

491. Les demanderesses ont démontré à suffisance de droit que la responsabilité des parties défenderesses, au sens de l'article 1382 du Code civil, est engagée du fait de leur comportement, qui doit s'analyser, selon les termes de la jurisprudence, comme une erreur de conduite qui consiste à ne pas s'être comportée comme des autorités normalement soigneuses, diligentes et prudentes.

492. Les demanderesses estiment que les parties défenderesses ont également méconnu des normes de droit international consacrant la protection des droits fondamentaux. En effet, le réchauffement climatique a des conséquences sur des droits fondamentaux tels que le droit à la vie, le droit à la santé, le droit au respect de la vie privée et familiale.

En ne prenant pas les mesures appropriées pour contribuer à éviter les atteintes à ces droits, les parties défenderesses violent directement ceux-ci et, partant, les normes qui les consacrent.

493. Quoique l'examen de la violation des droits fondamentaux tels qu'ainsi qualifiés par des normes de droit international ne soit pas nécessaire à la solution du litige, les demanderesses estiment qu'il est important de soumettre ces questions au Tribunal compte tenu des enjeux sociétaux du réchauffement climatique et, partant, pour chaque demandeur individuel, aussi bien pour l'asbl Klimaatzaak au vu de son objet social que pour les demanderesses agissant comme personnes physiques.

494. Par ailleurs, la Résolution 10/4 du Conseil des Nations Unies pour les droits de l'homme et d'autres instruments internationaux cités ci-dessus par les concluants ont noté que

> « les effets liés aux changements climatiques ont une série d'incidences, tant directes qu'indirectes, sur l'exercice effectif des droits de l'homme, notamment, le droit à la vie, le droit à une nourriture suffisante, le droit de jouir du meilleur état de santé possible, le droit à un logement convenable, le droit à l'autodétermination et les obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, et rappelant qu'en aucun cas un peuple ne peut être privé de ses propres moyens de subsistance »[895].

495. Dans l'affaire *Urgenda*, la Cour d'appel de La Haye a considéré ce qui suit :

> « *En résumé, il repose sur l'Etat, sur la base de l'article 2 de la CEDH, l'obligation positive de protéger la vie des citoyens qui se trouvent sous sa juridiction, tandis que l'article 8 CEDH crée l'obligation de protéger le droit au logement et à la vie privée. Cette obligation vaut pour toutes les activités, publiques et non-publiques, qui pourraient ainsi mettre les droits protégés en danger et vaut certainement lorsqu'il est question des activités industrielles qui sont dangereuses par nature. Lorsque l'autorité sait qu'il y a une menace*

[895] Conseil des droits de l'homme, Dixième session, Résolution 10/4, Résolution sur les Droits de l'homme et changements climatiques, 25 mars 2009, Pièce H.27 ; Voy. également : Assemblée générale du Conseil des droits de l'homme, Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa dixième session, 2009 ; voy. également Conseil des droits de l'homme, Résolution 7/23 du 28 mars 2008 intitulée « Droits de l'homme et changements climatiques ».

d'un danger réel et immédiat, ***elle doit prendre les mesures préventives pour en prévenir les effets autant que possible*** »[896]. (traduction libre)

496. Il est donc tout à fait fondé de considérer que le comportement des parties défenderesses constitue également une violation fautive des normes internationales qui consacrent les droits de l'Homme.

497. Le présent moyen est invoqué tant par les demanderesses à titre de personnes individuelles que par l'asbl Klimaatzaak. Les dispositions invoquées à l'appui du moyen, à savoir les articles 2 et 8 de la CEDH et les articles 6 et 24 de la Convention des droits de l'enfant, ont un effet direct, et sont directement contraignantes à l'égard des autorités belges. C'est d'ailleurs en ce sens que La Cour d'appel de La Haye a jugé dans l'affaire Urgenda[897].

Dans le chapitre qui suit, nous regroupons les thèses des parties défenderesses (« *Chapitre 2. Thèses des parties défenderesses* ») pour y répliquer dans le chapitre suivant (« *Chapitre 3. Réfutation* »). Cette réplique est développée en quatre volets : un premier volet analyse l'effet direct des dispositions invoquées consacrant des droits fondamentaux (« *Section 1. Préalable : l'effet direct des dispositions des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux* »), le deuxième fait la démonstration de la violation du droit à la vie consacré par l'article 2 CEDH (« *Section 2. Violation du droit à la vie, consacré à l'article 2 CEDH* »), le troisième développe la violation du droit au respect de la vie privée et familiale, consacré à l'article 8 CEDH (« *Section 3. Violation du droit au respect de la vie privée et familiale, consacré à l'article 8 CEDH* ») en le dernier se penche sur la violation des droits des enfants (« *Section 4. Violation du droit à la vie et la santé des enfants consacrés aux articles 2 et 8 CEDH et aux articles 6 et 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant* »). Après quoi nous concluons pour l'ensemble de ce titre (« *Section 5. En conclusion* »).

---

896 Gerechtshof Den Haag 2018 (Urgenda), Pièce O.3, traduction libre de :« *Kort samengevat rust dus op de Staat op grond van artikel 2 EVRM de positieve verplichting om het leven van burgers binnen zijn jurisdictie te beschermen, terwijl artikel 8 EVRM de verplichting schept om het recht op woning en privéleven te beschermen.* ***Deze verplichting geldt voor alle activiteiten, publieke en niet-publieke, die de aldus beschermde rechten in gevaar kunnen brengen en geldt zeker als sprake is van industriële activiteiten die naar hun aard gevaarlijk zijn. Wanneer de overheid weet dat er sprake is van een reëel en onmiddellijk dreigend gevaar, moet de Staat preventieve maatregelen nemen om de aantasting zoveel mogelijk te voorkomen****. In het licht hiervan zal het hof de gestelde (dreigende) klimaatgevaren beoordelen*.»

897 Gerechtshof Den Haag 2018 (Urgenda), nos. 36-39.

CHAPITRE 2. **Thèses des parties défenderesses**

SECTION 1. ***Position de l'Etat belge***

499. L'Etat belge soutient que le droit à la vie tel que consacré par l'article 2 CEDH ne doit pas être confondu avec le droit à un niveau et des conditions de vie décents.

Il reconnaît les dangers liés au changement climatique, mais conteste l'existence d'un risque d'atteinte à la vie physique des demandeurs.

L'Etat belge prétend que seul un risque immédiat et réel pour la vie des individus permet d'exiger des autorités la prise de mesures raisonnables pour prévenir un tel risque. Or, en l'espèce, le danger ne serait pas immédiat dès lors que les conséquences du réchauffement climatique sont envisagées à long terme. La mise en danger de la vie des demandeurs ne serait, selon l'Etat belge, pas établie.

L'Etat belge poursuit en prétendant avoir pris les mesures raisonnables exigées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Prétendre le contraire reviendrait à lui imposer un fardeau excessif.

500. En ce qui concerne la violation de l'article 8 CEDH, l'Etat belge soutient que cette disposition n'a pas d'effet direct dès lors que l'on est en présence d'obligations positives laissant une large marge d'appréciation dans le chef des États membres.

Par ailleurs, il souligne que le droit consacré par l'article 8 CEDH ne reconnaît pas expressément le droit à un environnement sain et calme.

L'Etat belge insiste sur la marge d'appréciation étendue dont bénéficient les autorités nationales et sur le juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société.

L'Etat belge conteste l'existence d'un préjudice suffisamment grave. Selon lui, les atteintes devraient présenter un seuil de gravité ayant un caractère intolérable, spécial et extraordinaire, ce qui ne serait pas démontré en l'espèce.

SECTION 2. ***Position de la Région de Bruxelles-Capitale***

501. La Région de Bruxelles-Capitale dénie tout effet direct à l'article 2 CEDH au motif que des obligations positives ne produisent pas d'effets directs et ne peuvent donc être sources de droits subjectifs.

À titre subsidiaire, la Région affirme que l'article 2 CEDH n'est pas violé. Elle insiste à cet égard sur l'individualisation du dommage et du lien causal, estimant qu'il s'agit d'une limite importante à l'approche des droits fondamentaux dans le contentieux climatique.

La Région prétend avoir pris toutes les mesures que l'on peut raisonnablement attendre d'elle afin de protéger ses citoyens de potentiels dommages futurs en lien avec le réchauffement climatique.

502. La Région affirme que l'article 8 CEDH ne produit pas d'effets directs dès lors qu'il prévoit des obligations positives.

À titre subsidiaire, la Région affirme que l'article 8 CEDH n'est pas violé. Elle soutient que cette disposition consacre la protection des droits des individus, et non celle de l'environnement de manière générale.

Selon la Région, les effets néfastes du réchauffement climatique sur la sphère privée et familiale des individus ne serait pas établis.

SECTION 3. ***Position de la Région wallonne***

503. La Région wallonne dénie tout effet direct aux dispositions de la CEDH en ce qu'elles imposent le respect d'obligations positives.

504. À titre subsidiaire, elle soutient que les articles 2 et 8 CEDH n'ont pas été violés.

En ce qui concerne la protection du droit à la vie consacré à l'article 2 CEDH, la Région wallonne souligne que l'Etat doit prendre des mesures concrètes, nécessaires et suffisantes, mais le choix de ces mesures relève de la marge d'appréciation de l'Etat. Ces choix sont opérés en fonction des priorités et des ressources. Elle ajoute que l'article 2 CEDH ne consacre pas de droit à la santé et qu'il n'existe pas d'obligation positive de l'Etat de protéger la santé des individus. Il n'y aurait donc pas de violation de l'article 2 CEDH.

Selon la Région wallonne, l'article 8 ne serait pas violé non plus. L'article 8 CEDH nécessiterait l'existence d'une pollution, affectant directement et personnellement celui qui s'en prévaut. La Région wallonne se fonde sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de pollution liée à l'exploitation d'activités particulières. En l'impossibilité de quantifier l'effet d'une pollution industrielle, la Cour s'est fondée sur des éléments tels que la distance minimale à respecter par rapport à la zone industrielle, les matières utilisées ou encore la présence des requérants dans la zone soumise aux pollutions industrielles. La Région wallonne soutient que les parties demanderesses ne peuvent se prévaloir d'aucun élément comparable, de sorte que l'atteinte à la vie privée et familiale ou au domicile ne serait pas démontrée.

La Région wallonne rappelle enfin la marge d'appréciation dont dispose l'Etat quant aux mesures à mettre en œuvre.

SECTION 4. ***Position de la Région flamande***

505. La Région flamande ne conteste pas l'effet direct des articles 2 et 8 CEDH.

Elle insiste néanmoins sur la large marge d'appréciation des États à l'égard des obligations positives qui leur incombent.

À ce titre, la Région estime que l'examen des intérêts tombe dans le cadre de cette marge d'appréciation. Elle rappelle que le changement climatique est une problématique qui doit faire l'objet d'une approche internationale.

La Région conclut que le risque d'atteinte au droit à la vie et au droit au respect de la vie privée et familiale n'est pas démontré.

CHAPITRE 3. **Réfutation**

SECTION 1. ***Préalable : l'effet direct des dispositions des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux***

506. Plusieurs parties défenderesses contestent les violations aux droits de l'homme alléguées par les demanderesses sous prétexte que les dispositions invoquées n'auraient pas d'effet direct dans l'ordre juridique belge.

Nous nous devons d'adresser cette problématique et pensons utile de le faire à titre préliminaire.

507. La Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne prétendent que les articles 2 et 8 n'ont pas d'effet direct dès l'instant où elles imposent aux autorités des obligations positives.

Cette thèse ne peut être suivie. En effet, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne se fondent sur une théorie ancienne[898], dite « traditionnelle », qui doit être nuancée à la lumière de développements jurisprudentiels et doctrinaux ultérieurs.

En vertu de l'approche « traditionnelle », l'effet direct d'une norme internationale serait déterminé à l'aune d'un critère prétendument objectif. Celui-ci repose sur l'idée que pour avoir un effet direct, la norme internationale doit être suffisamment précise et complète.

Cette approche suscite des difficultés considérables lorsqu'il s'agit d'appliquer concrètement les critères précités. La doctrine souligne :

> « *Fondée sur les qualités intrinsèques de la norme, l'appréciation de l'effet direct est* ***abstraite et décontextualisée****. L'obligation négative est, dans cette perspective, dotée d'effet direct (l'abstention postulée par le droit considéré ne laissant aucune marge d'appréciation à l'Etat) alors que l'obligation positive en est dépourvue (les possibilités de faire respecter une disposition positive étant généralement multiple)* »[899].

508. À cette approche rigide et difficilement praticable, il faut préférer une approche plus nuancée. Une partie de la doctrine propose d'abandonner l'approche « traditionnelle »[900] au bénéfice de l'approche dite « contextualisée »[901] :

> « *Prenant distance avec l'approche traditionnelle, qui consiste à apprécier le caractère complet et précis d'une disposition normative au départ de son libellé et du type d'obligation (positive ou négative) qu'il impose, les tenants d'une approche contextualisée proposent d'évaluer ce caractère à l'aune du contexte normatif au sein duquel l'application de la norme est requise. Dans cette optique,* ***la clarté et la précision ne résident pas dans les qualités intrinsèques de la norme****, mais sont une caractéristique «*

---

898 Notons que la jurisprudence citée par les parties défenderesses date des années 80.

899 S. VANDROOGHENBROCK, « VI.4. - Morceaux choisis sur l'applicabilité directe de la Convention européenne des droits de l'homme » in *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2014, p. 213.

900 F. AUVRAY, « La violation d'un traité est-elle une faute ? », *J.T.* 2019, no. 6756, p. 23, Pièce I.10.

901 La doctrine citée par les parties défenderesses (notamment I. HACHEZ, « Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge : focus sur la notion polysémique d'effet direct », *Rev. d.h.*, 2015) fait précisément cette distinction.

du rapport que cette règle entretient avec les autres normes juridiques en vigueur dans l'ordre juridique »[902]*. Cherchant à déterminer in concreto, et non plus in abstracto, la marge d'appréciation conférée par la norme à son débiteur, l'approche contextualisée* ***interdit de postuler l'absence d'effet direct des obligations positives,*** *le caractère directement applicable de telles obligations devant être apprécié au cas par cas, à l'aide des ressources disponibles dans l'ordre juridique considéré* »[903].

509. Les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme consacrent la protection de droits fondamentaux tels que le droit à la vie et le droit au respect de la vie privée et familiale. Il n'est pas contesté que les États disposent d'une marge d'appréciation quant au choix des mesures concrètes à prendre en vue de garantir la protection de ces droits. L'existence d'une marge d'appréciation ne doit pas être confondue avec la notion d'effet direct.

En effet, dès lors que les autorités ont connaissance de l'existence d'une menace réelle pour les droits des individus, consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme, et qu'elles s'abstiennent de prendre les mesures adéquates, nécessaires et suffisantes pour éviter la violation de ces droits, il ne fait pas de doute que les individus peuvent se prévaloir de la protection de ces droits devant les juridictions nationales.

En juger autrement irait à l'encontre du **principe de l'interprétation effective** des dispositions de la CEDH. Ce principe implique que les dispositions de la CEDH sont interprétées et appliquées de manière telle que les droits y consacrés sont effectivement garantis.

L'article 1er de la CEDH dispose que « *les Etats reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la Convention* ».

Dénier un effet direct aux dispositions garantissant le droit à la vie et la protection du droit à la vie privée et familiale, au motif que les Etats disposent d'une certaine latitude dans le choix des mesures destinées à garantir ces droits, dénierait toute effectivité aux droits consacrés par la CEDH et irait à l'encontre des objectifs mêmes de la CEDH[904].

Il est par ailleurs bien établi, selon le principe de subsidiarité, que les autorités nationales sont les premières garantes du respect des droits consacrés par la CEDH. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, « *les tribunaux doivent examiner avec rigueur les moyens ayant trait aux « droits et libertés » garantis par la Convention dont ils sont saisis et qu'il s'agit là d'un corollaire du principe de subsidiarité* »[905].

Notons enfin que dans l'affaire Urgenda, la Cour d'appel de La Haye a reconnu un effet direct aux articles 2 et 8 CEDH dans leur volet positif et a jugé que le manque de prise de mesures adéquates en matière climatique de la part des autorités néerlandaises, constituent une violation des articles 2 et 8 CEDH :

> « *Selon ce qui précède, la Cour d'appel est donc d'avis qu'il est question d'une menace réelle d'un changement climatique dangereux, entraînant un risque sérieux que l'ensemble de la génération actuelle sera confrontée à la perte de vies humaines et/ou*

---

[902] O. DE SCHUTTER, *Fonction de juger et droits fondamentaux. Transformation du contrôle juridictionnel dans les ordres juridiques américain et européen*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 123.

[903] I. HACHEZ, « Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge : focus sur la notion polysémique d'effet direct », *Rev. d.h.*, 2015, p. 4.

[904] Voy. également l'Art. 31(1) de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, qui impose d'interpréter un traité de bonne foi, à la lumière de son objet et de son but.

[905] Cour eur. D.H., arrêt *Fabris c. France*, 7 février 2013, § 72, Pièce N.23.

à la perturbation de la vie de famille. Comme la Cour d'appel l'a examiné plus haut, il découle des articles 2 et 8 de la CEDH l'obligation pour l'État d'assurer une protection contre cette menace réelle »[906]. (traduction libre)

Par conséquent, il convient de reconnaître que les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, tels que les articles 2 et 8 CEDH, ont un effet direct et peuvent être invoqués devant Votre Tribunal.

Prétendre le contraire reviendrait à ôter à ces droits fondamentaux toute protection juridictionnelle. Cela serait paradoxal dès lors que la Cour européenne des droits de l'Homme exige justement des justiciables l'épuisement de toutes les voies de recours internes (article 35 CEDH). C'est donc aux juridictions nationales, en tout premier lieu, d'offrir à ces derniers l'opportunité de faire valoir la protection de leurs droits fondamentaux.

SECTION 2. ***Violation du droit à la vie, consacré à l'article 2 CEDH***

§1. En droit

510. L'article 2 CEDH dispose :

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

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

a) pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ;

b) pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ;

c) pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection.

511. La protection du droit à la vie consacrée à l'article 2 CEDH s'envisage de deux manières[907] :

- **sous l'angle des obligations négatives** : l'Etat doit s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière ;
- **sous l'angle des obligations positives** : l'Etat doit prendre les mesures nécessaires et suffisantes à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction.

512. Au fil de sa jurisprudence, la Cour EDH a développé la notion d'obligation positive dans des affaires dites environnementales. La Cour a ainsi eu l'occasion d'examiner des cas de

---

[906] Gerechtshof Den Haag 2018 (Urgenda), no. 45, Pièce O.3 : *« Blijkens het voorgaande moet dan ook naar het oordeel van het hof worden gesproken van een reële dreiging van een gevaarlijke klimaatverandering, waardoor er een ernstig risico bestaat dat de huidige generatie ingezetenen zal worden geconfronteerd met verlies van leven en/of verstoring van het gezinsleven. Zoals het hof hiervoor heeft overwogen, volgt uit de artikelen 2 en 8 EVRM een verplichting voor de Staat om tegen deze reële dreiging bescherming te bieden ».*

[907] Cour eur. D.H., arrêt *L.C.B. c. Royaume-Uni*, 9 juin 1998, Pièce N.4 : *« La première phrase de l'article 2 § 1 astreint l'Etat non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, mais aussi à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction (…). Nul n'a laissé entendre que l'Etat défendeur aurait délibérément cherché à provoquer la mort de la requérante. La Cour a donc pour tâche de déterminer si, dans les circonstances de l'espèce, l'Etat a pris toutes les mesures requises pour empêcher que la vie de la requérante ne soit inutilement mise en danger ».*

catastrophe naturelle ou d'exploitations dangereuses : inondation[908], coulée de boue[909], tremblement de terre[910], explosion de méthane dans une déchetterie[911], exposition à des radiations nucléaires, etc. Il ressort de la jurisprudence constante que les atteintes à l'environnement, lorsqu'elles constituent une menace pour la vie des individus, tombent sous le coup de l'article 2 CEDH.

513. Si les parties s'accordent sur le fait qu'une atteinte à l'environnement peut constituer une violation du droit à la vie au sens de l'article 2 CEDH, plusieurs points font l'objet de divergences et doivent être exposés de manière approfondie. En particulier, les parties défenderesses contestent que leur (manque d') action puisse être mis en cause, notamment au motif que :
- il n'existerait pas de menace immédiate pour la vie des individus ;
- les dommages ne seraient pas avérés mais hypothétiques ;
- les victimes de la violation ne seraient pas précisément identifiables ;
- les autorités disposeraient d'une large marge d'appréciation dans le choix des mesures nécessaires à la protection de la vie.

Ces affirmations sont erronées en droit. Nous les réfutons une à une, dans les lignes qui suivent.

1.1 La menace réelle et immédiate pour la vie des individus

514. Dans ses conclusions additionnelles, l'Etat belge cite un extrait de jurisprudence de la Cour EDH selon lequel « 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 »[912].

Cet extrait, issu de l'arrêt Osman, est totalement sorti de son contexte[913]. L'affaire Osman concerne la mise en cause des autorités dans le cadre d'un meurtre. Le requérant, membre de la famille de la victime, reprochait aux autorités de ne pas avoir compris, malgré des signes annonciateurs, la menace que représentait le meurtrier pour la victime et sa famille, et donc de ne pas avoir pris les précautions nécessaires à protéger leur vie. La Cour a rappelé la difficulté pour la police d'exercer ses fonctions, vu l'imprévisibilité du comportement humain et les choix opérationnels à faire en termes de priorités et de ressources, et a indiqué, dans ce contexte précis, que « *toute menace présumée* » ne pouvait faire l'objet d'une protection à titre préventif de la part des autorités.

515. Loin d'être une menace « présumée », le réchauffement climatique constitue une menace certaine, dont la réalité est démontrée tout au long des présentes conclusions.

516. L'Etat belge poursuit en se référant à un autre extrait de jurisprudence qui établirait que la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée « *que lorsqu'il est établi que les autorités connaissaient ou auraient dû connaître l'existence d'une menace réelle et immédiate pour la vie d'un ou plusieurs individus et qu'elles n'ont pas pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures, qui, d'un point de vue raisonnable, auraient sans doute pallié ce risque* ».

Le critère d'immédiateté, dont les concluantes ne contestent pas qu'il a été évoqué par la Cour EDH à l'occasion de certains arrêts, fait l'objet de critiques dans la doctrine internationale.

---

908 Cour eur. D.H., arrêt *Murillo Saldias et autres c. Espagne*, 28 novembre 2006, Pièce N.11.
909 Cour eur. D.H., arrêt *Boudaïeva et autres c. Russie*, 20 mars 2008, Pièce N.12.
910 Cour eur. D.H., arrêt *Özel et autres c. Turquie*, 17 novembre 2015, Pièce N.24.
911 Cour eur. D.H., arrêt *Oneryildiz c. Turquie*, 30 novembre 2011, Pièce N.17.
912 Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 109.
913 Cour eur. D.H., arrêt *Osman c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1998, Pièce N.5.

Nous renvoyons aux références pertinentes présentées par le Procureur général près la Cour de cassation néerlandaise dans l'affaire Urgenda :

> *« En référence à divers arrêts, Sanderik fait valoir que cette exigence [d'immédiateté] n'a guère de valeur ajoutée, car elle concerne principalement la réalité de la menace. Gijselaar et De Jong conclut de la jurisprudence de la Cour EDH que la question est de savoir si la menace est évitable : dans la négative, il y a une menace immédiate, même si elle ne se matérialisera qu'à long terme. Emaus soutient de manière plus générale que la jurisprudence de la Cour EDH est guidée par un principe de précaution »*[914]*.* (Traduction libre)

Le Procureur général près la Cour de cassation néerlandaise relativise l'importance du critère d'immédiateté en se référant à l'arrêt Taskin[915]. Dans cette affaire, les requérants alléguaient une violation de l'article 8 CEDH relatifs aux risques liés à l'utilisation du cyanure dans l'exploitation d'une mine d'or. Le gouvernement turc soutenait que les risques étaient hypothétiques car ils pouvaient se manifester 20 à 50 ans plus tard. La Cour EDH a rejeté l'argument, notant que les risques avaient été identifiés dans plusieurs rapports environnementaux.

Le Procureur général en conclut que l'applicabilité des articles 2 et 8 CEDH ne sont pas subordonnés à un critère d'immédiateté :

> *« Cette constatation confirme le caractère préventif des obligations positives. Plus précisément, elle montre qu'une violation de ces obligations n'apparaît pas seulement lorsque le risque se matérialise presque (le fameux point de non-retour). Les risques qui menacent de se produire à long terme, en l'occurrence sur plusieurs décennies, peuvent également obliger le gouvernement à prendre des mesures préventives.* ***L'applicabilité des articles 2 et 8 n'exige donc pas un danger 'aigu' ou 'immédiat'*** *» (Nous soulignons)(traduction libre)*[916]*.*

517. En réalité, le critère de l'immédiateté de la **menace**, s'il devait être retenu par Votre Tribunal, ne doit pas être confondu avec l'immédiateté de la **concrétisation du dommage**. Cette précision a son importance dès lors que les parties défenderesses n'ont de cesse de prétendre que l'absence de « *dommage immédiat* »[917] pour la vie des individus empêcherait toute imposition d'obligation positive de la part des autorités.

Il faut donc bien comprendre que, quand bien même certains effets nocifs du réchauffement climatique ne se révèleraient que plus tard, il y a lieu de les distinguer de la menace même que pose se réchauffement qui, quant à elle, est bien réelle et, plus qu'immédiate, actuelle[918].

---

[914] Conclusie Procureur-Generaal bij de Hoge Raad 2019 (Urgenda), pt. 2.54, Pièce O.3 : « *Referring to various judgments, Sanderink argues that this requirement has hardly any added value, because it mainly concerns the reality of the risk. Gijselaar and De Jong conclude from the ECtHR case law that the point is whether the risk is avoidable : if not, there is an immediate risk, even though it will only materialise in the longer term. Emaus argues in a more general sense that the ECtHR case law is governed by a precautionary principle* ».

[915] Cour eur. D.H., arrêt *Taskin et autres c. Turquie*, 10 novembre 2004, Pièce N.7.

[916] Conclusie Procureur-Generaal bij de Hoge Raad 2019 (Urgenda), pt 2.56, Pièce O.9 : « *This finding confirms the preventive nature of the positive obligations. More specifically, it shows that a violation of these obligations does not merely emerge when the risk is almost materialising (the proverbial point of no return). Risks threatening to occur in the long term, in this case a term of several decades, may also force the government to take preventive measures. The applicability of articles 2 and 8 ECHR therefore does not require an 'acute' or 'immediate' danger* ».

[917] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 110 : « *Bien que le dommage des demanderesses ne soit pas contesté, il convient de relever que celui-ci ne constitue pas un risque immédiat. En effet, les conséquences du réchauffement climatique sont envisagées à très long terme et ne coïncident ainsi pas avec un risque immédiat* ».

[918] *Supra*, entre autres nos. 57-66.

Nous avons cité à cet égard l'affaire Taskin, dans laquelle la Cour a estimé que les autorités turques avaient failli à leur obligation positive de protection à l'égard de personnes exposées au cyanure dans une mine d'or. Cela, même si les effets néfastes de l'usage du cyanure peuvent se déclarer des décennies plus tard.

Il en va de même pour l'exposition aux radiations nucléaires par exemple. Dans l'affaire *L.C.B*, la requérante, souffrant d'une leucémie dès l'enfance, reprochait aux autorités d'avoir fait participer son père à des essais nucléaires sans avoir pris les précautions nécessaires pour protéger sa santé à elle. Insistons sur le fait que la Cour a évalué l'existence d'un danger réel et immédiat, et cela, à une époque où la requérante n'était même pas encore née, ni même conçue[919]. Dans cet arrêt, la Cour a jugé qu'elle avait pour tâche « *de déterminer si, dans les circonstances de l'espèce, l'Etat a pris toutes les mesures requises pour empêcher que la vie de la requérante ne soit inutilement mise en danger* »[920].

Il s'ensuit que la Cour vérifie le respect des exigences de l'article 2 CEDH au moment précis où l'Etat se rend coupable de l'action ou de l'absence d'action à l'origine de la violation. Les conséquences qui en découlent peuvent, quant à elles, apparaître bien plus tard, sans que cela ne remette en cause l'applicabilité de l'article 2 CEDH.

En ce qui concerne la problématique climatique, les mesures destinées à prévenir les dangers pour la vie des individus auraient dû être prises **depuis au moins une décennie**[921]. La menace pour la vie est à cet égard si réelle et actuelle, qu'en l'absence de prise de mesures appropriées, les défenderesses ont participé et continuent à participer consciemment à la réalisation du risque et se rendent coupable de l'atteinte à la vie qui en découle.

Cette considération ne vise d'ailleurs pas uniquement la problématique du climat. L'exposition à des substances nocives telles que le cyanure, l'amiante, voire des radiations nucléaires, sont autant d'hypothèses dans lesquelles la menace est réelle et immédiate, tandis que les effets visibles sur la santé et la vie de ceux qui y sont sujets peuvent tarder à se manifester.

Cela fait directement écho à la dimension préventive ou **« anticipative »** de l'obligation positive. Celle-ci constitue donc une donnée essentielle pour déterminer l'étendue des obligations positives incombant à l'Etat dans la lutte contre le réchauffement climatique. En effet, afin de protéger la vie des individus contre les effets du réchauffement climatique, les autorités auraient déjà dû prendre les mesures nécessaires et suffisantes. À ce jour, il y a un état d'urgence critique à ce faire.

En résumé**, l'obligation préventive de l'article 2 CEDH impose aux autorités d'agir dès lors qu'une menace réelle et clairement identifiable est portée à leur connaissance.** Cela implique que les autorités ont une capacité anticipative car elles « *savaient ou étaient censées savoir* »[922] qu'il existait une menace pour la vie des individus. La Cour rappelle que c'est « *à la lumière des connaissances scientifiques disponibles à l'époque des faits de l'affaire* »[923] que s'apprécie le degré de connaissance des risques.

---

[919] Cour eur. D.H., arrêt *L.C.B. c. Royaume-Uni*, 9 juin 1998, Pièce N.4.

[920] Cour eur. D.H., arrêt *L.C.B. c. Royaume-Uni*, 9 juin 1998, Pièce N.4, § 36. Notons que la requête a finalement été déclarée irrecevable pour absence de preuve déterminante. Cette conclusion, liée au circonstances particulières de la cause, ne dénature pas le constat selon lequel l'article 2 CEDH impose à l'Etat de protéger la vie des individus, même face à des atteintes dont les conséquences s'envisagent à plus long terme.

[921] *Supra,* nos. 437-442.

[922] Cour eur. D.H., arrêt *Oneryildiz c. Turquie*, 30 novembre 2011, § 101, Pièce N.17.

[923] Cour eur. D.H., arrêt *Smaltini c. Italie,* 24 mars 2015, § 60, Pièce N.25.

Il sera démontré ci-dessous, dans l'analyse au cas d'espèce, que les autorités belges disposent depuis de nombreuses années (dès 1990 et, à tout le moins, en 2007) de suffisamment de connaissances scientifiques mettant en garde contre la dangerosité du réchauffement climatique tel qu'il se développe. Les autorités ne peuvent, sous aucun prétexte, feindre ne pas être adéquatement informées de l'existence d'une menace réelle pour la vie des personnes relevant de leur juridiction, et ce, qui plus est, depuis de nombreuses années déjà.

1.2 Le statut de « victime »

518. Les parties défenderesses s'appuient sur l'inadmissibilité de l'*actio popularis*, dont le principe n'est pas contesté par les concluantes. Les défenderesses semblent soutenir que l'application de l'article 2 CEDH dans son volet positif exige que les victimes de la violation soient individuellement et préalablement identifiables. En d'autres termes, elles reprochent aux parties requérantes de ne pas prouver que le réchauffement climatique les atteint individuellement de manière concrète.

Il s'agit d'une ligne de défense classique, qu'il convient de rejeter. En matière environnementale en particulier, il n'est pas toujours possible d'identifier à l'avance chacune des personnes qui seront effectivement touchées par la menace. Cela ne change rien au fait que la menace existe bel et bien, et la protection consacrée à l'article 2 CEDH vise toute personne qui pourrait en être affectée.

Dans sa jurisprudence, la Cour EDH a reconnu une protection à portée générale (et non strictement individuelle) en ce qui concerne les obligations positives de l'article 8 CEDH. Les enseignements qui suivent peuvent être appliqués *mutatis mutandis* à l'article 2 CEDH. Dans les affaires Di Sarno[924] et Cordella[925] par exemple, concernant respectivement une crise de déchets et une pollution liées à des émissions industrielles, la Cour a reconnu que la menace pour la santé des individus peut s'envisager à l'échelle d'une population tout entière[926].

La portée générale de la protection du droit à la vie et au respect à la vie privée découle également de l'arrêt Okyay[927]. Dans cette affaire, les plaignants vivaient dans un périmètre de 250 kilomètres de trois anciennes centrales à charbon très polluantes. Face à l'argument de l'Etat turc selon lequel les plaignants ne démontraient pas qu'ils avaient été exposés à un danger spécifique et imminent pour leur santé, la Cour EDH s'est fondé sur un rapport d'expertise démontrant qu'il y avait un risque général pour la sécurité et la santé publique. La Cour en a conclu que ce risque concernait également les plaignants : « *Il ressort des constats de la juridiction administrative que les gaz dangereux émis par les centrales peuvent se répandre sur une zone mesurant 2 350 kilomètres de diamètre (paragraphe 22 ci-dessus).* ***Cette distance comprend la région dans laquelle vivent les requérants ; leur droit à la protection de leur intégrité physique est donc mis en jeu****, bien que le risque qu'ils encourent ne soit pas aussi grave, spécifique et imminent que celui auquel sont exposées les personnes résidant dans le voisinage immédiat des centrales* »[928].

---

[924] Cour eur. D.H., arrêt *Di Sarno et autres c. Italie*, 10 janvier 2012, Pièce N.21.

[925] Cour eur. D.H., arrêt *Cordella et autres c. Italie*, 24 janvier 2019, Pièce N.26.

[926] Cour eur. D.H., arrêt *Cordella et autres c. Italie*, 24 janvier 2019, § 172, Pièce N.26 : « *La Cour ne peut que constater la prolongation d'une situation de pollution environnementale mettant en danger la santé des requérants et, plus généralement, celle de l'ensemble de la population résidant dans les zones à risque (…)* ».

[927] Cour eur. D.H., arrêt *Okyay c. Turquie*, 12 juillet 2005, Pièce N.8.

[928] Cour eur. D.H., arrêt *Okyay c. Turquie*, 12 juillet 2005, § 66, Pièce N.8.

La problématique s'applique à d'autres hypothèses, tels que les dangers que constituent les chiens errants dans certaines régions par exemple. Par nature, les potentielles victimes ne sont pas identifiables à l'avance. Elles n'en demeurent pas moins des victimes. C'est ce qu'a jugé la Cour EDH dans l'affaire Stoicescu[929].

De la même manière, il faut reconnaître que le réchauffement climatique tel qu'il se profile en l'absence de mesures adéquates, constitue une menace clairement identifiée pour la vie des individus. Tous les requérants à la présente cause sont visés par cette menace.

Cela suffit à activer l'obligation positive, pour les autorités belges, de prendre les mesures destinées à éviter la réalisation de la menace.

1.3 Mesures concrètes, nécessaires et suffisantes

519. Reste à déterminer la portée de l'obligation préventive de l'article 2 CEDH. Car, si l'on s'accorde sur le constat d'une réelle menace pour la vie des personnes, encore faut-il déterminer ce que les personnes sont en droit d'exiger de la part des autorités.

520. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour EDH, les autorités sont dans l'obligation de « *prendre **préventivement** des **mesures concrètes, nécessaires et suffisantes*** »[930] pour protéger la vie des personnes visées.

Les Etats disposent d'une marge d'appréciation dans le choix des mesures, et il n'est pas contesté que l'obligation positive ne peut constituer un « *fardeau excessif* ».

Cela ne décharge pas les autorités de leur obligation de prendre les mesures nécessaires et suffisantes à la protection de la vie des individus.

521. D'emblée, il convient de rejeter l'argument selon lequel seule la passivité totale des autorités devrait mener à la reconnaissance d'une violation de l'article 2 CEDH[931].

Il n'est pas contesté que l'article 2 CEDH n'exige pas que l'Etat prenne des mesures allant au-delà de ce qui est raisonnable. Cependant, le raisonnement *a contrario*, en vertu duquel toute prise de mesures raisonnables empêche d'engager la responsabilité de l'Etat, est erroné.

En effet, pour rappel, l'article 2 CEDH impose à l'Etat de prendre des mesures non seulement « nécessaires » mais également « suffisantes ».

Les autorités belges doivent donc démontrer que les mesures longuement décrites dans leurs conclusions respectives sont non seulement nécessaires, mais surtout suffisantes. En d'autres termes, elles doivent démontrer que les mesures prises permettent à la Belgique d'éviter, pour ce qui la concerne, un réchauffement climatique dangereux pour la vie des individus.

Ainsi, la Cour EDH a jugé que si les Etats membres disposent effectivement d'un pouvoir discrétionnaire inhérent au choix et à l'application de politiques complexes, la marge d'appréciation « *ne les dispense aucunement de leur devoir de réagir en temps utile, de façon correcte et, surtout, cohérente* »[932].

---

[929] Cour eur. D.H., arrêt *Georgel et Georgeta Stoicescu c. Roumanie*, 26 juillet 2011, Pièce N.18.
[930] Cour eur. D.H., arrêt *Oneryildiz c. Turquie*, 30 novembre 2011, § 101, Pièce N.17.
[931] C'est ce que l'Etat belge semble inférer en page 111 de ses conclusions additionnelles.
[932] Cour eur. D.H., arrêt *Oneryildiz c. Turquie*, 30 novembre 2004, § 128, Pièce N.17.

Selon la Cour EDH, les mesures doivent être efficaces afin d'assurer de produire un résultat satisfaisant[933]. Le fait d'avoir tenté de réduire les émissions ne suffit donc pas à conclure à l'absence de violation des droits fondamentaux.

Notons par ailleurs que dans un arrêt du 24 octobre 2019[934], la Cour de Justice de l'Union européenne a condamné la France en raison de dépassements systématiques et persistants des valeurs de NO_2 présents dans l'air. La Cour a estimé que « *une telle situation démontre par elle-même, sans qu'il soit besoin d'examiner de manière plus détaillée le contenu des plans relatifs à la qualité de l'air établis par la république française, que, en l'occurrence, cet Etat membre n'a pas mis à exécution des mesures appropriées et efficaces pour que la période de dépassement des valeurs limites pour le NO_2 soit 'la plus courte possible'* ».

Il sera démontré ci-dessous que les parties défenderesses n'ont pas pris les mesures concrètes, nécessaires et suffisantes, dès lors que les mesures invoquées par ces dernières ne permettent pas à la Belgique de réduire ses émissions annuelles de GES de manière à contribuer efficacement à éviter le seuil de réchauffement dangereux pour la vie des personnes.

1.4 <u>En conclusion</u>

522. L'article 2 CEDH s'applique aux atteintes à l'environnement qui atteignent un seuil de gravité de nature à constituer un danger pour la vie des individus.

La menace pour la vie des personnes doit être réelle et identifiable.

En vertu du volet positif de l'article 2 CEDH, les autorités doivent prendre les mesures concrètes, nécessaires et suffisantes, pour protéger la vie des personnes en danger.

L'étendue des mesures à prendre dépend du contexte dans lequel elles s'inscrivent. À cet égard, la matière climatique présente des particularités qu'il convient de garder à l'esprit pour déterminer les mesures de protection que sont en droit d'attendre les personnes relevant de la juridiction de l'Etat défendeur. Ainsi, la dimension anticipative de l'atteinte à la vie est d'une importance cruciale. Occulter cette considération serait en contradiction avec le principe d'interprétation effective des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme.

§2. <u>En l'espèce</u>

2.1 <u>Les conséquences du réchauffement climatique atteignent le seuil de gravité requis par l'article 2 CEDH</u>

523. Le droit à la vie en matière environnementale s'analyse comme l'ensemble des « éléments constitutifs d'un droit de l'homme à un environnement 'sain' stricto sensu, c'est-à-dire à un environnement 'salubre', **réunissant les conditions indispensables à la vie, à la santé et - dans une certaine mesure - au bien-être des individus** »[935] .

---

[933] Cour eur. D.H., arrêt *Deés c. Hongrie*, 9 novembre 2010, § 23, Pièce N.16 : « *The Court considers that the State enjoys a certain margin of appreciation in determining the steps to be taken to ensure compliance with the Convention when it comes to the determination of regulatory and other measures intended to protect Article 8 rights (…) It observes nevertheless that the measures which were taken by the authorities consistently proved to be insufficient, as a result of which the applicant was exposed to excessive noise disturbance over a substantial period of time*" .

[934] C.J.U.E., arrêt C-636/18 (Commission c. France), 24 octobre 2019, ECLI:EU:C:2019:900, Pièce N.2.

[935] Y. WINISDOERFFER, « La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et l'environnement », *in Revue Juridique de l'Environnement,* no. 2, 2003, p. 228.

Le réchauffement climatique anthropogène s'est développé ces dernières années à une vitesse qui ne connait pas de précédent depuis 800.000 ans[936]. Les émissions jusque vers 1980 ont mené à un réchauffement global de **1°C** à l'heure actuelle[937]. Si les émissions continuent à augmenter comme elles l'ont fait jusqu'à ce jour, la planète atteindra un réchauffement d'un bon **4°C d'ici 2100**[938]. Il ne fait aucun doute que les effets du réchauffement climatique, causés par un réchauffement 'que' de 1°C, existent déjà[939]. La menace d'atteindre 4°C est réelle et d'une gravité qui dépasse l'entendement. Les communautés scientifiques et diplomatiques internationales s'accordent depuis des années pour situer la limite d'un réchauffement dangereux à 1,5°C.

Les effets observés du réchauffement climatique se traduisent par l'occurrence de **phénomènes mortels**[940] **dont la fréquence et l'intensité augmenteront** en fonction de l'avancement du réchauffement[941].

524. Les projections du Rapport spécial du GIEC de 2018 mettent en évidence qu'une augmentation de température de 0,5°C par rapport au seuil actuel, entraînera des changements extrêmes tels que des variations de température extrêmes, des sécheresses, des tempêtes, ainsi que des inondations[942].

Le rapport du GIEC souligne que tout réchauffement global du climat affectera négativement la santé humaine[943]. Les risques de mortalité liés à la chaleur et à l'ozone restent élevés à 1,5°C, mais inférieurs aux risques projetés à 2°C[944]. Il est donc crucial de rester en dessous du seuil de 2°C.

---

936 *Supra*, no. 55.

937 *Supra*, nos. 57-58.

938 *Supra*, no. 56.

939 *Supra*, nos. 103-177.

940 Il y a une réelle menace pour la vie. Il ne s'agit donc pas, comme le prétend l'Etat belge à la page 66 de ses conclusions principales, de phénomènes qui ne feraient « que » porter atteinte « *au droit à un niveau et des conditions de vie décents* ».

941 IPCC 2018, SR 1.5°C , p. 5, A.3., Pièce B.23: « *Climate-related risks for natural and human systems are higher for global warming of 1.5°C than at present, but lower than at 2°C (high confidence). These risks depend on the magnitude and rate of warming, geographic location, levels of development and vulnerability, and on the choices and implementation of adaptation and mitigation options (high confidence)* » .

942 IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 7, B.1.1., Pièce B.23: « *Evidence from attributed changes in some **climate and weather extremes** for a global warming of about 0.5°C supports the assessment that an additional 0.5°C of warming compared to present is associated with further detectable changes in these extremes (*medium confidence*). Several regional changes in climate are assessed to occur with global warming up to 1.5°C compared to pre-industrial levels, including **warming of extreme temperatures** in many regions (*high confidence*), **increases in frequency, intensity**, and/or amount of **heavy precipitation** in several regions (*high confidence*), and an increase in intensity or frequency of **droughts** in some regions (*medium confidence*)* ».

943 IPCC 2018, SR 1.5°C , p. 9, B.5.2., Pièce B.23: « *Any increase in global warming is projected to affect human health, with primarily negative consequences (*high confidence*). **Lower risks are projected at 1.5°C than at 2°C for heat-related morbidity and mortality (*very high confidence*)** and for ozone-related mortality if emissions needed for ozone formation remain high (*high confidence*). Urban heat islands often amplify the impacts of heatwaves in cities (*high confidence*). Risks from some vector-borne diseases, such as malaria and dengue fever, are projected to increase with warming from 1.5°C to 2°C, including potential shifts in their geographic range (*high confidence*)* ».

944 IPCC 2018, SR 1.5°C, p. 9, B.5.2., Pièce B.23: « Any increase in global warming is projected to affect human health, with primarily negative consequences (*high confidence*). **Lower risks are projected at 1.5°C than at 2°C for heat-related morbidity and mortality (*very high confidence*)** and for ozone-related mortality if emissions needed for ozone formation remain high (*high confidence*). Urban heat islands often amplify the impacts of heatwaves in cities (*high confidence*). Risks from some vector-borne diseases, such as malaria and dengue fever, are projected to increase with warming from 1.5°C to 2°C, including potential shifts in their geographic range (*high confidence*) ».

Les conséquences désastreuses d'un passage de 1,5°C à 2°C, mises en évidence par le rapport précité du GIEC, constituent certes des projections à échelle globale. Elles n'en demeurent pas moins une bonne indication des phénomènes mortels qui toucheront la Belgique car il est impossible que notre pays soit préservé de ces changements globaux. Soulignons que les hypothèses de réchauffement analysées dans cette étude sont optimistes : la réalité actuelle est une évolution vers 4°C de réchauffement en 2100.

525. Les conséquences du réchauffement climatique sur la santé humaine sont multiples. Nous renvoyons à cet égard à la partie consacrée aux faits pertinents[945]. Déjà en 2000, l'analyse suivante était faite :

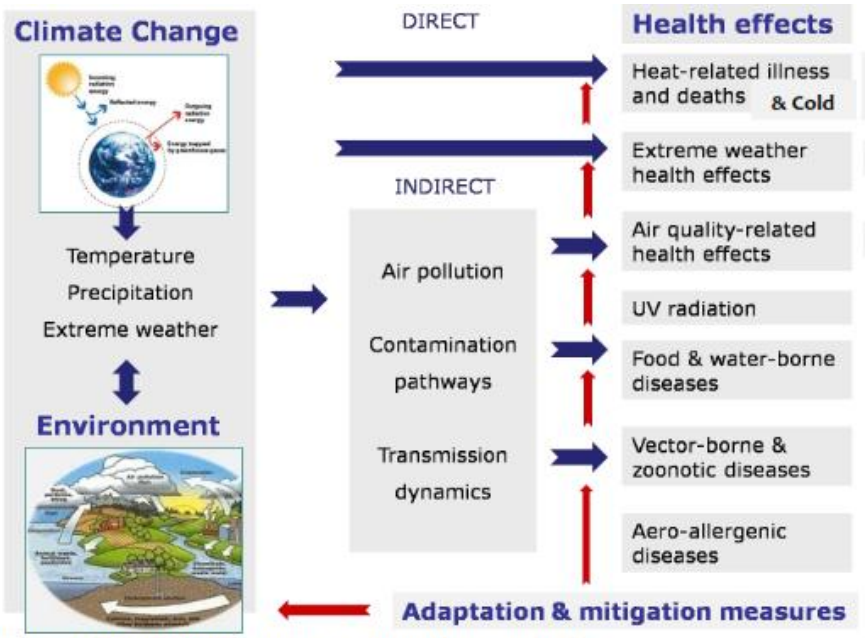


Figure 1 Direct and indirect effects of climate change on health. Adapted from Patz et al, 2000 [11]

526. Un rapport de 2010 de l'Institut Scientifique de la Santé Publique, déjà cité, met en évidence les conséquences du réchauffement climatique sur la santé humaine en Belgique[946].

527. Il les liste comme suit :
- Décès liés aux vagues de chaleur[947] ;
- décès liés aux vagues de froid ;
- conditions météorologiques extrêmes : inondations, tempêtes, incendies, sécheresses ;
- décès liés à la qualité de l'air ;
- radiations UV
- maladies liées à la qualité de la nourriture et de l'eau ;
- maladies vectorielles et zoonotiques ;

---

945 *Supra*, nos. 125-128.

946 *Supra*, no. 169-170.

947 À titre d'exemple : « *Si depuis la canicule de 2003, qui avait fait quelque 15.000 morts, les autorités insistaient surtout sur les risques pour les personnes vulnérables, notamment personnes âgées et enfants en bas âge, les mises en garde visent désormais toute la population. Ces températures très élevées présentent "des risques importants pour les plus fragiles, mais aussi pour les personnes qui sont en bonne santé", a insisté ce jeudi le Premier ministre Edouard Philippe, en déplacement dans un centre de vacances. Personne n'est ainsi l'abri d'une hyperthermie potentiellement mortelle lors d'un effort sportif, ou d'une noyade par hydrocution* ». (http://fr.le360.ma/monde/historique-paris-etouffe-la-canicule-a-son-paroxysme-195035).

- maladies aéroallergènes.

Nous rappelons les principales conséquences établies dans cette étude[948]:

Conséquences du réchauffement	Effets en matière de santé publique
Vagues de chaleur	Insolations
	Coups de chaleur et crampes de chaleur
	Maladies cardio-vasculaires, AVC, maladies cardiaques, maladies respiratoires, maladies cardiopulmonaires
	Décès
Vagues de froid	Fatigue, hyperventilation, pression artérielle basse, décès
	Décès : hypothermie
Conditions météorologiques extrêmes	Maladies mentales
	Blessures
	Décès
Qualité de l'air	Maladies respiratoires
	Maladies cardiovasculaires
	Exposition prénatale
	Maladies pulmonaires
	Morts prématurées
Radiations UV	Brûlures, maladies de la peau
	Cancers
	Conjonctivites, atteintes à la cataracte
	Atteintes au système immunitaire, risques d'infections
Maladies liées à la qualité de la nourriture et de l'eau	Salmonellose, E. Coli, etc.
Maladies vectorielles et zoönotiques	Malaria, fièvre jaune, lyme, etc.

Figure 40. Conséquences du réchauffement climatique sur la santé publique en Belgique

[948] *Supra*, no. 169.

Table 5.2 **Number of people killed per million due to extreme weather events, by European sub-regions for the period 1991–2015**

	Flood and wet mass movement (a)	Cold event	Heat wave	Storm	Wildfire
Eastern Europe	8.57	28.27	11.39	1.73	0.54
Northern Europe	0.99	1.67	11.17	2.48	0.01
Southern Europe	6.75	0.92	177.98	1.19	0.97
Western Europe	2.09	0.89	191.58	2.79	0.04
Total	4.64	5.31	128.98	1.99	0.46

Note: (a) Includes landslides.

The rate given in each cell is the cumulative numbers of deaths per 1 000 000 people over the whole time period (1991–2015). The country groupings, as reported to EM-DAT/CRED, are as follows: eastern Europe is Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia; northern Europe is Denmark, Estonia, Finland, Iceland, Ireland, Latvia, Lithuania, Norway, Sweden and the United Kingdom; southern Europe, including western Asia, is Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Cyprus, Greece, Italy, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Portugal, Serbia, Slovenia, Spain and Turkey; and western Europe is Austria, Belgium, France, Germany, Luxembourg, the Netherlands and Switzerland. Population rates calculated using population data from 2013.

Source: EM-DAT ([51]), Eurostat ([52]) and WHO ([53]).

Figure 41. Mortalité suite à des évènements climatiques extrêmes en Europe

528. Le réchauffement climatique constitue une réelle menace pour la vie et la santé des individus, au sens de l'article 2 CEDH. Plus que cela, il a déjà causé des morts prématurées en Belgique. Nous renvoyons aux développements *supra*[949].

Les phénomènes décrits plus hauts ont des impacts directs sur la santé des personnes. Les vagues de froid, conditions météorologiques extrêmes, pollution de l'air, radiations UV, etc., causent de graves problèmes de santé, qui peuvent mener au décès.

529. Il ne fait aucun doute que les phénomènes naturels causant la mort de personnes constituent des atteintes à la vie au sens de l'article 2 CEDH : pluies diluviennes[950] pluies torrentielles[951], tremblement de terre[952], …

530. Par ailleurs, la Cour EDH a jugé que les atteintes graves à la santé des personnes peuvent constituer des violations de l'article 2 CEDH. C'est par exemple le cas des radiations nucléaires, susceptibles de provoquer des maladies possiblement létales telles que la leucémie[953].

Dans la mesure où le réchauffement climatique causé par les activités anthropiques constitue une menace certaine pour la vie des individus, connue depuis longtemps des autorités, les autorités belges sont dans l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires et suffisantes destinées à réduire le volume global des émissions annuelles de GES de la Belgique en vue de rester sous le seuil du réchauffement dangereux.

2.2 L'Etat n'a pas pris les mesures nécessaires et suffisantes à la protection de la vie des individus

531. Comme cela a été exposé précédemment[954], le réchauffement climatique est un enjeu de survie de l'humanité.

---

[949] *Supra,* no. 170.
[950] Cour eur. D.H., arrêt *Murillo Saldias et autres c. Espagne*, 28 novembre 2006, Pièce N.11.
[951] Cour eur. D.H., arrêt *Boudaïeva et autres c. Russie*, 20 mars 2008, Pièce N.12.
[952] Cour eur. D.H., arrêt *Özel et autres c. Turquie*, 17 novembre 2015.
[953] Cour eur. D.H., arrêt *L.C.B. c. Royaume-Uni*, 9 juin 1998, Pièce N.4.
[954] *Supra*, no. 57.

Nous sommes actuellement à un réchauffement de la température globale de 1°C au-dessus des niveaux préindustriels. Au rythme de progression actuel et en l'absence de prise de mesures adéquates, le seuil des 1,5°C sera dépassé sur la période 2030-2052[955] et un niveau de 4°C atteint en 2100.

Le constat du GIEC est sans appel : en cas de réchauffement au-delà de 1,5°C, tous les dangers générés par le changement climatique provoqué augmentent de manière substantielle. Il est donc indispensable de rester sous le seuil des 1,5°C. Par ailleurs, au-delà de 1,5°C, le risque d'atteindre les points de basculement est substantiellement plus élevé. Rappelons que les points de basculement visent un changement des propriétés d'un système, ne lui permettant pas de revenir à son état initial. La réalisation de ces points de basculement mènera à une planète irréversiblement changée et hostile à la vie humaine.

Face à ce constat scientifique sans appel, les Etats doivent, chacun pour leur part, prendre les mesures nécessaires et suffisantes au sein de leur propre territoire pour éviter d'atteindre le seuil de réchauffement de 1,5°C.

Comme cela a déjà été énoncé, il est évident que le résultat final quant à savoir si le réchauffement pourra être maintenu sous le seuil de 1,5°C sera le produit du respect, par chaque Etat, de ses engagements. La question n'est donc pas de savoir si le résultat sera atteint, mais bien si, à l'heure où la menace est connue, chaque Etat a pris les mesures adéquates pour ce qui le concerne.

Or, il ressort de ce qui a été exposé *supra* que, pour éviter le réchauffement de **2°C**, la Belgique doit au plus tard en 2020, réduire le volume global de ses émissions annuelles de GES à partir du territoire belge de 40%, ou à tout le moins de 25% par rapport au niveau de l'année 1990.

Les parties défenderesses se trompent lorsqu'elles invoquent la marge d'appréciation reconnue aux Etats. Il est établi que la seule manière d'éviter le réchauffement dangereux est de réduire les émissions de GES **au-delà** de l'effort qui est requis pour le seuil de 2°C, abandonné depuis de nombreuses années : cette réduction à concurrence de 40%, ou à tout le moins 25% par rapport à 1990. Il n'y a pas de marge d'appréciation à cet égard.

La marge d'appréciation concerne le choix des mesures concrètes à prendre pour atteindre cet objectif. Ainsi, plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour réduire les émissions de GES. Les émissions peuvent en effet être réduites via l'utilisation de diverses sources d'énergie renouvelable, mais également en utilisant l'énergie nucléaire ou en remplaçant les centrales au charbon par des centrales à gaz. Ces diverses mesures relèvent de l'espace politique, dont les concluantes ne contestent pas qu'elles doivent être laissées à l'appréciation de l'Etat.

Les autorités belges demeurent libre de poser les choix politiques qu'elles jugent opportuns, en tenant compte de tous les intérêts pertinents, pour autant que les mesures choisies restent dans le cadre de ce qui est nécessaire et suffisant pour atteindre les objectifs de réduction précités.

Les parties défenderesses ne peuvent se prévaloir de leur marge d'appréciation pour remettre en cause l'objectif de réduction d'émissions de GES d'ici 2020 de 40%, ou à tout le moins 25% par rapport au niveau de 1990.

---

[955] *Supra*, no. 56.

L'objectif doit être considéré comme un strict minimum raisonnable, dès lors que la Belgique a participé à sa définition et s'est elle-même engagée librement à le respecter dans le délai imparti[956].

532. Or, tel que cela a été exposé *supra*, il ressort des données disponibles que la Belgique se situe dans une trajectoire qui ne lui permettra pas de se comporter en bon père de famille prudent et diligent[957]. Ce constat est entre autres confirmé par la Commission européenne, à l'analyse du projet de PNIEC qui lui a été soumis. La Commission conclut que les mesures prises par les autorités belges sont insuffisantes au regard des engagements résultant des objectifs européens actuels, qui eux-mêmes sont déjà notoirement insuffisants pour éviter le réchauffement de 1,5°C[958].

SECTION 3. ***Violation du droit au respect de la vie privée et familiale, consacré à l'article 8 CEDH***

§1. En droit

533. L'article 8 CEDH dispose :

> *1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*
>
> *2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.*

534. Il découle d'une jurisprudence bien établie de la Cour EDH que le droit consacré par l'article 8 CEDH implique le respect de la qualité de la vie privée et de la jouissance des agréments de l'espace de vie.

Dans l'affaire Cordella du 24 janvier 2019, la Cour EDH a rappelé sa jurisprudence constante selon laquelle « *des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être des personnes et les priver de la jouissance de leur domicile de manière à nuire à leur vie privée* »[959].

535. L'article 8 CEDH protège le droit de l'individu de sa vie privée et familiale, ainsi que de son domicile.

536. La Cour précise dans l'arrêt Giacomelli, que « l'individu a droit au respect de son domicile conçu non seulement comme le droit à un simple espace physique mais aussi comme celui de la **jouissance en toute tranquillité, dudit espace** »[960].

---

[956] *Supra*, nos. 440-441.

[957] *Supra*, nos. 324, 325-335.

[958] *Supra*, nos. 329-331.

[959] Cour eur. D.H., arrêt *Cordella et autres c. Italie*, 24 janvier 2019, § 157, Pièce N.26 ; Cour eur. D.H., arrêt *Lopez Ostra c. Espagne*, 9 décembre 1994, § 51, Pièce N.3 ; Cour eur. D.H., arrêt *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, § 60, Pièce N.6.

[960] Cour eur. D.H., arrêt *Giacomelli c. Italie*, 2 novembre 2006, § 76, Pièce N.10.

La Cour a jugé dans l'arrêt Cordella que « *des atteintes au droit au respect du domicile ne visent pas seulement les atteintes matérielles ou corporelles (…), mais aussi les* ***atteintes immatérielles ou incorporelles, comme les bruits, les émissions, les odeurs et autres ingérences*** »[961]. Ainsi, dans l'affaire Guerra, la Cour a observé que « *l'incidence directe des émissions (…) nocives sur le droit des requérants au respect de leur vie privée et familiale permet de conclure à l'applicabilité de l'article 8* »[962].

Souvent, l'on constatera que les affaires dans lesquelles une atteinte au domicile est alléguée, visent également, de manière plus générale, des questions de bien-être, de qualité de vie ou de santé.

537. Dans tous les cas, il ne fait donc pas de doute, au regard de la jurisprudence européenne, que les atteintes à l'environnement tombent sous le coup de l'article 8 CEDH. Elles doivent pour cela répondre aux conditions suivantes :

- elles affectent **directement** l'individu. Cette condition suppose qu'il ne peut s'agir d'une 'pure' atteinte à l'environnement, qui ne cause aucun préjudice direct aux individus ;

- elles atteignent un **seuil de gravité** de nature à porter atteinte au droit à la vie privée et familiale ou au domicile. À cet égard, l'appréciation du seuil minimum de gravité est relative et dépend *« de l'ensemble des données de la cause, notamment de* ***l'intensité et de la durée des nuisances ainsi que de leurs effets physiques ou mentaux*** *» ainsi que « de la* ***situation générale de l'environnement*** »[963].

538. Il convient d'analyser plus en détail la jurisprudence de la Cour EDH afin d'en dégager les enseignements pertinents.

Dès les années 1990, la Cour affirme dans son arrêt de principe, Lopez Ostra, que « *des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressée »*. Les nuisances en question trouvaient leur origine dans l'installation d'une station d'épuration d'eaux et de déchets, dont l'exploitation causait des émanations de gaz, odeurs pestilentielles et contaminations. Il y avait donc une atteinte à la vie privée et familiale ainsi qu'au domicile, dès lors que l'installation causait des nuisances et des troubles de santé aux habitants vivant à proximité.

539. La preuve du lien de causalité et de la gravité des conséquences de la dégradation de l'environnement sur la qualité de vie des individus, n'est cependant pas évidente[964].

---

[961] Cour eur. D.H., arrêt *Cordella et autres c. Italie*, 24 janvier 2019, § 76, Pièce N.26; Voy. aussi Cour eur. D.H., arrêt *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 2003, § 96.

[962] Cour eur. D.H., arrêt *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, § 57, Pièce N.6.

[963] Cour eur. D.H., arrêt *Cordella et autres c. Italie*, 24 janvier 2019, § 157, Pièce N.26 ; Cour eur. D.H., arrêt *Fadeïeva c. Russie*, 9 juin 2005, § 69, Pièce N.9.

[964] Cour eur. D.H., arrêt *Fadeïeva c. Russie*, 9 juin 2005, § 79, Pièce N.9: « *La Cour rappelle d'emblée qu'elle applique généralement le critère de la preuve 'au-delà de tout doute raisonnable'. Une telle preuve peut résulter d'un faisceau d'indices, ou de présomptions non réfutées, suffisamment graves, précis et concordants. Il convient également de noter que la Cour autorise une certaine flexibilité en la matière et tient compte de la nature du droit matériel en cause ainsi que des éventuelles difficultés d'administration de la preuve. Il arrive que l'Etat défendeur soit seul à avoir accès aux informations susceptibles de confirmer ou de réfuter les allégations du requérant : en pareil cas, il est impossible d'appliquer rigoureusement le principe affirmanti, non neganti, incumbit probatio* ».

La Cour EDH a reconnu dans l'affaire *Dubetska* que, alors qu'il ne fait aucun doute que la pollution industrielle peut affecter de manière négative la santé publique en général et dégrader la qualité de vie des individus, « *il est souvent impossible de quantifier les effets d'une pollution industrielle importante dans chaque situation individuelle et de distinguer l'influence d'autres facteurs (…). Il en va de même chose s'agissant de la dégradation de la qualité de vie résultant de la pollution industrielle. La « qualité de vie » est un concept très subjectif qui ne se prête pas à une définition précise* »[965]. (traduction libre)

Cela n'a pas empêché la Cour EDH de développer, dans les affaires environnementales, une jurisprudence basée sur des **éléments de preuve indirecte ainsi que des présomptions**.

Dans l'affaire Tatar, la Cour a estimé que, « *en l'absence d'éléments de preuve à cet égard, la Cour pourrait éventuellement se livrer à un* ***raisonnement probabiliste****, les pathologies modernes se caractérisant par la pluralité de leurs causes. Cela serait possible dans le cas d'une* ***incertitude scientifique accompagnée d'éléments statistiques suffisants et convaincants*** »[966].

La Cour n'hésite pas à se référer à des rapports scientifiques de nature à attester l'existence d'un lien de causalité entre, par exemple, l'exposition de certaines substances et le développement de maladies[967].

Elle a rappelé, à cet égard, « ***l'importance du principe de précaution*** *(consacré pour la première fois par la Déclaration de Rio), qui a "vocation à s'appliquer en vue d'assurer un niveau de protection élevée de la santé, de la sécurité des consommateurs et de l'environnement, dans l'ensemble des activités de la Communauté "*»[968].

540. Dans l'affaire Fadaïeva, la Cour a considéré que « **les éléments de preuve indirecte et les présomptions concordent si étroitement qu'il est possible d'en déduire** que l'exposition prolongée de l'intéressée aux émissions industrielles rejetées par le complexe Severstal est la cause de la dégradation de son état de santé. **À supposer même que la pollution n'ait pas causé un dommage quantifiable à la santé de la requérante, elle l'a inévitablement rendue plus vulnérable à diverses maladies**. Par ailleurs, la pollution a indubitablement eu des conséquences néfastes sur la qualité de sa vie à son domicile. La Cour admet par conséquent que le préjudice réel porté à la santé et au bien-être de l'intéressée a atteint un niveau suffisant pour tomber sous le coup de l'article 8 de la Convention »[969].

Il ressort de cette jurisprudence que l'absence de quantification du dommage à la santé n'empêche pas de conclure que les conséquences néfastes sur la santé ont atteint un niveau de gravité suffisant.

541. Dans l'affaire Tatar, la Cour est même allée au-delà de l'approche probabiliste en considérant que « **malgré l'absence d'une probabilité causale** en l'espèce, l'existence d'un risque sérieux et substantiel pour la santé et pour le bien-être des requérants faisait peser sur l'Etat l'obligation

---

[965] Cour eur. D.H., arrêt *Dubetska et autres c. Ukraine*, 10 février 2011, § 106, Pièce N.19: « *While there is no doubt that industrial pollution may negatively affect public health in general and worsen the quality of an individual's life, it is often impossible to quantify its effects in each individual case. As regards health impairment for instance, it is hard to distinguish the effect of environmental hazards from the influence of other relevant factors, such as age, profession or personal lifestyle. "Quality of life" in its turn is a subjective characteristic which hardly lends itself to a precise definition* ».

[966] Cour eur. D.H., arrêt *Tatar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, § 105, Pièce N.14.

[967] Cour eur. D.H., arrêt *Cordella et autres c. Italie*, 24 janvier 2019, § 164, Pièce N.26.

[968] Cour eur. D.H., arrêt *Tatar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, § 120 Pièce N.14.

[969] Cour eur. D.H., arrêt *Fadeïeva c. Russie*, 9 juin 2005, § 88, Pièce N.9.

positive d'adopter des mesures raisonnables et adéquates capables à protéger les droits des intéressés au respect de leur vie privée et leur domicile et, plus généralement, à la jouissance d'un environnement sain et protégé »[970].

542. Dans certains cas, par ailleurs, la Cour a rappelé qu'un impact avéré sur la santé n'était pas nécessaire pour que l'article 8 trouve à s'appliquer. Ainsi, dans l'affaire *Brânduse*, elle a jugé que : « ***Tout en notant que l'état de santé du requérant ne s'est pas dégradé*** *du fait de la proximité de l'ancienne décharge d'ordures, la Cour estime que* ***cet élément ne peut pas mener, à lui seul, à la conclusion de l'inapplicabilité de l'article 8****. En effet, elle considère qu'au vu des conclusions des études susmentionnées et de la durée pendant laquelle le requérant a subi les nuisances en cause,* ***la qualité de vie et le bien-être*** *de l'intéressé ont été affectés d'une manière qui a nui à sa vie privée* »[971].

Il ressort de ce qui précède que les atteintes à l'environnement entrent dans le champ d'application de l'article 8 CEDH dès lors qu'il peut être démontré, au moyen d'éléments de preuve indirecte et de présomptions concordantes, que les conséquences néfastes de ces atteintes sont suffisamment graves et portent atteinte au bien-être, à la qualité de vie ou à la santé des individus. Cela, sans qu'il ne soit requis de démontrer un dommage quantifiable.

Reste à déterminer les obligations qu'implique la protection du droit à la vie privée et familiale consacré à l'article 8 CEDH dans les affaires environnementales.

543. Tout comme l'article 2 CEDH, le respect de l'article 8 CEDH impose des **obligations positives à charge de l'Etat**. L'inaction de ce dernier peut donc résulter en une violation de cette disposition.

En effet, « *si l'article 8 a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il ne se contente pas d'astreindre l'Etat à s'abstenir de pareilles ingérences : à cet engagement plutôt négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée ou familiale. En l'occurrence, il suffit de rechercher si les autorités nationales ont pris* ***les mesures nécessaires pour assurer la protection effective du droit des intéressées au respect de leur vie privée et familiale garanti par l'article 8*** *(…)* »[972].

544. Les mesures nécessaires pour assurer la protection effective du droit consacré par l'article 8 CEDH dépendent des circonstances de la cause. La Cour EDH a précisé que « *l'obligation positive de prendre toutes les mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits que les requérants puisent dans le paragraphe 1 de l'article 8 implique, avant tout, pour les États, le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant à une prévention efficace des dommages à l'environnement et à la santé humaine (Budayeva c. Russie, n°s 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, §§ 129-132, 20 mars 2008)* ».

Ces mesures peuvent consister, par exemple, en l'obligation de mettre en œuvre une politique publique efficace de nature à inciter les propriétaires d'exploitations industrielles à réduire dans un délai raisonnable leurs émissions polluantes[973].

545. La Cour EDH reconnaît certes une marge d'appréciation dans le chef de l'Etat, relative au choix de ces mesures[974]. Ainsi, elle relève que « *s'il ne lui appartient pas de déterminer précisément*

---

970 Cour eur. D.H., arrêt *Tatar c. Roumanie*, 27 janvier 2009, § 107, Pièce N.14.
971 Cour eur. D.H., arrêt *Branduse c. Roumanie*, 7 avril 2009, § 67, Pièce N.15.
972 Cour eur. D.H., arrêt *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, § 58, Pièce N.6.
973 Cour eur. D.H., arrêt *Fadeïeva c. Russie*, 9 juin 2005, Pièce N.9.
974 Cour eur. D.H., arrêt *Giacomelli c. Italie*, 2 novembre 2006, § 80, Pièce N.10.

les mesures qu'il aurait fallu *prendre (…) pour réduire plus efficacement le niveau de la pollution, il lui incombe sans conteste de rechercher si les autorités nationales ont abordé la question avec la diligence voulue et si elles ont pris en considération l'ensemble des intérêts concurrents* »[975].

À cet égard, la Cour a notamment été attentive à plusieurs éléments :

- la connaissance de l'Etat de la situation dangereuse, vu l'existence de rapports concordants ;

- les mesures adoptées pour y remédier et, le cas échéant, la mise en évidence de la lenteur de la procédure permettant d'atteindre les objectifs.

Dans l'affaire *Dubetska*, la Cour a insisté sur la responsabilité que porte l'Etat dans la mesure où les atteintes résultent d'une **situation bien connue de l'Etat depuis longtemps** : *« Afin de déterminer si l'Etat peut être tenu responsable en vertu de l'article 8 de la Convention, la Cour doit examiner si une situation résulte d'une tournure soudaine et inattendue des événements ou, au contraire, si elle est* ***bien connue et depuis longtemps des autorités*** *de l'Etat (...) ; si l'Etat était ou aurait dû être conscient que le danger ou la nuisance affecte la vie privée du requérant* »[976]. (traduction libre)

Dans l'affaire Cordella du 24 janvier 2019, la Cour n'a pas hésité à pointer le constat de « *la* ***prolongation d'une situation de pollution environnementale*** *mettant en danger la santé des requérants* »[977] et en a conclu que « ***les autorités nationales ont omis de prendre toutes les mesures nécessaires*** *pour assurer la protection effective du droit des intéressées au respect de leur vie privée* »[978].

<u>En conclusion</u>

546. L'article 8 CEDH s'applique aux atteintes à l'environnement qui atteignent un seuil de gravité de nature à nuire à la vie privée et familiale des individus. L'absence de dommage quantifiable ne fait pas obstacle à la reconnaissance d'un seuil de gravité suffisant.

En vertu du volet positif de l'article 8 CEDH, les autorités doivent prendre les mesures nécessaires et suffisantes pour protéger le droit au respect de la vie privée et familiale.

À cet égard, plusieurs éléments sont pris en considération tels que :

- l'existence de présomptions et d'indices concordants, principalement par le biais de rapports scientifiques ;

- la connaissance de la situation par les autorités depuis longtemps.

---

[975] Cour eur. D.H., arrêt *Cordella et autres c. Italie*, 24 janvier 2019, § 161, Pièce N.26.

[976] Cour eur. D.H., arrêt *Dubetska et autres c. Ukraine*, § 108, Pièce N.19 : « *In order to determine whether or not the State could be held responsible under Article 8 of the Convention, the Court must examine whether a situation was a result of a sudden and unexpected turn of events or, on the contrary, was long-standing and well known to the State authorities (…); whether the State was or should have been aware that the hazard or the nuisance was affecting the applicant's private life* »

[977] Cour eur. D.H., arrêt *Cordella et autres c. Italie*, 24 janvier 2019, § 172, Pièce N.26.

[978] Cour eur. D.H., arrêt *Cordella et autres c. Italie*, 24 janvier 2019, § 173, Pièce N.26.

§2. En l'espèce

547. Pour rappel, il a été démontré à l'occasion de l'analyse de l'article 2 CEDH que le réchauffement climatique se traduit par l'occurrence de **phénomènes mortels dont la fréquence et l'intensité augmenteront** en fonction de l'avancement du réchauffement.

Ainsi, les conséquences néfastes sur la vie et la santé des individus, et de manière générale sur leur qualité de vie, ne sont plus à démontrer. Nous renvoyons *supra* au point 523.

Il convient donc de reconnaître qu'il existe un risque sérieux et substantiel pour la santé et pour le bien-être des individus.

Par ailleurs, les conséquences du réchauffement climatique sont également de nature à porter atteinte à l'espace physique que constitue le domicile des personnes. En Belgique, deux dangers doivent être mentionnés en particulier :

- La hausse du niveau de la mer – et les inondations subséquentes ;
- Les vagues de chaleur, rendant la (sur)vie impossible dans de nombreuses habitations.

La hausse du niveau de la mer constitue, par exemple, un danger évident pour les habitations en Belgique. Comme exposé *supra*[979], l'on s'attend à l'horizon 2100 à une hausse de « *60 à 90 cm du niveau de la mer à la côte belge* », voire de 200 cm selon « *le scénario le plus pessimiste* »[980]. Ce scénario pessimiste correspond à l'hypothèse *Business as usual* (RCP8,5)[981] ou nous aurons un réchauffement de 4°C vers 2100. Un scénario pas du tout irréaliste.

La Belgique est donc directement menacée par la survenance d'inondations causées par le dérèglement climatique. Celles-ci causeront de graves dommages aux habitations et aux biens des personnes qui seront touchées par ces phénomènes.

D'après une étude réalisée par l'organisation indépendante de scientifiques et de journalistes Climate Central, une partie significative du territoire flamand pourrait être inondée d'ici 2050. Il y a en effet un ensemble d'études très récentes qui estiment que la vitesse de la hausse du niveaux des mers a été sous-estimé[982].

---

979 *Supra,* no. 168.
980 Site fédéral, www.climat.be.
981 Voy. entre autres *supra*, no. 62.
982 *Supra,* no. 168.

Concrètement, le danger pour les habitations belges en 2050 est illustré dans l'image suivante[983] :

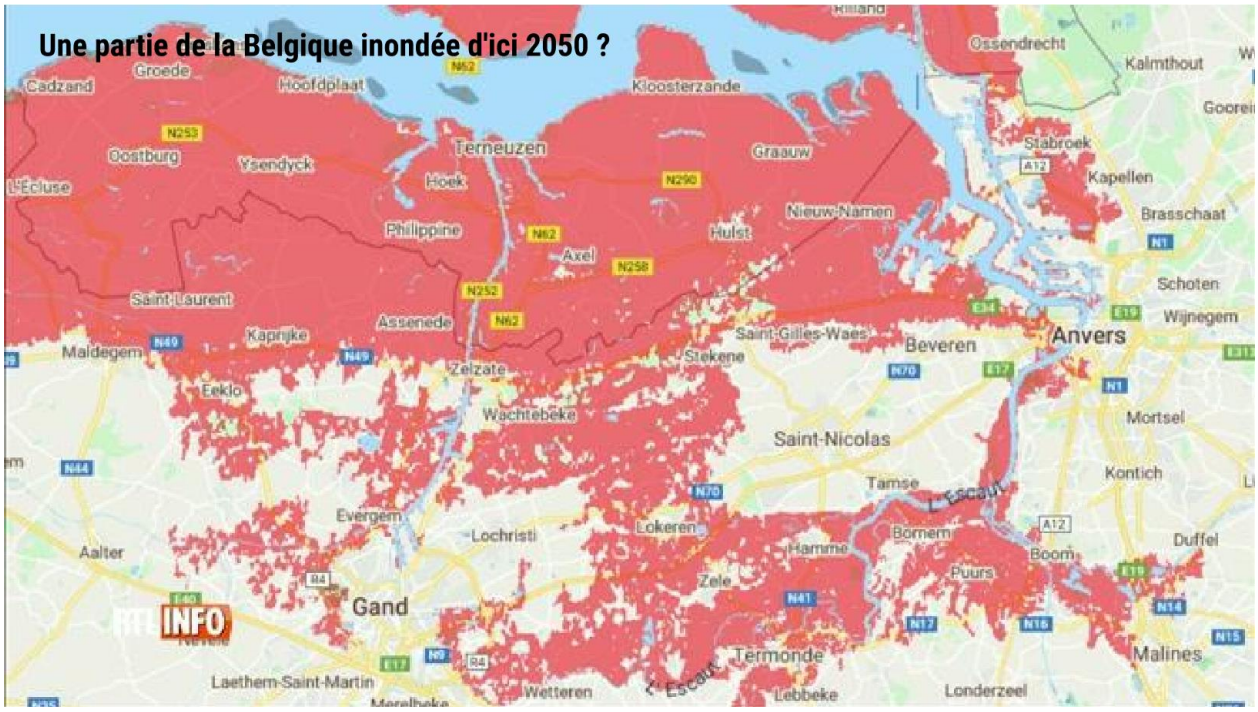


Figure 42. La Belgique inondée en 2050

Dans l'affaire *Kolyadenko*, qui concernait le cas de crue soudaine et violente d'une rivière et d'un réservoir d'eau, la Cour a admis que les domiciles et biens des requérants avaient été lourdement endommagés. Elle conclut à la violation des articles 8 de la Convention et 1 du Protocole no. 1 à la Convention, jugeant que les autorités responsables avaient négligé de faire tout ce qui était en leur pouvoir pour protéger les droits des requérants découlant de ces dispositions[984].

548. Un autre exemple concerne les vagues de chaleur, dont la fréquence, la longueur et l'intensité se renforceront avec un réchauffement climatique de plus en plus élevé. La Belgique est densément urbanisée. Les villes, particulièrement vulnérables à ces vagues de chaleur, constitueront des îlots de chaleur empêchant les individus de jouir de leur domicile. Ce phénomène a été observé à Paris l'été 2019, où les vagues de chaleur ont forcé les habitants à quitter leur domicile car ils ne parvenaient plus à y vivre.

549. Il ressort de ce qui précède que les inondations et autres phénomènes liés au changement climatique constituent une menace sérieuse et substantielle du droit des individus de jouir de leur domicile. En conséquence, les impacts du réchauffement climatique portent atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile tel que consacré par l'article 8 CEDH.

Il en résulte que l'Etat doit prendre, au titre de ses obligations positives, toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection effective de ce droit.

---

983 X., "Une partie de la Belgique inondée d'ici 2050?", *La Libre,* 31 octobre 2019, Pièce K.12.

984 Cour eur. D.H., arrêt *Kolyadenko et autres c. Russie*, 28 février 2012, § 216, Pièce N.22.

Pour les mêmes raisons que celles évoquées *supra*, au point 531, il faut constater que l'Etat n'a pas pris les mesures nécessaires et suffisantes à la protection du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile.

Ajoutons à cela une considération qui est prise en compte par la jurisprudence de la Cour EDH, à savoir qu'il s'agit d'une **situation qui perdure depuis de nombreuses années**, les autorités connaissant pertinemment le danger que constitue le réchauffement climatique ainsi que les objectifs à atteindre pour protéger les droits des individus[985].

SECTION 4. ***Violation du droit à la vie et la santé des enfants consacré aux articles 2 et 8 de la CEDH et aux articles 6 et 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant***

550. Il a été démontré, aux sections 2 et 3 du présent chapitre, que le comportement des parties défenderesses viole les articles 2 et 8 de la CEDH. Il sera démontré, dans la présente section, que ce comportement viole d'autant plus les droits des enfants, consacrés non seulement par les articles 2 et 8 de la CEDH mais également par la Convention internationale des droits de l'enfant.

§1. En droit

551. Les développements relatifs aux articles 2 et 8 CEDH, aux sections 2 et 3 du présent chapitre, doivent être tenus pour intégralement reproduits.

552. La Belgique a ratifié la Convention des droits de l'enfant le 16 décembre 1991.

Conformément à l'article 2 de la Convention des droits de l'enfant, « l*es Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction ».*

L'article 6 de la Convention consacre le droit à la vie, parmi les droits que la Belgique s'est engagée à respecter et à garantir pour tout enfant :

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

L'article 24 de la même Convention s'attache en particulier au droit à la santé des enfants :

> *1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services.*
>
> *2. Les Etats parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et, en particulier, prennent les mesures appropriées pour :*
>
> *a) Réduire la mortalité parmi les nourrissons et les enfants;*
>
> *b) Assurer à tous les enfants l'assistance médicale et les soins de santé nécessaires, l'accent étant mis sur le développement des soins de santé primaires;*

[985] *Supra,* nos. 437-442.

c) Lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre de soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel;

d) Assurer aux mères des soins prénatals et postnatals appropriés;

e) Faire en sorte que tous les groupes de la société, en particulier les parents et les enfants, reçoivent une information sur la santé et la nutrition de l'enfant, les avantages de l'allaitement au sein, l'hygiène et la salubrité de l'environnement et la prévention des accidents, et bénéficient d'une aide leur permettant de mettre à profit cette information;

f) Développer les soins de santé préventifs, les conseils aux parents et l'éducation et les services en matière de planification familiale.

3. Les Etats parties prennent toutes les mesures efficaces appropriées en vue d'abolir les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé des enfants.

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

553. Dans une récente déclaration de Michelle Bachelet, Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, le 9 septembre 2019[986], il est clairement affirmé que le réchauffement climatique constitue l'un des plus grands dangers pour les droits humains :

> « *Les changements climatiques sont une réalité qui touche aujourd'hui toutes les régions du monde. Les conséquences humaines des prévisions actuelles concernant le réchauffement de la planète sont catastrophiques. Les tempêtes sont en hausse et les marées pourraient submerger des nations insulaires et des villes côtières entières. Les feux font rage dans nos forêts, et les glaciers fondent. Notre avenir se meurt à petit feu, littéralement. (…)*
>
> *Le monde n'a jamais connu une telle menace pour les droits de l'homme. Aucun pays, aucune institution, ni aucun décideur ne peut se permettre de rester en retrait face à cette situation. Les économies de chaque pays ; les structures institutionnelles, politiques, sociales et culturelles de chaque État ; et les droits de votre peuple tout entier – et des générations futures – seront touchés* ».

554. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a réalisé une étude analytique approfondie sur la relation entre les changements climatiques et le plein exercice effectif des droits de l'enfant[987].

555. Il en ressort les constats suivants :

> « *4. Du fait de leur métabolisme, de leur physiologie et de leurs besoins de développement particuliers,* ***les enfants sont touchés de manière disproportionnée par les changements que subit leur environnement.***

---

[986] Déclaration liminaire de Michelle Bachelet, Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Quarante-deuxième session du Conseil des droits de l'homme, 9 septembre 2019, Pièce H.35.

[987] Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « *Etude analytique sur la relation entre les changements climatiques et le plein exercice effectif des droits de l'enfant* », A/HRC/35/13, 4 mai 2017, Pièce H.33.

Les changements de température, de la qualité de l'air et de l'eau, ainsi que les changements alimentaires, peuvent avoir des effets plus graves et plus durables sur la santé, le développement et le bien-être des enfants. Les jeunes enfants, du fait de leur constitution inachevée et de leur système immunitaire moins développé, subissent plus lourdement les perturbations liées aux changements climatiques.

Les changements sociaux et environnementaux peuvent avoir ***de lourdes conséquences pour la santé physique et mentale des enfants*** *et pour leur qualité de vie en général.*

5. D'après le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), les changements climatiques constituent probablement ***la pire menace qui pèse sur les enfants et sur les générations futures****, dans le monde entier (…)* »[988].

556. Le Rapport affirme que :

« *Les incidences des changements climatiques (…) compromettent clairement l'exercice effectif des droits consacrés dans la Convention relative aux droits de l'enfant, notamment les droits à la vie, à la survie et au développement (art. 6), le droit de ne pas être séparé de ses parents contre son gré (art. 9 et 10), le droit de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24), le droit à un niveau de vie suffisant (art. 27), (…).*
Le Comité des droits de l'enfant a constaté que ***les changements climatiques représentaient l'une des plus grandes menaces pour la santé de l'enfant*** *et a demandé instamment aux Etats parties de placer les préoccupations relatives à la santé des enfants au centre de leurs stratégies d'adaptation aux changements climatiques et de gestion des risques. Il a souligné que les États ont la responsabilité de protéger les enfants des dommages environnementaux* »[989].

557. Nombre de ces droits sont consacrés par ailleurs par la Charte des droits fondamentaux et la Convention européenne des droits de l'homme, et impliquent donc, dans le chef des États membres, les obligations positives exposées *supra*.

558. Dans son Observation générale no. 15 (2013) sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24)[990], le Comité des droits de l'enfant a souligné :

« *Les interventions environnementales devraient, entre autres, concerner les changements climatiques, qui représentent l'une des plus grandes menaces pour la santé de l'enfant et exacerbent les inégalités en matière de santé. Les États devraient donc* ***placer les préoccupations relatives à la santé des enfants au centre de leurs stratégies d'adaptation aux changements climatiques et de gestion des risques*** ».

559. Par ailleurs, le Rapport précité insiste sur la responsabilité des États de protéger les enfants des dommages environnementaux :

« *Du fait des incidences négatives des changements climatiques sur les enfants, tous les porteurs d'obligations sont tenus d'agir pour protéger tous les enfants contre les effets dommageables réels et prévisibles des changements climatiques. L'importance des droits de l'enfant dans le contexte des changements climatiques est explicitement reconnue dans l'Accord de Paris en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, selon lequel les États sont invités, lorsqu'ils prennent des mesures pour faire*

---

988 Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *ibid*., p. 3, Pièce H.33.

989 Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *ibid*., p. 29, Pièce H.33.

990 Comité des droits de l'enfant, Observation générale no. 15 (2013) sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24), CRC/C/GC/15, 17 avril 2013, Pièce H.29.

face aux changements climatiques, à respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant, entre autres, les droits des enfants et l'équité entre les générations ».

560. Le Rapport indique dans ses conclusions :

> « *52. En vertu des obligations et des responsabilités relatives aux droits de l'homme qui figurent dans la Convention relative aux droits de l'enfant, l'Accord de Paris et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, les États sont tenus, au même titre que d'autres acteurs auxquels incombent des obligations, notamment les entreprises, d'agir pour* ***protéger les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant contre les effets nuisibles des changements climatiques*** *(…).*
> *53. Les droits de l'homme, les changements climatiques, le développement et l'atténuation des risques liés aux catastrophes, y compris par l'intermédiaire des instruments et processus internationaux pertinents, sont inextricablement liés. L'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ces phénomènes doit être fondée sur les droits de l'homme compte tenu des recoupements qui existent entre ces différents domaines et les obligations liées aux droits de l'homme. En conséquence, les États sont concrètement tenus de faire respecter, de protéger, de promouvoir et de réaliser les droits fondamentaux de tous les enfants, et d'intégrer ces droits dans toutes les politiques et les mesures adoptées en vue d'atténuer les changements climatiques.*
> *54. L'approche fondée sur les droits de l'enfant repose essentiellement sur les éléments suivants :*
> *a) Des mesures d'atténuation ambitieuses propres à réduire, dans la plus large mesure possible, les futurs effets nuisibles des changements climatiques sur les enfants, en limitant l'élévation des températures à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels, conformément à l'Accord de Paris ;*
> *b) Des mesures d'adaptation axées sur la protection des enfants les plus vulnérables aux changements climatiques ;*
> *c) Des mesures d'atténuation et d'adaptation résultant de processus participatifs et fondées sur des données probantes qui tiennent compte des idées et de l'intérêt supérieur des enfants tels que ceux-ci les expriment* ».

En outre, le Rapport du Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme insiste sur la vulnérabilité des enfants :

> « *Les enfants sont vulnérables, pour de nombreuses raisons, notamment parce qu'ils se développent physiquement et sont moins résistants à de nombreux types de dommages environnementaux. Sur les quelques 6 millions de décès d'enfants de moins de 5 ans recensés en 2015, plus de 1,5 million auraient pu être évités si l'on avait pris des mesures pour réduire les risques environnementaux. En outre, l'exposition à la pollution et à d'autres dommages environnementaux dans l'enfance peut avoir des conséquences tout au long de la vie ; elle risque notamment d'augmenter les risques de cancer et d'autres maladies (voir A/HRC/37/58)* »[991].

[991] Rapport du Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme, « *Rapport du rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable* », A/HRC/37/59, 24 janvier 2018, p. 18, Pièce H.29.

§2. En l'espèce

561. Les conséquences désastreuses d'un réchauffement climatique au-delà de 1,5°C pour la santé et la vie des personnes ont été exposé *supra*[992].

Ces impacts affectent particulièrement les enfants, ces derniers étant particulièrement vulnérables.

Le manque de prise de mesures adéquates en matière d'action climatique dans le chef des défenderesses porte donc incontestablement atteinte à la santé et la vie des enfants au premier chef.

562. Partout dans le monde, des voix s'élèvent et des actions juridiques sont entamées afin de faire reconnaître que le manque d'action climatique porte atteinte aux droits des enfants.

A titre d'exemple, le 23 septembre 2019, seize enfants ont introduit auprès du Comité des droits de l'enfant une plainte contre l'Argentine, le Brésil, la France, l'Allemagne et la Turquie. Cette plainte est introduite sur base de l'article 5 du Troisième Protocole optionnel de la Convention sur les droits de l'enfant.

563. Comme indiqué *supra*[993], parmi les codemandeurs, plus de 30% ont moins de 30 ans, et plus de 43% ont moins que 35 ans. Une partie de ces jeunes sont mineurs. Ceux-ci verront leur vie directement et indirectement impactée par les effets du réchauffement climatique[994], et ces effets s'en ressentiront d'autant plus qu'ils sont particulièrement vulnérables aux changements de température, vagues de chaleur et de froid extrêmes, pollution de l'air, etc.

Ces jeunes subiront, tout au long de leur vie, les conséquences du manque d'action actuel.

The Lancet, la revue médicale la plus réputée mondialement, a consacré son rapport de 2019 à l'impact du changement climatique sur la santé des enfants qui naissent aujourd'hui. Partant du constat que, selon l'ensemble des données disponibles, un enfant qui nait maintenant vivra dans un monde de plus de 4°C plus chaud qu'à l'ère préindustrielle, le rapport affirme clairement que « *la vie de chaque enfant né aujourd'hui sera profondément affectée par le changement climatique* »[995], et ceci à chaque stade de sa vie : enfance, adolescence, vie adulte et vieil âge[996].

The Lancet indique, dans le même rapport , que dans un monde à la hauteur de l'ambition fixée par les objectifs de l'Accord de Paris, un enfant né aujourd'hui verrait l'abandon total du charbon

---

[992] *Supra* nos. 125-128 et 169-170.

[993] *Supra* no. 398.

[994] Jugement de la Cour Suprême de Colombie du 5 avril 2018, p. 13, Pièce O.6 : « (...) *un groupe de 25 enfants, adolescents et jeunes adultes... âgés de 7 à 25 ans, vivant dans des villes qui font partie de la liste des villes les plus menacées par le changement climatique...[Avec] un espoir de vivre 78 ans en moyenne (75 ans pour les hommes et 80 pour les femmes) ils atteindront leur vie adulte entre 2041 et 2071, puis leurs vieux jours à compter de 2071. Selon les scénarios de changement climatique présentés par IDEAM, au cours de ces périodes, la température moyenne en Colombie devrait augmenter de 1,6°C et 2,14°C respectivement*. ». Traduction libre de : « *The plaintiffs […] are identified as (...) a group of 25 children, adolescents, and young adults… between 7 and 25 years of age, living in cities that are part of the list of cities most at risk due to climate change… [With] a hope to live for 78 years on average (75 years for men and 80 for women) which is why they expect to develop their adult life between 2041-2071 and in their old age from 2071 onwards. In those periods of time, according to the climate change scenarios presented by IDEAM, the average temperature in Colombia is expected to increase by 1.6°C and 2.14°C, respectively (...)* ».

[995] Report of The Lancet Countdown 2019, p. 2, Pièce E.22 , traduction libre de « *the life of every child born today will be profoundly affected by climate change* ».

[996] *Ibid.*, p. 1, Pièce E.22.

au Royaume-Uni et au Canada avant son sixième et son onzième anniversaire ; il verrait l'abandon des voitures (gaz et pétrole) vers ses 21 ans ; il aurait 31 ans lorsque le monde atteindra le zéro net en 2050. Les changements prévus se traduiraient par un air plus pur, des villes plus sûres et une meilleure nutrition, de même que des investissements renouvelés dans les systèmes de santé et les infrastructures vitales. Cet objectif est possible et transformerait pour le mieux la santé d'un enfant né aujourd'hui, tout au long de sa vie[997].

564. Au-delà des maladies physiques et des décès directement causés par le réchauffement climatique, les enfants sont par ailleurs particulièrement vulnérables aux maladies psychiques liées à l'anxiété. Le réchauffement climatique impacte en effet gravement et de manière chronique la santé psychique des enfants[998].

Selon un rapport du 11 avril 2019 sur les effets du changement climatique sur les enfants[999] :

> « *Les enfants exposés aux catastrophes liées à l'énergie, l'eau et l'environnement et au stress familial qui en découle, aux perturbations des réseaux de soutien social et aux déplacements risquent de développer des troubles de stress post-traumatique et d'autres problèmes de santé mentale comme la dépression, l'anxiété, les phobies et la panique, les troubles du sommeil, les troubles de l'attachement, la toxicomanie... En plus des problèmes diagnostiqués de santé mentale, les autres effets psychologiques des expériences traumatisantes vécues lors de catastrophes liées au climat et des perturbations qui en découlent peuvent avoir des répercussions négatives sur la capacité des enfants à réguler leurs émotions, des déficits cognitifs accrus, des problèmes d'apprentissage, des problèmes de comportement, d'adaptation, des troubles du développement du langage et une diminution de la performance scolaire. Les événements stressants prolongés et répétés du début de la vie, probablement dans le contexte du changement climatique, peuvent aussi créer une prédisposition à des effets néfastes sur la santé mentale plus tard dans la vie* ».

Il ressort de ce qui précède que le manque de prise de mesures adéquates pour éviter un réchauffement climatique dangereux constitue une violation du droit à la santé et à la vie des enfants, consacrés par les articles 2 et 8 CEDH, et par les articles 6 et 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

---

997 *Ibid*., p. 2, Pièce E.22, traduction libre de : « *The Paris Agreement has set a target of "holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above preindustrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1·5°C." In a world that matches this ambition, a child born today would see the phase out of all coal in the UK and Canada by their sixth and 11th birthday; they would see France ban the sale of petrol and diesel cars by their 21st birthday; and they would be 31 years old by the time the world reaches net zero in 2050, with the UK's recent commitment to reach this goal one of many to come. The changes seen in this alternate pathway could result in cleaner air, safer cities, and more nutritious food, coupled with renewed investment in health systems and vital infrastructure. This second path— which limits the global average temperature rise to "well below 2°C"—is possible, and would transform the health of a child born today for the better, right the way through their life* ».

998 R. P. PHILIPSBORN et al, « Climate Change and Global Child Health », *Pediatrics*, v. 141, no. 6 (Jun. 2018).

999 S. E.L. BURKE et al., « The Psychological Effects of Climate Change on Children », *Current Psychiatry Reports, 20 :35,* 11 avril 2019 : *« Children exposed to EWE disasters and the ensuing family stress, disruptions to social support networks, and displacement are at risk of developing PTSD and other mental health problems like depression, anxiety, phobias and panic, sleep disorders, attachment disorders, and substance abuse… In addition to diagnosable mental health problems, other psychological effects of traumatic experiences in climate-related disasters and their ensuing disruptions can include negative impacts on children's capacity to regulate emotions, increased cognitive deficits, learning problems, behavioral problems, adjustment problems, impaired language development, and an undermining of academic performance. Sustained and repeated stressful early-life events, likely in the context of climate change, can also create a predisposition to adverse mental health outcomes later in life* ».

SECTION 5. ***<u>En conclusion</u>***

565. Il ressort de ce qui précède que les défenderesses, de par un manque de mesures suffisantes pour combattre de manière effective la menace grave que constitue le réchauffement climatique de plus en plus prononcé, violent les droits fondamentaux des générations actuelles et futures et des codemandeurs, plus particulièrement les articles 2 et 8 CEDH et les articles 6 et 24 de la Convention des droits de l'enfant. Le fait qu'elles connaissaient depuis de nombreuses années la gravité de la menace en question, participe à ce constat.

566. Ainsi les parties demanderesses demandent dans leur dispositif à Votre Tribunal de « dire pour droit que dans la poursuite de leur politique climatique les parties défenderesses violent les droits fondamentaux des parties demanderesses, et plus précisément les articles et 8 de la CEDH et les articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant ».

PARTIE 7. LES INJONCTIONS

Chapitre 1. Le droit d'injonction du juge

Chapitre 2. Les injonctions demandées : motivation

Chapitre 3. Astreintes

CHAPITRE 1. **Le droit d'injonction du juge**

567. Il convient, en premier lieu, de présenter la position des défenderesses sur la compétence du juge à imposer des injonctions (« *Section 1. Position des défenderesses* »). Ensuite nous rappelons le droit concernant cette compétence, en prêtant une attention particulière au principe de la séparation des pouvoirs, pour ensuite l'appliquer en l'espèce (« *Section 2. Rappel des principes et application en l'espèce*»). Nous enchainons avec l'examen de quelques thèses additionnelles des défenderesses (« *Section 3. Réfutation de thèses additionnelles des défenderesses* »), après quoi nous concluons (« *Section 4. En conclusion* »).

SECTION 1. ***Position des défenderesses***

568. **L'Etat belge** ne remet pas en cause la compétence du Tribunal à prendre connaissance de la demande d'injonctions des parties requérantes.

Selon l'Etat belge, la Cour de cassation interdit au pouvoir judiciaire de se prononcer sur l'opportunité des décisions administratives. Ainsi en va-t-il, a fortiori, lorsqu'il s'agit d'apprécier l'opportunité des décisions du législateur.

569. La **Région de Bruxelles-Capitale** estime que Votre Tribunal est incompétent pour imposer l'adoption d'un accord de coopération.

La Région observe que la demande d'injonction n'est ni clairement dirigée vers le pouvoir législatif bruxellois, ni vers le pouvoir exécutif bruxellois. Elle prétend, en outre, qu'en droit bruxellois, il n'existe pas, à ce jour, de norme législative habilitant le Gouvernement bruxellois ou imposant à celui-ci de prendre lui-même toutes les mesures nécessaires pour faire diminuer le volume global des émissions bruxelloises de GES.

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.

Partant, il y aurait violation de la séparation des pouvoirs qui comprend pour le Juge une interdiction de statuer par voie générale et une interdiction de statuer en opportunité.

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

570. La **Région flamande** défend la position que l'imposition d'objectifs de réduction de gaz à effet de serre relève du noyau dur de la décision politique et relève donc de l'appréciation discrétionnaire du pouvoir public. A la lumière de la séparation des pouvoirs, Votre Tribunal ne serait pas compétent pour imposer de tels objectifs de réduction. Par ailleurs, leur imposition violerait le principe de répartition équitable des efforts de réduction des émissions entre les pays dans la communauté globale. L'imposition de telles réductions d'émission n'aurait pas, ou qu'un très faible, impact sur le réchauffement climatique.

Elle explique que pour mener une politique climatique efficiente on ne peut se limiter à prendre des mesures en vue de lutter contre les changements climatiques. Il convient de tenir compte d'autres intérêts que les intérêts climatiques (telles que des composantes sociales et économiques). Pour ce faire, le pouvoir public doit disposer de la liberté politique la plus totale.

571. La **Région wallonne** observe que les concluantes ne distinguent pas selon que les injonctions en question devraient être mises en œuvre par le Parlement (pouvoir législatif) ou par le Gouvernement (pouvoir exécutif) de la concluante. Or, l'objet de la demande implique nécessairement des initiatives légales et réglementaires ou des décisions administratives que les parties demanderesses laissent indéterminées. Elle prétend que la demande porte atteinte à la marge de manœuvre du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif de pouvoir abroger ou amender les actions législatives, réglementaires et administratives. Elle conclut que Votre Tribunal ne serait pas compétent pour contraindre le pouvoir législatif à adopter un acte comprenant une réduction des émissions de GES. Il appartient exclusivement au pouvoir législatif de remédier aux lacunes dans la législation.

Elle explique également que atteindre les objectifs de réduction des émissions de GES ne dépend pas totalement des pouvoirs publics. Ils dépendent aussi des citoyens eux-mêmes et que par ailleurs les moyens d'action des pouvoirs publics ne sont pas illimités.

Il y aurait violation de la séparation des pouvoirs car les parties demanderesses demandent à Votre Tribunal de s'immiscer dans la marge de manœuvre des pouvoirs publics en sollicitant une condamnation à « *prendre des mesures* ».

Par ailleurs, la Région Wallonne estime qu'aucune jurisprudence invoquée par les concluantes ne serait pertinente.

En outre, le Juge ne serait pas non plus compétent pour imposer entre les parties défenderesses un accord de coopération ou un programme commun car cela irait à l'encontre de la répartition des compétences en droit belge.

Il y aurait, par la demande d'injonction, aussi sous cet angle une violation de la séparation des pouvoirs. Votre Tribunal ne pourrait statuer par voie de disposition générale et réglementaire sur la cause qui lui est soumise. Une condamnation à prendre des mesures aura pour effet inéluctable d'affecter directement les droits et obligations des citoyens qui ne sont pas parties au litige.

SECTION 2. ***Rappel des principes et application en l'espèce***

§1. Le droit d'injonction et le principe de la séparation des pouvoirs

1.1 Le droit d'injonction

572. Selon une jurisprudence bien établie depuis l'arrêt *Flandria* du 5 novembre 1920 de la Cour de cassation, l'Etat et tout autre personne de droit public sont soumis aux mêmes règles que les justiciables. Si ces derniers commettent une faute qui engendre un dommage dans le chef d'une personne, ils sont tenus de le réparer en application de l'article 1382 du Code civil [1000].

573. Depuis l'arrêt de Cassation du 26 juin 1980[1001], il est clairement établi que le principe général de la séparation des pouvoirs, qui interdit qu'un tribunal se substitue aux autorités administratives dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, ne s'oppose pas à ce que le juge civil adresse des injonctions à un pouvoir public[1002].

Comme l'a relevé la doctrine à l'époque de l'arrêt de la Cour de cassation précité, le tribunal saisi du litige a « *toujours le pouvoir d'arrêter les effets d'un acte illégal* »[1003].

Une injonction est de nature à cesser ou **prévenir** les atteintes portées fautivement à un droit subjectif par l'administration, pour autant que le pouvoir judiciaire ne prive pas l'administration de sa liberté d'appréciation, ni se substitue à elle. Il doit respecter la liberté d'appréciation permettant à l'autorité de décider elle-même de la manière dont elle exerce sa compétence et d'opter pour la solution la plus convenable dans les limites fixées par la loi. Le juge reste, en revanche, compétant tant pour prévenir que pour réparer l'atteinte illicite à un droit civil[1004].

Dans les arrêts du 21 octobre 1982 et 21 mars 1985, la Cour de Cassation a validé le fait que le pouvoir judiciaire, en général, et le Juge en référé, en particulier, ne s'immisce pas dans les attributions de l'autorité lorsqu'il lui prescrit les mesures et défenses nécessaires aux fins de prévenir ou de faire cesser une atteinte paraissant portée fautivement par cette autorité à des droits subjectifs dont la sauvegarde relève des cours et tribunaux[1005]. Quel que soit l'auteur de la lésion, quel que soit l'atteinte[1006]. Le Juge peut, dans certain cas, même combler une lacune législative[1007].

574. Le juge peut également imposer des injonctions pour prévenir un dommage lorsqu'il risque de se manifester avec une « probabilité sérieuse ». En l'espèce, ce critère de dommage est également rencontré, comme démontré à suffisance dans la partie « Faits » et la partie traitant

---

[1000] *Supra*, nos. 416-430. L'arrêt *Anca*, Cass., 19 décembre 1991, *Pas*., 1992, I, no 316 peut être cité pour la responsabilité de l'Etat du fait de la fonction de juger ainsi que l'arrêt *Ferrara Jung*, Cass. 28 septembre 2006 pour la responsabilité de l'Etat du fait du législateur (voir *infra*).

[1001] Cass., 26 juin 1980, *Pas*., 1980, I, pp. 1335-1337.

[1002] B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONINCK, & G. GATHEM, *La responsabilité civile. Chronique de jurisprudence 1996-2007. Volume 1 : Le fait générateur et le lien causal, Les Dossiers du Journal des Tribunaux*, 74, Bruxelles, Larcier, p. 549.

[1003] F. DE VISSCHER, « Quelques réflexions sur le pouvoir d'injonction du juge judiciaire à l'égard de l'administration », *J.T.*, 1981, p. 683, pt 5 *in fine*.

[1004] B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONINCK, & G. GATHEM, « La responsabilité civile. Chronique de jurisprudence 1996-2007. Volume 1 : Le fait générateur et le lien causal », *Les Dossiers du Journal des Tribunaux*, 74, Bruxelles, Larcier, p. 549.

[1005] Cass., 21 mars 1985, *Pas*., 1985, I, no 445.

[1006] Cass., 21 octobre 1982, *Pas*., 1983, I, no 127.

[1007] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, & J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Wolters Kluwer, 2017, p. 1100.

des composantes d'une violation des articles 1382-1383 du Code civil dans les présentes conclusions.

575. La Convention d'Aarhus sur l'accès à la justice en matière d'environnement a inclu le principe d'injonctions en son l'article 9, par. 4:

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

Comme justement observé dans la jurisprudence, « Eu égard aux objectifs et au contexte de la Convention d'AARHUS, la mention à l'article 9 du « redressement par injonction », en ce compris dans sa modalité de « redressement préliminaire par injonction », semble revêtir une grande importance eu égard au rôle fonctionnel de premier plan que ce mécanisme peut être appelé à jouer dans le contentieux lie à l'environnement. Sur cette base, l'expression « s'il y a lieu » ne devrait probablement pas être comprise comme laissant aux Etats un pouvoir discrétionnaire quant au principe même de la possibilité de faire appel à ce mécanisme juridique »[1008].

576. La demande de condamnation des parties défenderesses se fonde sur le constat de la violation de l'article 1382 du Code civil, mais également sur celui de la violation des droits fondamentaux tels que le droit à la vie, à la santé et au respect de la vie privée et familiale.

Les parties défenderesses seraient bien en peine de soutenir que le constat de violation de droits de l'homme, consacrés par des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, ne pourrait pas être sanctionné par un juge national.

Rappelons que l'article 1er de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que « *les Etats reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la Convention* ».

Il ne fait aucun doute que les juges nationaux sont les premiers garants du respect des droits consacrés par la CEDH. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, « *les tribunaux doivent examiner avec rigueur les moyens ayant trait aux « droits et libertés » garantis par la Convention dont ils sont saisis et qu'il s'agit là d'un corollaire du principe de subsidiarité* »[1009].

Ainsi, en présence d'une violation de droits fondamentaux consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme, le juge national est nécessairement investi du pouvoir de condamner les autorités à prendre les mesures appropriées. Il en va de l'effectivité de la protection des droits garantis par la CEDH.

[1008] C. PIROTTE, « L'accès à la justice en matière d'environnement en Europe: Etat des lieux et perspectives d'avenir » in *Amén*. 2010, liv. 1, p. 26 faisant référence à B. JADOT, « Protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration et droit d'accès à la justice en matière d'environnement. L'incidence de la convention d'Aarhus et des textes de droit communautaire pris dans sa foulée», in H. DUMONT, P. JADOUL & S. VAN DROOGHENBROECK (éd.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, La Charte, 2007, no. 28, p. 437.

[1009] Cour eur. D.H., arrêt *Fabris c. France*, 7 février 2013, § 72, Pièce N.23.

Le même raisonnement s'applique *mutatis mutandis* aux constats de violation de la Convention des droits de l'enfant.

1.2 Droit d'injonction et séparation des pouvoirs : un équilibre à maintenir

1.2.1. L'équilibre à maintenir

577. Dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs, ce qui est interdit, est que le Juge impose la manière dont le pouvoir public doit solutionner sa faute et le dommage qui en découle :

> « (…) lorsque plusieurs solutions légales sont possibles pour réaliser la réparation en nature, le juge ne peut décider à la place de cette autorité quelle est celle de ces solutions qui doit être adoptée; il n'appartient pas en effet au Pouvoir judiciaire d'apprécier l'opportunité qu'il y a à adopter l'une plutôt que l'autre de ces solutions;(…) »[1010].

Le régime de la responsabilité civile des pouvoirs publics postule que le juge puisse formuler des injonctions de faire ou de ne pas faire aux pouvoirs publics. L'existence d'un pouvoir discrétionnaire dans le chef de l'autorité publique « *n'empêche pas de manière absolue de lui adresser une injonction. Celle-ci peut porter sur le seul principe d'un comportement à adopter, l'administration condamnée en déterminant les modalités d'exécution»*[1011].

578. Selon la jurisprudence belge, ce qui violerait le principe de la séparation des pouvoirs serait d'exiger du pouvoir législatif/exécutif de prendre certaines mesures **en précisant de quel type de mesures il s'agit et quel doit être leur contenu**. L'idée étant que, dans pareilles situations, on empièterait de manière disproportionnée sur la liberté politique du pouvoir législateur ou exécutif.

579. Ainsi, dans son arrêt du 4 mars 2004, la Cour de cassation explique la violation du principe de la séparation des pouvoirs par la précision et les détails avec lesquels le juge condamne les pouvoirs publics à agir :

> « *[…]* ***en déterminant en outre d'une manière précise et techniquement détaillée dans le dispositif de quelle manière unique les pouvoirs publics peuvent éviter la violation des droits subjectifs des défendeurs****, les juges d'appel se sont substitués au pouvoir exécutif et ont ainsi violé le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs* »[1012].

La Cour de Cassation va dans le même sens dans un arrêt du 3 janvier 2008:

> « *Le pouvoir judiciaire n'a pas à s'immiscer dans l'appréciation de l'opportunité de la décision administrative relative à la dispersion des vols d'avions, ni à substituer sa propre décision à celle des autorités.*
> ***En ordonnant en l'espèce le mode d'intervention des autorités ainsi qu'en fixant les critères sur la base desquels cette intervention devra avoir lieu****, les juges d'appel ont illégalement substitué leur appréciation à celle du demandeur.*

[1010] Cass., 4 septembre 2014, C.12.0535.F, Pièce M.19.

[1011] B. JADOT, «Les pouvoirs du juge judiciaire à l'égard de l'administration: le pouvoir d'injonction et la réparation en nature » dans *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 1991, pp. 450 et 452.

[1012] Cass., (1er ch.), 4 mars 2004, R.G. C.03.0346.N et C.03.0448.N., Pièce M.10.

***En déterminant le mode d'intervention des autorités pour déterminer la politique relative à l'aéroport national**, l'arrêt attaqué viole le principe général du droit de la séparation des pouvoirs et toutes les dispositions invoquées au moyen* »[1013].

Dans le même ordre d'idées, la Cour de cassation rappelle, dans son arrêt du 27 octobre 2006[1014], que le pouvoir judiciaire peut condamner le pouvoir exécutif à réparer un dommage qu'il a causé par sa négligence sans pour autant priver le pouvoir exécutif de sa liberté d'appréciation quant au choix des mesures à adopter pour le réparer[1015].

580. Dans son jugement du 9 janvier 2019, le Tribunal civil francophone de Bruxelles constate l'existence d'une faute des pouvoirs législatif et exécutif en raison de l'omission de ces pouvoirs d'agir face à la situation de surpopulation carcérale. Or, cette surpopulation implique de multiples violations des droits consacrés dans la Convention européenne des droits de l'homme. L'État belge n'a pas pris les mesures nécessaires pour pallier une situation intolérable dont il avait connaissance depuis trop longtemps. Tant sur le plan législatif – en ce compris dans ses aspects budgétaires – que sur le plan exécutif au sens large, l'État belge a, par ses carences, adopté un comportement fautif[1016].

Le juge rappelle l'interdiction de substituer son appréciation à celle du législateur, puis constate la présence d'une faute, d'un dommage et du lien causal entre les deux et « *dit pour droit qu'en vertu de l'article 1382 du Code civil, l'Etat belge est responsable de la surpopulation existant ou ayant existé*» dans deux prisons bruxelloises et « *condamne l'Etat belge à ramener le nombre de personnes détenues au sein de ces deux établissements au nombre de places correspondant à la capacité maximale autorisée, soit un nombre de 180 détenus maximum au sein* […] *de la prison de Forest et un nombre de 549 détenus maximum au sein de la prison de Saint-Gilles* […]»[1017].

1.2.2. En l'espèce

581. Les demanderesses demandent d'imposer des objectifs de réduction d'émission de GES mais il n'est pas demandé au juge d' imposer les moyens pour y arriver. Que ce soit le pouvoir législatif ou exécutif ou les deux, qui mets/mettent en œuvre les injonctions, n'importe pas pour les demanderesses ; ce choix incombe aux parties défenderesses dans le cadre de leur pouvoir discrétionnaire. Ce qui importe, est que les injonctions soient mises en œuvre correctement et dans un délai utile. Ainsi, entre autres, les mesures demandées ne peuvent donc pas être assimilées à une injonction illégale faite au pouvoir législatif car les concluantes ne demandent pas que les objectifs à atteindre le soient exclusivement par le biais de législation. La décision de prendre ou non des initiatives législatives (formelles et matérielles) ainsi que le contenu des mesures à prendre sont entièrement laissés à la discrétion des organes politiques compétents[1018].

Il n'est donc aucunement question d'une violation du principe de la séparation des pouvoirs étant donné que les moyens à utiliser sont laissés à l'appréciation discrétionnaire des pouvoirs exécutif et législatif. En outre, «*un objectif intermédiaire plus ambitieux n'exige pas nécessairement l'adoption de nouvelles législations, dans la mesure où il peut être atteint par le*

[1013] Cass., 3 janvier 2008, R.G. C.06.0322.N., Pièce M.14.
[1014] Cass., (1re ch.), 27 octobre 2006, R.G. C.03.0584.N.
[1015] M. LAMBERT DE ROUVROIT & T. COPPÉE, *op.cit*., pp. 316-319.
[1016] Civ. Bruxelles (4e ch.), 9 janvier 2019, *J.L.M.B*., 2019/9, p. 422, Pièce M.24.
[1017] Civ. Bruxelles (4e ch.), 9 janvier 2019, *J.L.M.B*., 2019/9, p. 427.
[1018] *Ibid.*, marginal 5.63 ; voy. aussi M. LAMBERT DE ROUVROIT & T. COPPÉE, *La distinction entre droit public et droit privé*, Limal, Anthémis, 2019, pp. 307-312.

pouvoir exécutif et les autorités locales »[1019]. De fait, les parties défenderesses s'organisent comme elles le veulent, pour autant que les mesures envisagées permettent d'atteindre les objectifs finaux.

582. Dans ses conclusions, la Région Flamande cite une décision du 10 octobre 2018 (Greenpeace c. Région Flamande) dont elle traduit librement le passage suivant:

> « *La liberté de politique de l'autorité normative doit être respectée, ce qui veut dire que le juge ne peut pas imposer au pouvoir politique une mesure déterminée lorsqu'il ne s'agit pas de la seule mesure qui permettrait de respecter la légalité. En d'autres termes, lorsqu'il existe plusieurs voies pour aller à Rome, le juge judiciaire ne peut pas imposer une voie bien précise. L'article 1er de la loi sur l'action en cessation environnementale ne forme aucunement une exception à ce principe* »[1020].

Ce passage ne va pas à l'encontre de la demande formulée par les parties demanderesses, car celle-ci n'a pas pour objet d'imposer aux parties défenderesses une obligation d'agir dans un certain sens. En effet, les parties défenderesses disposent d'une multitude de moyens dans un éventail de matières politiques pour atteindre les objectifs de réduction d'émission demandées. Rappelons à cet égard le caractère transversal de la politique climatique ainsi que la complexité des plans d'attaque de la problématique tels que précisés, notamment, par le Règlement Gouvernance 2018/1999[1021]. Le pouvoir discrétionnaire des parties défenderesses reste donc intact. Evidemment qu'elles peuvent dès lors aussi tenir compte d'intérêts sociaux et économiques.

Dans son point 48, la Région Flamande dit que « *l'imposition d'objectif de réduction de gaz à effet de serre appartient, par excellence à l'appréciation discrétionnaire du pouvoir public* ». Or, comme dit ci-dessus, la demande vise uniquement à faire imposer les objectifs découlant d'un consensus scientifique et diplomatique mondial repris, entre autres, dans le rapport du GIEC de 2018, et, partant, de faire respecter les engagements pris par la Belgique suite à l'Accord de Paris, dans le seul but, comme l'a si bien exprimé l'avocat Général Leclercq dans ses conclusions précédant l'arrêt de cassation Ferrara Jung du 28 septembre 2006 (cf. supra), d'agir en bon père de famille et de lever la menace environnementale qui pèse sur notre pays.

583. En réplique à la Région flamande et du coup en conclusion à l'analyse entière qui précède, il convient de souligner deux données essentielles.

1) La détermination d'objectifs de réduction de GES à atteindre est au cœur de la politique internationale et européenne climatique. La raison est le lien linéaire entre concentration de GES et plus particulièrement de CO_2 dans l'atmosphère et le réchauffement climatique[1022]. Depuis le Rapport d'évaluation du GIEC de 2007, les COP sous la CCNUCC ont œuvré pour des pourcentages de réduction de GES, notamment en ce qui concerne les pays repris à l'Annexe I. Nous renvoyons à cet égard à l'exposé du lien établi entre un réchauffement de 2°C et les obligations de réduction de GES en découlant pour ces pays sur 2020 et 2050[1023]. Nous renvoyons également à cet égard à l'exposé de la politique climatique

---

[1019] N. DE SADELEER, « Quand la science climatique s'invite au prétoire : la condamnation des Pays-Bas par la Cour d'appel de La Haye du 9 octobre 2018 dans l'affaire Urgenda », *Justice en Ligne*: http://www.justice-en-ligne.be/article1146.html?fbclid=IwAR0DSu8iDNwjlNXkGLOfOSmwJKlk_Ky0DVrLIgynrJ_XLmO881UbXEcia2E

[1020] Conclusions de la Région Flamande, pp. 33-34.

[1021] *Supra*, nos. 270 et 276.

[1022] *Supra*, no. 54.

[1023] *Supra,* nos. 224-242.

européenne : elle table entièrement sur des objectifs de réduction de GES[1024]. Sous ce cap clé, tous les pays de la communauté internationale et de l'Union européenne développent leurs politiques climatiques depuis de nombreuses années, avec les atouts et contraintes spécifiques qui leur incombent. Elles le font toutes avec un éventail de mesures qu'elles décident elles-mêmes. Ceci sera d'ailleurs concrètement illustré dans le chapitre suivant[1025].

2) A la remarque précédente s'ajoute l'observation que la marge d'appréciation discrétionnaire à déterminer des objectifs de réduction de GES est devenue à ce jour extrêmement limitée, pour ne pas dire inexistante, à la lumière de l'urgence climatique actuelle[1026]. Pour éviter de dépasser le seuil d'un réchauffement climatique dangereux, le seuil d'1,5°C, le monde dispose d'un '*window of opportunity*' ou '*créneau limité*' de 2030 à 2052[1027]. Nous démontrerons dans le chapitre suivant que les injonctions demandées découlent des connaissances et consensus internationalement établis sur l'effort à fournir.

1.3 Pour autant que de besoin : le principe de la séparation des pouvoirs dans les affaires climat en droit comparé

584. Le principe de la séparation des pouvoirs est invoqué dans de nombreuses affaires climatiques, et se décline à des degrés divers.

585. Chaque pays est bien entendu organisé différemment et dès lors il faut se garder de faire des analogies précipitées. Cependant, il y a une tendance générale allant vers une certaine évolution des principes traditionnels d'organisation des États lorsqu'il s'agit de sujets climatiques. En ce qui concerne le changement climatique, certaines juridictions font d'ailleurs preuve de plus de souplesse dans l'interprétation de certains principes lorsque cette souplesse bénéficie à la protection des citoyens[1028]. Il ne s'agit pas de violer le principe de la séparation des pouvoirs, mais bien de l'interpréter dans une idée de collaboration et de coopération entre les pouvoirs[1029]. Comme soulevé dans les conclusions du parquet-général auprès du *Hoge Raad der Nederlanden* aux Pays-Bas[1030], par exemple, la séparation des pouvoirs est perçue comme un équilibre entre ces pouvoirs.

586. En ce qui concerne le principe de séparation des pouvoirs en matière climatique dans l'affaire *Urgenda,* la partie défenderesse soutenait que la séparation des pouvoirs était violée. Il a été considéré que le juge judiciaire, en condamnant l'Etat pour inaction face à la situation climatique, n'obligeait pas ce dernier à adopter une loi. L'Etat des Pays-Bas, était seulement obligé à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à des objectifs souscrits de son plein gré. L'Etat garde donc une liberté et dispose de différents moyens pour promouvoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre[1031].

Le parquet-général auprès du *Hoge Raad der Nederlanden* observe par ailleurs, qu'un juge ne peut jamais refuser d'administrer sous le prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'incomplétude

---

[1024] *Supra*, no. 265.

[1025] *Infra,* nos. 620-622 et 648.

[1026] Rappelons que le Parlement européen vient d'adopter une résolution qui declare l'état d'urgence climatique et environnementale ("*a climate and environment emergency*") : European Parliament resolution of 28 novembre 2019 on the climate and environment emergency (2019/2930(RSP)), Pièce G.38.

[1027] *Supra*, no. 56.

[1028] H. SCHOUKENS & A. SOETE, « Climate change litigation against states after 'Urgenda' : the times they are a-changing ? », *Amén.-Envir.,* 2018/4-Numéro special, Pièce I.8.

[1029] M. TORRE-SCHAUB, « L'affirmation d'une justice climatique au prétoire (quelques propos sur le jugement de la cour du district de La Haye du 24 juin 2015) », *Revue québécoise de droit international*, 2016.

[1030] Conclusie Procureur-Generaal bij de Hoge Raad 2019 (Urgenda), § 5.3.

[1031] H. SCHOUKENS & A. SOETE, *op. cit.*; Voy. aussi Gerechtshof Den Haag 2018 (Urgenda), pts 66-69.

de la loi. Dans de tels cas, le juge est tenu de prendre l'affaire en main et de développer et de compléter le droit[1032]. La doctrine de la *trias politica* n'implique pas que le juge ne peut jamais s'asseoir sur la chaise du législateur[1033].

587. Ce qui précède trouve écho dans la doctrine internationale ou le jugement dans l'Affaire *Urgenda* a été commentée. Alors qu'il s'agit d'objectifs à atteindre et non de moyens précis à mettre en œuvre, la séparation des pouvoirs ne pourrait être violée[1034]. Les pouvoirs législatif/exécutif gardent leur pouvoir discrétionnaire quant à la façon d'atteindre ces objectifs[1035]. Le but est de réordonner « *les trois pouvoirs de sorte que chacun fasse son travail de manière effective* »[1036]. C'est un rappel à l'ordre du pouvoir judiciaire envers les autres pouvoirs. Il revient au juge de protéger les citoyens face au pouvoir du gouvernement, ce qui est, en fin de compte, l'objectif premier de la loi[1037].

588. Aux Etats-Unis, dans l'affaire Juliana[1038], le gouvernement américain soutenait que la demande fondée sur le manque de protection contre le changement climatique était de nature politique et violait alors le principe de séparation des pouvoirs. Ce point de vue n'a pas été suivi. Le pouvoir judiciaire s'est déclaré compétent à traiter de la demande et le juge a rendu une décision en la matière[1039].

SECTION 3. ***Réfutation de thèses additionnelles des défenderesses***

589. Les critiques de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne l'impossibilité pour Votre Tribunal d'imposer, au travers d'une injonction à réaliser certains objectifs de réduction d'émissions de GES, un accord de coopération ou un programme commun ne sont pas pertinentes. En effet, les concluantes ne demandent pas la condamnation des défenderesses à conclure un accord de coopération.

Chacune de parties doit, dans les limites de ses propres compétences, honorer ses obligations, le cas échéant, mais pas nécessairement, par la conclusion d'un accord de coopération. La question du « comment » leur revient entièrement. Les concluantes ont d'ailleurs exposé ci-dessus[1040] l'échec qui a consisté à recourir à des accords de coopération. En revanche, ce qui est certain, et la Commission européenne l'a relevé, c'est qu'une politique climatique ambitieuse ne pourra être conçue et exécutée que par la coopération entre les défenderesses, peu importe la forme juridique que prendra cette coopération.

590. En ce qui concerne la discussion de savoir si oui ou non les ordres de réduction sont des obligations de résultats, il faut se rendre à l'évidence que si les objectifs demandés en 2025 et 2030 ne sont pas atteints – alors qu'il s'agit là de points de références nécessaires pour constater que la trajectoire continue des réductions d'émissions de GES vers un niveau de zéro émissions

---

[1032] Conclusie Procureur-Generaal bij de Hoge Raad 2019 (Urgenda), § 5.21.

[1033] *Ibid.*, § 5.29.

[1034] L. ENNEKING & E. DE JONG, « Regulering van Onzekere Risico's via Public Interest Litigation », *Nederlands Juristenblad* 2014, p. 1551.

[1035] H. SCHOUKENS & A. SOETE, *op. Cit.,* Pièce I.8.

[1036] M. TORRE-SCHAUB, *op. cit*.

[1037] M. TORRE-SCHAUB, *ibid*.

[1038] US Court of Appeals for the 9th Circuit, Juliana, Pièce O.10.

[1039] P. MOUGEOLLE, « Le grand bond en avant du procès de la justice climatique, « Juliana » contre l´administration Trump », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 19 mars 2018, consulté le 21 mars 2019. URL : http://journals.openedition.org/revdh/3791 ; DOI : 10.4000/revdh.3791; H. SCHOUKENS & A. SOETE, *op. cit.,* Pièce I.8.

[1040] Supra. nos. 309-316.

nettes en 2050 est bien suivie – il devient extrêmement difficile, voire impossible d'éviter un réchauffement dangereux. De fait, en cette matière la marge d'appréciation discrétionnaire d'un pouvoir public normalement prudent et diligent revient *de facto* à respecter des obligations de résultat.

591. En ce qui concerne la critique de la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale que l'injonction affecterait directement les droits ou obligations des citoyens non parties au litige, il y a lieu d'observer que plus l'État belge et les trois Régions attendent pour réduire les émissions de GES, plus les mesures que les parties défenderesses devront prendre seront radicales et chères et seront un fardeau pour les futures générations et les jeunes[1041].

Par ailleurs, aucun acte législatif ou réglementaire n'emportera jamais l'unanimité des citoyens. Les parties défenderesses se doivent cependant, comme dans de nombreux autres domaines, d'agir dans l'intérêt général. La politique climatique à nécessairement mettre en œuvre - avec ou sans injonctions de réduction - entraînera de toute façon des changements importants dans la société (d'autres modes de consommation, une économie durable basée sur des énergies renouvelables…). Cette prise de conscience existe déjà auprès des citoyens et ne sera qu'accentuée par un jugement[1042]. En d'autres termes, un jugement « facilitera » l'imposition de mesures par les parties défenderesses.

SECTION 4. ***<u>En conclusion</u>***

592. Le juge a le droit d'imposer des injonctions aux autorités législatives et administratives pour autant qu'un équilibre avec le principe de la séparation des pouvoirs soit maintenu : il doit s'abstenir de déterminer les modalités concrètes d'exécution de l'injonction.

Cet équilibre est maintenu en l'espèce. Les objectifs de réduction d'émission de GES demandés sont l'instrument clef de la politique climatique partout au monde. Ils constituent un cap qui laisse aux autorités le choix des moyens pour y parvenir.

[1041] Conclusie Procureur-Generaal bij de Hoge Raad 2019 (Urgenda), § 5.74, Pièce P3 ; X., *De hete patat doorgesneden. Achtergrondrapport – Financiering van de energie- en klimaattransitie*, Brussel, SERV, 16 oktober 2019, Pièce P.17.
[1042] Conclusie Procureur-Generaal bij de Hoge Raad 2019 (Urgenda), § 5.69-5.71.

CHAPITRE 2. **Les injonctions demandées : motivation**

593. Dans la citation du 1er juin 2015, les parties demanderesses prient le tribunal d'ordonner aux parties défenderesses de diminuer les émissions belges annuelles de GES selon les pourcentages suivants par rapport au niveau de l'année 1990 :
    a) 40%, au moins 25%, en 2020 ;
    b) 55%, au moins 40%, en 2030 ;
    c) 87,5%, au moins 80%, en 2050.

    Ces pourcentages étaient basés sur les consensus scientifique, diplomatique et politique établis concernant l'action requise pour éviter un réchauffement dangereux de la planète, compris comme un réchauffement de 2°C.

    Dans ce chapitre nous expliquons pourquoi ces pourcentages doivent être revus à la hausse et pourquoi nous demandons les pourcentages modifiés tels que nous le demandons. Vu qu'un jugement dans l'affaire n'interviendra pas avant la fin 2020, nous nous concentrons sur les pourcentages requis à l'horizon 2030 et à l'horizon 2050.

594. Dans un premier temps nous constatons que les parties défenderesses ne contestent pas les **pourcentages** de réduction d'émissions demandés dans la citation. Vu son importance comme point de départ pour les pourcentages modifiés que nous allons proposer, nous détaillons ce constat par partie défenderesse. (« *Section 2. La nécessité des pourcentages de réduction des émissions de GES demandés dans la citation, n'est pas contestée* »)

    La citation a été faite avant l'Accord de Paris (12 décembre 2015) et avant le Rapport spécial du GIEC de 2018. Ces nouvelles données scientifiques et de droit international fondent la nécessité de pourcentages de réduction d'émissions plus ambitieux. Par rapport à ce constat, nous commençons par rappeler que les parties défenderesses ont une responsabilité propre de fixer des objectifs adéquats de réduction d'émissions de GES et que, spécifiquement, la politique climatique de l'Union européenne n'y fait pas obstacle, au contraire. L'exemple des politiques menées par l'Allemagne, le Danemark, la Suède et du Royaume-Uni sur 2020 en est une preuve incontestable. (« *Section 3. Les parties défenderesses ont une responsabilité propre de fixer des objectifs adéquats de réduction d'émissions* ») Après ce rappel d'une donnée fort importante, nous nous penchons sur les pourcentages de réductions d'émissions de GES qui actuellement sont considérés comme adéquats. Nous examinons les points de vue avancés par les dirigeants au niveau de l'Union européenne et par nos gouvernants belges. Ayant obtenu ainsi un premier résultat, nous l'affinons en utilisant une analyse scientifique faite pour la Belgique au printemps de 2019. Ainsi, nous motivons un objectif de réductions de GES de 65%, pour le moins 55%, sur 2030 et la nécessité d'une trajectoire de réduction linéaire et donc d'un jalon intermédiaire sur 2025, dans un trajet de allant vers zéro émissions nettes en 2050. (« *Section 4. D'autres réductions d'émissions que celles avancées dans la citation sont nécessaires* »). Nous concluons en relevant le rôle clef d'objectifs de réductions d'émissions dans le développement des politiques climatiques (« *Section 5. En conclusion* »).

    En tout premier lieu, nous résumons toutefois la position des parties défenderesses par rapport aux pourcentages de réduction d'émissions de GES demandées et leur motivation (« *Section 1. Position des parties* défenderesses»).

SECTION 1. ***Position des parties défenderesses***

595. Remarquons d'emblée qu'aucune des parties défenderesses ne conteste la **nécessité des pourcentages modifiés** des réductions d'émissions de GES. La nécessité d'une **trajectoire linéaire** de réduction, impliquant la nécessité d'un **jalon intermédiaire sur 2025**, est non plus contestée.

Les critiques concernant les injonctions demandées visent avant tout le principe d'injonctions adressées aux pouvoirs législatifs et exécutifs (Région de Bruxelles-Capitale, Région flamande et Région wallonne)[1043] et la demande d'astreinte (toutes les parties défenderesses)[1044]. Ces points ne sont pas à l'ordre dans ce chapitre. Il y est répondu dans le chapitre précédent et le chapitre suivant de cette partie des conclusions.

La Région flamande est la seule partie défenderesse qui formule des critiques qui ne concernent ni le principe ni la nécessité des injonctions demandées mais leur portée concrète, plus précisément le niveau des réductions d'émissions sollicitées, la question qui se situe au cœur de ce chapitre.

596. Un premier reproche que la Région flamande fait valoir, concerne le fait que les réductions d'émissions demandées, aussi bien dans la Citation que dans les Conclusions principales, sont plus élevées que ce qui est prévu dans « *les accords internationaux et européens* ». Elle souligne « *qu'il n'existe aucune règle juridique ou obligation ayant une effet direct (ni au niveau international, ni au niveau européen) imposant les objectifs de réduction sollicités par les parties demanderesses. (…) En l'absence d'obligation juridique ayant un effet direct, la demande des parties demanderesses doit donc être rejetée.* »[1045].

597. Un deuxième grief prend en ligne de mire le fait que les parties demanderesses invoquent, à l'appui des injonctions demandées, (1) des données qui seraient « *non juridiquement contraignantes* » et (2) des dispositions qui seraient dénuées d'effet direct et « *donc pas exécutoire[s] juridiquement parlant* ».

Ainsi, d'une part, (a) le Rapport spécial du GIEC de 2018 qui, selon la Région, « *constitue … la base de [notre] action* »[1046], (b) la Résolution du Parlement européen du 14 mars 2019 sur le changement climatique, qui défend des réductions de 55% sur 2030 et des émissions nettes nulles sur 2050 pour l'Union[1047], et (c) le rapport de mai 2019 du Groupe d'experts belges pour le climat et la durabilité, qui avance la nécessité d'une réduction de 65% sur 2030 pour notre pays[1048].

[1043] Conclusions additionnelles de la Région de Bruxelles-Capitale, nos. 70-74 ; Conclusions additionnelles de la Région flamande du 1er octobre 2019, nos. 44-64; Conclusions additionnelles et de synthèse de la Région wallonne, nos. 153-190.

[1044] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 120 ; Conclusions additionnelles de la Région de Bruxelles-Capitale, nos. 185-186 ; Conclusions additionnelles de la Région flamande du 1er octobre 2019, nos 223-235; Conclusions additionnelles et de synthèse de la Région wallonne, nos. 451-459.

[1045] Conclusions additionnelles de la Région flamande du 1er octobre 2019, nos. 143-149, en particulier les nos. 144 *resp.* 148-149.

[1046] Conclusions additionnelles de la Région flamande du 1er octobre 2019, no. 65. *Voy*. également nos. 66-67, avec excellent exposé de la création et des tâches du GIEC, parfaitement concordant avec celui donné dans les conclusions présentes, en leur tout premier chapitre.

[1047] Conclusions additionnelles de la Région flamande du 1er octobre 2019, no. 72.

[1048] Conclusions additionnelles de la Région flamande du 1er octobre 2019, no. 73.

Ainsi, d'autre part, « *l'article 4, deuxième alinéa, a) de la CCNUCC* » qui concrétise l'idée de responsabilités communes mais différenciées en prévoyant, entre autres, que les politiques et mesures des pays Annexe I « *démontreront qu'ils prennent l'initiative de modifier les tendances à long terme* »[1049].

598. Il sera répondu à ces griefs dans ce qui suit. Relevons toutefois d'ores et déjà deux points.

Le premier grief part du postulat que l'action des demanderesses est fondée – ou devrait l'être – sur des obligations de réduction de GES contraignantes inscrites dans des textes supranationaux à effet direct. Ce grief est manifestement erroné. Il n'en est tout simplement pas ainsi. Les demanderesses fondent leur action sur la violation du devoir de prudence et diligence inscrite aux articles 1382 et 1383 du Code civil et sur la violation des articles 2 et 8 de la CEDH ainsi que des articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Précision en outre que, contrairement à ce que la Région flamande invoque, l'amendement de Doha du 8 décembre 2012 n'est toujours pas entré en vigueur[1050].

SECTION 2. ***La nécessité des pourcentages de réduction des émissions de GES demandées sur 2020, 2030 et 2050, tels que formulés dans la citation, n'est pas contestée.***

§1. Introduction

599. Toutes les parties défenderesses ont confirmé dans leurs conclusions que l'objectif central de la CCNUCC de 1992 est de stabiliser la concentration des GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute interférence anthropique dangereuse avec le système climatique (changement climatique dangereux).

600. Les parties défenderesses ont également confirmé la nécessité de réduire les émissions de GES à cette fin.

601. Les parties défenderesses ont de plus confirmé que les pays développés tels que la Belgique (les pays dits de l'Annexe 1 de la CCNUCC) doivent prendre l'initiative dans la lutte contre le réchauffement climatique en raison de leur prospérité et de leur contribution historique aux émissions de GES.

La Région flamande parle de cette distinction entre pays, par exemple, en les termes suivants :

> « *La Convention distingue aussi les obligations des États parties selon qu'ils sont repris en annexe I (États industrialisés, responsables historiques du changement climatique, dont la Belgique) ou pas (pays en développement)* »[1051].

L'État belge, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concluent dans un même sens sur la distinction entre les pays de l'Annexe 1 et les pays non repris à l'Annexe 1[1052].

[1049] Conclusions additionnelles de la Région flamande du 1er octobre 2019, nos. 68-69.
[1050] *Supra*, no. 198. *Cfr.* Conclusions additionnelles de la Région flamande du 1er octobre 2019, no. 146.
[1051] Conclusions additionnelles de la Région flamande du 1er octobre 2019, no. 6, p. 7.
[1052] Conclusions additionnelles de l'Etat belge du 1er octobre 2019, p. 22 ; Conclusions additionnelles et de synthèse de la Région wallonne du 1er octobre 2019, no. 24 ; Conclusions additionnelles de la Région de Bruxelles-Capitale, no. 24.

Les pays développés tels que la Belgique se sont en effet vu confier explicitement la tâche, dans le cadre de la CCNUCC, de prendre l'initiative dans la lutte contre la problématique climatique et doivent dès lors réduire leurs émissions de gaz à effet de serre plus rapidement que les pays en voie de développement[1053]. En d'autres termes : d'ici 2020, 2030 et 2050, les pays développés comme la Belgique devront réduire davantage que la moyenne mondiale nécessaire pour prévenir un changement climatique dangereux.

602. Les parties défenderesses ont enfin confirmé que l'Accord de Copenhague de 2009 et l'Accord de Cancun de 2010 établissent que les 195 États signataires (et l'UE en tant qu'organisation régionale) ont établi qu'afin de prévenir un changement climatique dangereux, le réchauffement planétaire doit être limité à un maximum de 2°C[1054].

603. Dans la citation, les parties demanderesses prient le tribunal d'ordonner aux parties défenderesses, qui contrôlent ensemble la quantité d'émissions de gaz à effet de serre émise sur le territoire belge, de diminuer les émissions de GES de manière appropriée à ce seuil de 2°C. Ceci en réduisant (ou en faisant réduire) l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre de la Belgique :

a) de 40%, ou d'au moins 25% en 2020 (fourchette de 25 à 40%)
b) de 55% ou d'au moins 40% en 2030 (fourchette de 40-55%)
c) de 87,5%, ou d'au moins 80% d'ici 2050 (fourchette de 80-87,5%)

Comme les parties requérantes l'ont précisé dans la citation, ces taux de réduction étaient jugés nécessaires par le GIEC dans le chef des pays développés (Annexe I) afin d'encore réellement pouvoir limiter le réchauffement climatique à 2°C au maximum.

604. Dans leurs conclusions respectives, les parties défenderesses ont reconnu, ou à tout le moins pas contesté, la nécessité scientifique climatique pour les pays développés comme la Belgique d'atteindre les pourcentages de réduction des émissions mentionnés ci-dessus afin de limiter le réchauffement climatique à 2°C. Compte tenu de la grande importance de cet élément, il sera développé plus en détail pour chacune des parties défenderesses ci-dessous.

§2. <u>L'État belge</u>

605. L'État belge déclare explicitement, après avoir expliqué que la norme de 2°C est déjà reprise dans l'Accord de Copenhague en 2009, ce qui suit :

> « *Sur la base du **rapport d'évaluation du GIEC de 2007**, la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto (COP-MOP – Cancun 2010) a constaté qu'afin de limiter les effets dangereux du changement climatique, la hausse des températures devrait être limitée à **2°C** et que, pour ce faire, les Parties à l'Annexe I (pays développés) devraient relever leur niveau d'ambition. L'accord de Cancun précise, dans ses*

[1053] Art. 3, § 1er de la CCNUCC, Pièce H.1 : "*Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties **d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes.***" (nous soulignons)
Art. 4, § 2, pt a), de la CCNUCC : *"[…] Ces politiques et mesures **démontreront que les pays développés prennent l'initiative** de modifier les tendances à long terme des émissions anthropiques conformément à l'objectif de la Convention […]*" (nous soulignons). Voy. également *supra*, nos. 226-240.

[1054] Conclusions additionnelles de l'Etat belge du 1er octobre 2019, p. 29 ; Conclusions additionnelles de la Région flamande du 1er octobre 2019, no. 12 ; Conclusions additionnelles et de synthèse de la Région wallonne du 1er octobre 2019, nos. 7-8 ; Conclusions additionnelles de la Région de Bruxelles-Capitale, no. 45.

considérants non contraignants, que ***le quatrième rapport d'évaluation du GIEC*** *« laisse supposer que les Parties à l'Annexe I (pays développés) devraient, d'ici 2020, ramener collectivement leurs émissions à un niveau de* ***25 à 40%*** *inférieur au niveau de 1990* »[1055] (nous soulignons).

L'État poursuit:

« *La Commission a établi une « Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 » (« Roadmap 2050 ») avec un* ***objectif à long terme de réduction des émissions*** *de gaz à effet de serre* ***de 80 à 95% d'ici 2050*** *par rapport à 1990, qui est basée sur les chiffres du 4e rapport du GIEC* »[1056] (nous soulignons).

Cet objectif à long terme du quatrième Rapport d'évaluation du GIEC (2007) qui consiste en une nécessaire réduction de 80-95% des émissions de gaz à effet de serre en 2050 par rapport au niveau de 1990, a également été fixé par l'Etat dans l'arrêté royal du 18 juillet 2013 adoptant la « *vision stratégique à long terme du développement durable* », dans lequel l'objectif est fixé de:

« *réduire les émissions de gaz à effet de serre belges au niveau domestique* ***d'au moins 80 à 95% en 2050*** *par rapport à leur niveau en 1990* »[1057] (nous soulignons).

A cet égard, les parties requérantes ont déjà souligné dans la citation – et les parties défenderesses ne le contestent pas dans leurs conclusions – que le rapport "*Scénarios pour une Belgique bas carbone à l'horizon 2050*" publié en 2013 par le Service du changement climatique du Service public fédéral Santé, sécurité alimentaire et environnement, en étroite collaboration avec Climact et VITO[1058], indique que la réduction de 80 à 95% des gaz à effet de serre en 2050 est possible et faisable[1059].

§3. <u>La Région wallonne</u>

606. La Région wallonne reconnaît également la nécessité pour les pays développés d'atteindre des objectifs de réduction dans les fourchettes susmentionnées de 25-40% en 2020 et de 80-95% en 2050 afin de limiter le réchauffement climatique mondial à 2°C.

Après avoir rappelé que dans l'Accord de Copenhague (2009) et l'Accord de Cancun (2010) les parties à la CCNUCC reconnaissent la nécessité de limiter l'augmentation de la température à un maximum de 2°C, la Région wallonne indique qu'en 2010, les pays développés ont explicitement reconnu que pour ce faire ils auraient dû réduire leurs émissions de 25-40% en 2020 :

« *Lors de la Conférence de Cancùn en 2010, les Parties ont expressément reconnu que les Parties devraient, d'ici à 2020 ramener collectivement leurs émissions à un niveau de 25 à 40% inférieur au niveau de 1990* […] »[1060].

En ce qui concerne la nécessité pour les pays développés de réduire leurs émissions en 2050, la Région wallonne déclare :

[1055] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 29.
[1056] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 41.
[1057] Conclusions additionnelles de l'Etat belge, p. 70.
[1058] M. CORNET *et. al.*, *Scenarios for a Low Carbon Belgium by 2050. Final Report*, Brussels, Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment – Climate Change Section, November 2013, Pièce C.8.
[1059] Citation, no. 95 *juncto* no. 39
[1060] Conclusions additionnelles et de synthèse de la Région wallonne, no. 13.

« *Compte tenu de la contribution historique importante aux émissions de GES des pays les plus industrialisés, ceux-ci devraient dans leur ensemble réduire de 80 à 95% leurs émissions à l'horizon 2050 (voy. l'étude réalisée par Climact...)* »[1061].

607. La Région wallonne précise ensuite que ces objectifs de réduction ont également été adoptés par un décret du Parlement wallon du 20 février 2014 par le biais d'un objectif de réduction de 30% en 2020 et de 80 à 95% en 2050[1062]. La Région wallonne précise qu'une réduction de 95% des émissions d'ici 2050 est également possible[1063].

§4. <u>La Région flamande</u>

608. La Région flamande discute longuement les pourcentages de réduction réclamés par les parties requérantes pour 2020, 2030 et 2050[1064].

Elle ne conteste pas la nécessité scientifique climatique de ces pourcentages de réduction afin de pouvoir limiter le réchauffement à 2°C. Indirectement, elle les confirme même tout en reconnaissant que les efforts de réduction actuels de l'UE, de la Belgique et des autres pays membres de la CCNUCC sont insuffisants pour empêcher un changement climatique dangereux de 2°C et que, par conséquent, le réchauffement sera bien supérieur à la limite dangereuse de 2°C :

« *Si toutes les contributions communiquées sont exécutées, la hausse des températures à la fin du siècle sera limitée à 2,7°C à 3,5°C* »[1065].

La Région flamande est également au courant depuis 2009 de l'exactitude des pourcentages de réduction des émissions demandées par les parties demanderesses dans leur citation et sait également qu'il faut réduire par le pourcentage le plus haut possible dans la fourchette. Ceci fait suite, entre autres, à l'avis du Conseil flamand de l'environnement et de la nature ('Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen' ou '<u>Minaraad</u>') au Parlement flamand du 26 novembre 2009. Cet avis a déjà été mentionné dans la citation (p. 28 point 95)[1066].

609. La Minaraad y clarifie les lignes directrices suivantes en ce qui concerne 2020 :

« *Volgens het vierde evaluatierapport moeten de groep ontwikkelde landen hun emissies in 2020 met 25 a 40% teruggedrongen hebben ten opzichte van 1990 om de temperatuurstijging te beperken tot 2 a 2,4°C. De Minaraad...wijst erop dat de benodigde emissiereducties voor de ontwikkelde landen zich eerder aan het hoogste einde van deze range (25 a 40%) zullen moeten bevinden* »[1067].

Traduction libre :

« *Selon le quatrième rapport d'évaluation, le groupe des pays développés doit réduire ses émissions de 25 à 40% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020 afin de limiter l'augmentation de la température à 2 à 2,4°C. Le Minaraad … souligne que les réductions*

[1061] Conclusions additionnelles et de synthèse de la Région wallonne, no. 24.
[1062] Conclusions additionnelles et de synthèse, nos. 37-38.
[1063] Conclusions additionnelles et de synthèse de la Région wallonne, nos. 53-54.
[1064] Conclusions de la Région flamande du 1er octobre 2019, nos. 143-149.
[1065] Conclusions de la Région flamande du 1er février 2019, no. 13.
[1066] MIRA, *Advies over de Klimaattop in Kopenhagen*, Brussel, 26 november 2009, 35 p., Pièce C.5.
[1067] *Ibid*., p. 3.

d'émissions requises pour les pays développés devront plutôt se situer à l'extrémité supérieure de cette fourchette (25 à 40%) ».

En ce qui concerne 2050, le Minaraad clarifie ce qui suit, dans ce même avis du 26 novembre 2009:

« [*D]at de emissies in 2050 met 80 a 95% verminderd moeten zijn in vergelijking met de niveaus van 1990. De Minaraad…wijst erop dat er recentere studies zijn die aangeven dat men op wereldvlak meer zou moeten reduceren dan wat het IPCC in zijn laatste rapport heeft voorspeld (+50%*)»[1068].

Traduction libre :

« *[Q]ue les émissions devraient être réduites de 80 à 95% d'ici 2050 par rapport aux niveaux de 1990. Le Minaraad ... souligne qu'il existe des études plus récentes qui indiquent que les réductions globales devraient être supérieures à celles prévues par le GIEC dans son dernier rapport (+50%)* ».

610. Compte tenu de ces constatations, le Parlement flamand a adopté en 2009 une résolution, également mentionnée dans la citation[1069], dans laquelle les pourcentages de réduction estimés requis pour 2020 et 2050 sont les suivants :

« *… dat voor de groep van ontwikkelde landen reductiedoelstellingen nodig zijn van 25% tot 40% in 2020 ten opzichte van 1990 en ten minste 80% tot 95% in 2050 ten opzichte van 1990…*»[1070].

Traduction libre :

« … que le groupe des pays développés a besoin d'objectifs de réduction de 25% à 40% en 2020 par rapport à 1990 et d'au moins 80% à 95% d'ici 2050 par rapport à 1990... ».

§5. La Région de Bruxelles-Capitale

611. La Région de Bruxelles-Capitale ne conteste pas non plus la nécessité des pourcentages de réduction avancés par la science climatologique. La Région de Bruxelles-Capitale a indirectement indiqué être consciente que la norme européenne d'une réduction de 20% d'ici 2020 ne va pas assez loin : elle indique qu'elle a exprimé son appui "*à un rehaussement des ambitions climatiques européennes en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre de 40% à 55%*"[1071]. Ce faisant, la Région de Bruxelles-Capitale souligne la nécessité d'augmenter l'objectif de réduction sur 2030 de 40% à 55%, comme l'exigent les demanderesses dans leur citation.

§6. Conclusion

612. Ce qui précède confirme que chacune des parties défenderesses avait connaissance des résultats du Rapport d'évaluation du **GIEC** de 2007 en ce qui concerne les objectifs de réduction de GES applicables aux pays de l'Annexe I pour limiter le réchauffement à 2°C[1072]. Il s'agit des

---

[1068] *Ibid.*, p.3.
[1069] Citation, no. 82.
[1070] *Ibid*.
[1071] Conclusions additionnelles de la Région de Bruxelles-Capitale, no. 45.
[1072] Voy. déjà *supra*, no. 440.

demandes de réduction que les parties requérantes ont exprimées dans leur citation, qui découlaient également de ce rapport de 2007.

Déjà en 2007, **les parties à la CCNUCC** ont repris dans leurs travaux les conclusions du GIEC sur la limite d'un réchauffement de 2°C et les taux de réduction nécessaires correspondants, ceci notamment au sein du Groupe de travail spécial des pays Annexe I, dont la Belgique fait partie[1073], et elles les ont mentionnés dans l'Accord de Copenhague de 2009 et l'Accord de Cancun de 2010[1074]. Que les pays aient repris ces résultats scientifiques découle, entre autres, de l'obligation, prévue par la CCNUCC, de baser la prévention de changements climatiques dangereux sur les meilleures données climatologiques disponibles[1075].

SECTION 3. ***Les parties défenderesses ont une obligation propre de fixer des objectifs adéquats de réduction des émissions.***

613. Il sera expliqué ci-dessous que les parties défenderesses ont une obligation propre de fixer des objectifs adéquats de réduction des émissions, d'autant plus que les objectifs de l'UE sont insuffisants et que les organes administratifs et consultatifs de l'UE l'ont clairement reconnu, ce au moins depuis 2007[1076].

§1. La CCNUCC suppose une responsabilité nationale

614. La CCNUCC assure l'autonomie et la responsabilité individuelles des différents États dans la résolution du problème climatique. Nous l'avons exposé dans le chapitre qui détaille les engagements de la Belgique dans le cadre de la CCNUCC et y renvoyons[1077].

§2. Une politique nationale s'ajoutant à la politique de l'UE est requise en Belgique

615. Compte tenu de ce qui précède, la politique climatique européenne ne peut et ne doit pas être décisive pour la fixation de l'objectif de réduction national. Il y a, par contre, une responsabilité nationale et la possibilité de mettre en œuvre une politique climatique adéquate.

Cette responsabilité nationale implique que, lorsque les parties défenderesses ont compris que l'objectif de 20% de réduction de GES pour la période 2009-2020 prévu par la stratégie Europe 2020 était insuffisant, elles auraient dû définir un objectif national plus adéquat, comme d'autres pays d'Europe occidentale ont fait, tel que détaillé plus loin, à savoir un objectif qui aurait dû figurer du côté élevé de la fourche de 25 à 40%. En toute hypothèse, l'objectif national n'aurait jamais dû être inférieur à 25%, comme l'ont jugé les tribunaux des Pays-Bas vis-à-vis du le gouvernement néerlandais dans l'affaire Urgenda.

616. Dès lors que le jugement qui devra être rendu dans le cadre de la présente cause ne sera pas prononcé avant 2020, les parties défenderesses ne pourront toutefois plus exécuter la demande formulée dans la citation, qui consiste, pour rappel, en la réduction des émissions annuelles belges de 40% ou d'au moins 25% d'ici la fin de 2020, en comparaison avec 1990. Pour cette raison, les injonctions demandées devront être axées sur la période après 2020. En ce qui concerne 2020, nous nous limitons à demander que Votre Tribunal constate « *que les parties*

[1073] *Supra*, no. 226-227 et 228.
[1074] *Supra*, nos. 231-232, et 234.
[1075] Art. 4, § 2, d), de la CCNUCC : " *[La Conférence des Parties travaillera] à la lumière des données scientifiques et évaluations les plus sûres concernant les changements climatiques et leur impact [...]*" (nous ajoutons).
[1076] *Supra*, no. 271.
[1077] *Supra*, nos. 246-247.

défenderesses n'ont pas, au plus tard en 2020, réduit le volume global des émissions annuelles de gaz à effet de serre à partir du territoire belge de 40%, ou à tout le moins de 25% par rapport au niveau de l'année 1990 ». Le constat est important car cet objectif de réduction d'émission sur 2020 contribue à établir le caractère raisonnable de la trajectoire des réductions demandées sur 2025, 2030 et 2050.

Plus d'informations à ce sujet suivent.

§3. Le droit de mener une politique climatique nationale plus stricte que celle de l'UE

617. Les États membres ont un droit ancré dans le droit européen primaire leur permettant de mettre en œuvre une politique environnementale et climatique plus stricte. Ce droit découle actuellement du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ('TFUE'). L'article 193 TFUE prévoit que les mesures de protection adoptées sur la base de l'article 192 TFUE (anciennement l'article 175 du traité CE) n'empêchent pas les États membres de prendre et de maintenir des mesures nationales plus strictes. La politique climatique de l'UE n'impose donc aux États membres que ce qu'ils doivent faire au minimum. Les États membres ont ensuite la liberté de décider eux-mêmes à quel point ils souhaitent aller plus loin dans leur politique climatique nationale. La liberté d'un État membre de faire davantage en matière de politique climatique est illimitée et non soumise à un maximum.

618. Un jugement qui oblige les parties défenderesses à faire plus que ce qui découle de la politique de l'UE n'est donc pas contraire au droit de l'UE et à la politique climatique de l'UE. Il s'ensuit que l'autonomie et la responsabilité d'une politique climatique adéquate incombent entièrement aux parties défenderesses. C'est sur cette autonomie et responsabilité que les parties défenderesses sont interpellées. Par conséquent, les parties défenderesses ne peuvent pas prétendre que les obligations juridiques qu'elles ont envers les demanderesses doivent être respectées par le biais de l'UE et que les demanderesses doivent donc s'adresser à l'UE et non aux défenderesses elles-mêmes. Le raisonnement de la Région flamande sur ce point[1078] est incorrect.

619. Des éléments relatifs à la politique climatique nationale dans des États membres tels que l'Allemagne, le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède démontrent d'ailleurs que les lois et règlements européens n'empêchent pas les États membres de mener une politique climatique nationale allant beaucoup plus loin que celle de l'UE. Nous les examinons ci-dessous.

§4. L'Allemagne, le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède fixent des objectifs plus élevés

620. Alors qu'au sein de l'UE et de tous les États membres, y compris la Belgique, l'inadéquation de la politique climatique de l'UE était parfaitement claire depuis plus d'une décennie, la politique de l'UE n'a pas été adaptée. Cela est dû en grande partie à la résistance persistante de certains pays d'Europe centrale (principalement la Pologne) à ce que l'UE fasse ce qui est scientifiquement nécessaire pour prévenir un changement climatique dangereux[1079].

[1078] Conclusions de la Région flamande du 1er octobre 2019, no. 150 et suivants.

[1079] La Pologne peut utiliser son droit de veto pour bloquer toute initiative en faveur d'une politique climatique plus ambitieuse au niveau de l'UE. Voy., par exemple, l'article à ce sujet en 2012 : D. KEATING, "*Poland block's EU's low carbon roadmap*", *Politico*, 3 october 2012 traduit librement par « La Pologne bloque la feuille de route bas carbone de l'UE » : https://www.politico.eu/article/poland-blocks-eus-low-carbon-roadmap/. Cette article démontre que la Pologne, par son droit de veto, bloque à plusieurs reprises l'augmentation des objectifs de l'UE. L'étude "La Pologne et la politique climatique européenne : une relation difficile" (traduction libre de : « *Poland and the European Climate Policy : an Uneasy Relationship* ») montre que la Pologne maintient ainsi la politique climatique de l'UE dans une impasse structurelle : A. ANCYGIER, « Poland and the European Climate Policy : an uneasy Relationship », *ResearchGate*, November 2013, Pièce J.1

621. Cependant, comme nous l'avons vu ci-dessus, la mise en œuvre de politiques climatiques adéquates est avant tout une responsabilité nationale des pays et de leurs gouvernements. Les États membres ne peuvent donc pas s'acquitter d'une contribution nationale insuffisante en matière de climat en déclarant qu'ils suivent la politique de l'UE. Vu que l'objectif de l'UE d'atteindre une réduction de 20% d'ici 2020 est clairement insuffisant, une politique climatique plus ambitieuse devra être mise en place au niveau national afin d'atteindre un objectif national de réduction plus élevé conforme à ce que prescrit la science climatique. Il est et reste donc de la responsabilité des parties défenderesses de parvenir à une réduction des émissions sur le territoire belge qui soit adéquate compte tenu de la nécessité de contribuer proportionnellement à la prévention des changements climatiques dangereux à l'échelle mondiale. Cela découle à la fois du droit international et, plus important encore, des moyens sur lesquels les parties requérantes fondent leurs prétentions dans la présente procédure : il incombe aux parties défenderesses de protéger les parties demanderesses contre les dangers d'un changement climatique dangereux et contre la violation de leurs droits fondamentaux qui découle de ce danger.

La politique climatique de l'UE peut et doit, bien sûr, être impliquée dans cette mise en œuvre, mais elle ne remplace pas ce devoir national, comme l'ont suggéré certaines parties défenderesses. Si tel était le cas, la politique climatique nationale de la Belgique serait en fait dictée par des pays d'Europe de l'Est réticents, comme la Pologne, qui utilisent leur droit de veto pour protéger leur propre industrie charbonnière contre une politique climatique européenne adéquate[1080].

622. C'est l'une des raisons pour lesquelles plusieurs Etats membres mènent une politique climatique nationale complémentaire à celle de l'UE. Comme rappelé dans la citation et non contesté par les parties défenderesses, l'Allemagne (40%), le Danemark (40%), le Royaume-Uni (35%) et la Suède (40%) ont chacun adopté au niveau national un objectif de réduction de GES de 35% à 40% pour 2020. Ils se sont donc fixé un objectif national qui va jusqu'à deux fois plus loin que celui de l'UE. Dans le rapport du gouvernement danois sur le climat, la nécessité d'une réduction nationale de 40% en 2020 est littéralement justifiée par l'affirmation selon laquelle une politique climatique prudente ne peut se limiter à la poursuite de la politique climatique européenne, mais qu'elle nécessite également une politique climatique nationale[1081].

Ainsi, conformément à l'avis du Minaraad examiné ci-dessus[1082], l'Allemagne, le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède estiment qu'une réduction de 35 à 40% en 2020 est nécessaire sur la base de données scientifiques pour contribuer proportionnellement à limiter le réchauffement à 2°C. En raison de la nécessité scientifiquement prouvée de fixer des réductions d'émissions ambitieuses allant au-delà de celles fixées par l'UE pour 2020, les réductions d'émissions requises ont été introduites comme objectifs nationaux dans ces quatre États membres.

L'Agence néerlandaise d'évaluation environnementale ('Planbureau voor de Leefomgeving' ou 'PBL'), un organisme gouvernemental néerlandais chargé d'effectuer des analyses stratégiques dans les domaines de l'environnement, de la nature et de l'espace, souligne également en 2016 cette impasse dans la politique climatique de l'UE créée par la Pologne et d'autres États membres de l'Europe centrale. Elle conclut qu'il est peu probable qu'il existe au sein de l'UE un soutien suffisant au renforcement de sa politique climatique dans un avenir proche : Voy. PBL, *Opties voor energie- en klimaatbeleid*, 2016, Pièce P.10.

[1080] Voy. note de bas de page précédente.

[1081] DANISH GOVERNMENT, *The Danish Climate Policy Plan, Towards a low carbon society* (traduit librement par: 'le plan danois de politique climatique : vers une société pauvre en carbone'), August 2013, p. 35, Pièce P.5.

[1082] *Supra*, no. 609.

D'après les rapports d'inventaire soumis par ces pays en 2019 pour la période 1990-2017 auprès du Secrétariat de la CCNUCC (consultables sur le site Web du Secrétariat (www.unfccc.int)) :

- les émissions ont diminué en Allemagne de 27,3% en 2017 par rapport à 1990[1083].
- les émissions ont diminué au Royaume-Uni de 42% en 2017 par rapport à 1990[1084].
- les émissions ont diminué en Suède de 26% en 2017 par rapport à 1990[1085].
- les émissions ont diminué au Danemark de 31.9% en 2017 par rapport à 1990[1086].

À l'exception du Royaume-Uni, qui en 2017 a déjà réalisé une réduction de plus de 40% par rapport aux niveaux de 1990, les trois autres pays ont encore du travail à faire pour atteindre leurs objectifs en 2020. Mais chacun de ces pays est en 2017 déjà (bien) au-dessus du pourcentage minimum absolu de 25% qui devrait être atteint en 2020 dans un scénario de 2°C. Remarquez en passant que les système d'échange de quotas d'émission européen[1087] n'a aucunement formé obstacle à ces politiques et la réalisation effective de ces résultats[1088].

En conséquence, ces pays sont en 2017 avec leurs politiques climatiques nationales, déjà bien au-dessus de l'objectif des 20% de l'UE, un objectif qui, comme cela a été dit, est trop bas pour un scénario de 2°C. L'Allemagne, le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède montrent qu'il est tout à fait possible de faire plus que la politique climatique inadéquate de l'UE sans nuire au niveau de prospérité et à l'économie du pays.

§5. Conclusion

623. De ce qui a été discuté ci-dessus, il ressort tout d'abord, que les parties défenderesses étaient bien conscientes, tant dans le contexte national que dans celui de l'UE et des Nations Unies, de la nécessité pour les pays développés de réduire leurs émissions d'au moins 25 à 40% en 2020 et d'au moins 80 à 95% en 2050 afin de limiter le réchauffement de la planète à 2°C pour éviter un changement climatique dangereux. Les parties défenderesses savent également que ces objectifs de réduction sont basées sur le quatrième Rapport d'évaluation du GIEC, datant de 2007.

Au cours des douze dernières années, les parties défenderesses n'ont à aucun moment établi que ces réductions d'émissions adéquates pour 2020 et 2050 ne seraient ni techniquement ni économiquement irréalisables pour la Belgique, ou autrement impossibles. Au contraire, elles ont avancé que ces objectifs étaient réalisables[1089]. Sans peser de manière substantielle les intérêts en présence, il a néanmoins été décidé de maintenir pour 2020 un objectif inférieur à celui requis pour éviter le danger général d'un réchauffement de 2°C ou plus pour les personnes et l'environnement. La Belgique ne fait que suivre la politique inadéquate de l'UE et, de surcroit, la question qui se pose est de savoir si la Belgique contribuera pleinement à cet objectif inadéquat. En raison de cette insuffisance de l'objectif de l'UE pour 2020, la Belgique, à l'instar de plusieurs autres États membres, aurait dû mettre en œuvre des politiques nationales supplémentaires de manière à ce que la fourchette de 25 à 40% en 2020 soit atteinte en Belgique. En ne le faisant pas et en autorisant trop d'émissions à l'intérieur des frontières belges, la Belgique continue de contribuer à un changement climatique dangereux de plus de 2°C.

[1083] Rapport d'inventaire national de l'Allemagne 2019 (période 1990-2017), p. 67, Pièce P.18.
[1084] Rapport d'inventaire national du Royaume-Uni de 2019 (période 1990-2017), p. 37, Pièce P.19.
[1085] Rapport d'inventaire national de la Suède 2019 (période 1990-2017), p. 22, Pièce P.20.
[1086] Rapport d'inventaire national du Danemark 2019 (période 1990-2017), p. 14, Pièce P.21.
[1087] *Supra*, no. 267.
[1088] Ceci contrairement à certains points de vue exprimés par la Région flamande. Voy. l' Annexe technique jointe à ces conclusions, qui éclaire l'approche suivie.
[1089] *Supra*, nos. 605-611.

La gravité des émissions de GES bien trop élevées en Belgique a encore augmenté depuis la citation de 2015, vu que les avancées scientifiques, couronnées par le Rapport spécial du GIEC de 2018, démontrent que le réchauffement climatique de 2°C aura des conséquences encore plus graves que ne le prévoyait en 2007 le quatrième Rapport d'évaluation. De ce fait, il a été avancé que le réchauffement devrait être maintenu bien au-dessous de 2°C et devrait préférablement être limité à 1,5°C. Pour atteindre cet objectif, les fourchettes susmentionnées pour 2020, 2030 et 2050 ne sont plus suffisantes et des réductions d'émissions encore plus rapides et d'une plus grande portée sont nécessaires dans le monde entier, en particulier les pays industrialisés.

Ces avancées scientifiques ont été incluses dans l'Accord de Paris de décembre 2015, établi après la citation, qui a resserré l'objectif central de la CCNUCC par rapport à Bali (2007), Copenhague (2009) et Cancun (2010) pour viser une élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C et préférablement de 1,5°C.

624. Ces nouvelles découvertes scientifiques, d'une part, et le fait qu'une décision judiciaire dans cette affaire ne sera pas rendue avant fin 2020, d'autre part, signifient que l'attention dans cette affaire doit nécessairement être centrée sur des réductions d'émissions adéquates pour la période post-2020. Les parties défenderesses doivent maintenant viser des réductions d'émissions qui vont au-delà de ce qui était demandé dans la citation introductive d'instance. Une modification de la demande est donc faite dans ces conclusions. Des réductions d'émissions plus importantes après 2020 ne sont pas seulement nécessaires du fait de l'ajustement du seuil limite vers 1,5°C. Elles le sont également du fait que la Belgique devra compenser ses émissions excessives avant 2020 par des réductions accélérées des émissions après 2020, de manière cumulative pour la période antérieure à 2020.

SECTION 4. ***D'autres réductions d'émissions que celles avancées dans la citation sont nécessaires***

§1. L'Accord de Paris oblige à plus d'ambition, en particulier dans le chef des pays Annexe I

625. Le fait que l'Accord de Paris stipule que la prévention d'un changement climatique dangereux exige l'abandon de l'objectif des 2°C signifie que la Belgique devra réduire davantage que ce que les demanderesses ont demandé dans leur citation. Les demanderesses ajustent donc leurs besoins en conséquence.

626. L'Accord de Paris a considérablement resserré l'objectif central de la CCNUCC en stipulant que le réchauffement de la planète devrait être maintenu nettement en dessous de 2°C et de préférence à 1,5°C. Dans la poursuite de cet objectif, les pays développés doivent continuer à prendre les devants et à relever le plus grand défi.

En effet, l'Accord de Paris, à l'instar de la CCNUCC, repose sur des efforts différenciés de pays développés et en développement, et souligne par conséquent le principe de la CCNUCC imposant « *des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives* »[1090]. Ce principe clef du régime climatique instauré par la CCNUCC et confirmé dans le Protocole de Kyoto et, plus récemment, l'Accord de Paris est également abrégé comme 'Principe RCD' [1091].

[1090] Voy. les considérants du préambule et les Art. 2, §2, 4, §1, 4, §3 et 14, §1 de l'Accord de Paris, Pièce H.21.
[1091] *Supra*, no. 203.

L'Accord de Paris stipule donc, entre autres, qu'il faut tenir compte des besoins et de la situation particuliers des pays en voie de développement[1092], que les émissions dans les pays en développement peuvent durer plus longtemps[1093], que les pays développés doivent continuer à jouer un rôle de premier plan en appliquant des mesures de réduction des émissions à l'échelle de l'économie[1094] et que les pays développés doivent fournir un appui financier, technique et en capacité aux pays en voie de développement pour les aider à mettre en œuvre l'Accord[1095].

627. Il est important de connaître et comprendre ce contexte afin de distinguer ce que, d'une part, le monde dans son ensemble devra réduire afin de respecter l'objectif de l'Accord de Paris sur les changements climatiques et ce que, d'autre part, cet objectif implique pour des pays plus développés tels que la Belgique.

§2. La nécessité d'une réduction des émissions de 55%-65% d'ici 2030 et de zéro émission d'ici 2050.

2.1 Réductions adéquates : points de vue européens

628. Suite à l'Accord de Paris et aux dernières conclusions du GIEC dans son Rapport Spécial de 2018, le **Parlement européen** a adopté le 14 mars 2019 une résolution incitant les États membres et la Commission européenne à augmenter l'objectif de réduction de l'UE pour 2030 de 40% à 55%. Le Parlement demande également la hausse de l'objectif européen sur 2050 de 80% vers un nouvel objectif de zéro émissions nettes d'ici 2050 au plus tard. Selon le Parlement, ces augmentations sont nécessaires pour atteindre l'objectif de l'Accord de Paris[1096]. L'objectif de zéro émissions (nettes) d'ici 2050 au plus tard est également invoqué par la Commission **européenne** comme un nouvel objectif pour 2050 ; l'objectif, selon la Commission européenne, est nécessaire pour respecter Paris, réalisable pour l'UE et présente de nombreux avantages[1097]. Le **11 décembre 2019** la Commission a communiqué son ***Green deal,*** qui vise zéro émissions nettes de GES en 2050 et de 50% à 55% de réduction d'émissions de GES en 2030 par rapport à 1990 [1098]. Le Conseil européen, dont la Belgique fait partie, a décidé le lendemain, le **12 décembre 2019**, que l'Union aura zéro émissions nettes de GES en 2050, exception faite pour la Pologne [1099].

Les décisions européennes sont conformes aux résultats scientifiques qui démontrent que pour atteindre l'objectif de Paris, les pays développés devront réduire d'au moins 55%-65% leurs émissions d'ici 2030 et atteindre zéro émissions nettes d'ici 2050. L'été dernier, le secrétaire général de l'ONU, monsieur Guttierez, a lancé un appel urgent à la communauté mondiale à rendre la terre « *carbon neutral* » pour 2050, avec des initiatives diplomatiques visant entre autres l'Union européenne, fondant cet appel sur l'objectif d'1,5°C de l'Accord de Paris et la

---

[1092] Cons. du préambule de l'Accord de Paris, Pièce H.21.

[1093] Art. 4, § 1er, de l'Accord de Paris, Pièce H.21.

[1094] Art. 4, § 4, de l'Accord de Paris, Pièce H.21.

[1095] Art. 4, § 5, Art. 9, § 1er et Art. 10 et 11 de l'Accord de Paris, Pièce H.21.

[1096] Parlement européen, Résolution du 14 mars 2019 sur le changement climatique – Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat conformément à l'Accord de Paris (2019/2582 (RSP)), nos. 5 et 21-23, Pièce G.36
Voy. également, dans la presse : X., "Le Parlement vote une réduction des émissions de 55% pour 2030", *euractiv*, 18 mars 2019, Pièce L.15.

[1097] *Supra*, no. 273. Voy. également le Communiqué de presse de la Commission européenne du 28 novembre 2018 : "La Commission appelle de ses vœux une Europe neutre pour le climat d'ici à 2050", Pièce G.37.

[1098] EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The European Green deal*, Brussels, 11 décembre 2019, COM(2019) 640 final, Pièce G.39.

[1099] CONSEIL EUROPEEN, *Notules des réunions du 12 décembre 2019*, point , Pièce G.40.

science climatique récente (GIEC). Il a réitéré cet appel le 22 septembre 2019 à l'occasion de l'ouverture du Sommet Spécial Climat à New York[1100].

629. Plusieurs Etats membres de l'Union européenne s'alignent sur les points de vue exprimés au niveau européen et souscrivent aux nouveaux objectifs sur 2050 et 2030, au niveau européen et national. L'objectif sur 2030 y est bien compris comme une objectif intermédiaire crucial aux chances de réaliser l'objectif sur 2050.

Déjà en **2016**, **l'Allemagne** exprime le point de vue que **les objectifs européens intermédiaires doivent être revus à la lumière des objectifs de l'Accord de Paris.** Le pays a également décidé que ses émissions seraient réduites d'au moins 55% par rapport à 1990 d'ici 2030 au plus tard. L'objectif est repris dans le Plan d'action climat 2050 du **gouvernement allemand** :

> « *Under the interim target for 2030, Germany's total greenhouse gas emissions need to be reduced by at least 55 percent compared to 1990 by 2030 at the latest* »[1101].

Traduction libre:

> « *Selon l'objectif intermédiaire pour 2030, les émissions totales de gaz à effet de serre de l'Allemagne doivent être réduites d'au moins 55% par rapport à 1990 d'ici 2030 au plus tard* ».

Le 9 décembre 2019 une loi fédérale a été adoptée qui prévoit une réduction des émissions de GES de 55% en 2030 par rapport à 1990 et zéro émissions nettes de GES en 2050 [1102].

La Suède soutient également un objectif de 55% au niveau de l'UE et a introduit un objectif national de réduction de 55% pour 2030 et un objectif de zéro émission (nette) d'ici 2045. Cela se reflète dans le cadre de la politique climatique du **gouvernement suédois** de juin 2017, qui stipule:

> « *By 2030, emissions from activities in Sweden should be at least 55 per cent lower than in 1990 [...] By 2045, Sweden is to have zero net emissions of greenhouse gases into the atmosphere*. »[1103].

Traduction libre :

> « *En 2030, les émissions résultant des activités menées en Suède devraient être inférieures d'au moins 55% à celles de 1990 [...] D'ici à 2045, la Suède n'aura plus aucune émission nette de gaz à effet de serre dans l'atmosphère* ».

Le **Gouvernement néerlandais** a explicitement déclaré dans son accord de gouvernement du 10 octobre 2017 que l'objectif européen de 40% d'ici 2030 n'est pas suffisant, que des mesures supplémentaires sont donc nécessaires aux Pays-Bas et qu'il s'efforcera à faire adopter un

---

[1100] Voy. C. FARAND, "Guterres asks all countries to plan for carbon neutrality by 2050", *Climate Home News*, 22 july 201, Pièce L.18 ; B. DONMEZ, "UN : More than 60 nations vow to be carbón-free by 2050", *AA*, 23 september 2019, Pièce L.19 ; X., "UN chief urges action to make Earth carbon neutral by 2050", *Indian Times*, 21 september 2019, Pièce L.20.

[1101] FEDERAL MINISTRY FOR THE ENVIRONMENT, NATURE CONSERVATION, BUILDING AND NUCLEAR SAFETY (BMUB), *Climate Action Plan 2050 – Principles and goals of the German Government's climate policy*, Berlin, November 2016, p. 7, Pièce P.11.

[1102] X., "German parliament approves climate protection plan", Reuters 9 décembre 2019, Pièce xx ; https://de.wikipedia.org/wiki/Bundes-Klimaschutzgesetz, Pièce P.25.

[1103] The Swedish climate policy framework, June 2017, p. 5 and p. 2, Pièce P.12.

objectif européen de réduction de 55% d'ici 2030. L'accord du gouvernement mentionne notamment ce qui suit :

> « *De Europese Unie heeft namens alle lidstaten harde toezeggingen gedaan om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met minstens 40 procent te verminderen ten opzichte van 1990. Die toezegging is winst, maar onvoldoende om de doelstellingen van 2 graden Celsius te halen, laat staan de ambitie van 1,5 graad Celsius. Daar is meer voor nodig. We leggen daarom de lat hoger dan de toezegging die de EU gedaan heeft. In Nederland nemen we maatregelen die ons voorbereiden op een reductie van 49 procent in 2030. […] In de EU nemen we het voortouw om het doel op 55 procent te krijgen* »[1104].

Traduction libre:

> « *L'Union européenne s'est engagée fermement, au nom de tous les États membres, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% d'ici 2030 par rapport à 1990. Cet engagement est bénéfique, mais il ne suffit pas pour atteindre les objectifs de 2 degrés Celsius, et encore moins l'ambition de 1,5 degré Celsius. Il faut plus que ça. Nous plaçons donc la barre plus haut que l'engagement pris par l'UE. Aux Pays-Bas, nous prenons des mesures pour nous préparer à une réduction de 49% d'ici 2030. (...) Dans l'UE, nous prenons l'initiative pour que l'objectif devienne 55%.*»

L'accord du gouvernement des Pays-Bas donne ainsi suite à une motion adoptée par le **Parlement néerlandais** le 22 septembre 2016 appelant le gouvernement à faire en sorte que les émissions soient réduites de 55% d'ici 2030. Suite à l'objectif climatique plus strict fixé par l'Accord de Paris, la motion mentionne ce qui suit:

> « *Overwegende dat dit forse beleidsmaatregelen zal vragen in alle deelnemende landen, om de CO_2-uitstoot snel genoeg te laten dalen, en dat verschillende rapporten aantonen dat voor Nederland de sluiting van de kolencentrales de goedkoopste optie is; verzoekt de regering, ervoor te zorgen, dat het tijdpad voor sluiting van de kolencentrales in lijn is met de ambities uit het Parijsakkoord, en een verlaging van de CO_2-uitstoot met 25% in 2020 en 55% in 2030* » [1105].

Traduction libre:

> « *Considérant que cela nécessitera de solides mesures politiques dans tous les pays participants pour réduire suffisamment rapidement les émissions de CO_2 et que plusieurs rapports montrent que, pour les Pays-Bas, la fermeture des centrales à charbon est l'option la moins chère ; le gouvernement invite à veiller à ce que le calendrier de fermeture des centrales à charbon soit conforme aux ambitions de l'accord de Paris et à ce que les émissions de CO_2 soient réduites de 25% en 2020 et de 55% en 2030*. »

630. Au **Royaume-Uni**, le *Committee on Climate Change* ('CCC') a publié en mai 2019 un rapport couvrant le contexte scientifique de l'objectif de 55% pour 2030 et de l'objectif de zéro émission (nettes) en 2050[1106]. Le CCC est un organisme consultatif indépendant établi par la loi Climat de 2008 ('*Climate Change Act 2008*'). Le CCC a été créé pour conseiller le gouvernement

---

[1104] VVD, CDA, D66 & CHRISTEN-UNIE, *Vertrouwen in de toekomst – Regeerakkoord 2017-2021*, 10 oktober 2017, p. 37, Pièce P.13.

[1105] Motion du membre Pechtold c.s., proposée le 22 septembre 2016 et pièces concernant l'adoption de la motion.

[1106] COMMITTEE ON CLIMATE CHANGE, *Net Zero. The UK's contribution to stopping global warming*, London, May 2019, Pièce P.22.

britannique sur la mise en œuvre de cette loi. Le rapport conseille le gouvernement sur le taux de réduction à atteindre par le Royaume-Uni pour la période 2020-2050 afin de pouvoir atteindre l'objectif de Paris. Il comprend une analyse scientifique approfondie et une discussion sur l'avancée la plus récente de la science sur le climat.

Le CCC conclut sur la base des preuves scientifiques recueillies ce qui suit :

> « *[L]e Comité des changements climatiques recommande un nouvel objectif d'émissions pour le Royaume-Uni : zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050. Notre recommandation ressort clairement des nombreux éléments de preuve présentés ici pour la première fois (...) Nous concluons que le taux net-zéro est nécessaire, réalisable et rentable* »[1107].

Le CCC déclare également que l'objectif actuel fixé par la *Climate Change Act* prévoyant une réduction de 57% d'ici 2030 devra être revu à la hausse et annonce qu'il recommandera, d'ici 2020, de combien ces 57% sur 2030 devront être rehaussé[1108].

Juin 2019, le premier ministre sortant, madame T. May, a décidé d'ancrer l'objectif des émissions nettes zéro en 2050 dans le *Climate Change Act*, par un amendement direct[1109].

Juin 2019 encore, la **Finlande** a adopté l'objectif de **zéro émissions nettes pour … 2035**. La Loi Climat finlandaise de 2015 sera modifiée pour incorporer cet objectif[1110].

Ce mois de septembre, au Sommet Spécial Climat de New York, 62 pays dont le Luxembourg, le Pays-Bas, la Slovaquie et l'Italie, ont adopté l'objectif de zéro émissions nettes sur 2050. L'Allemagne, la France et les Pays-Bas y ont insisté sur une révision à la hausse de l'objectif européen sur 2030 de 40% à 55%[1111].

Le 6 décembre 2019 le **Danemark** a adopté une loi climat qui vise la neutralité carbone en 2050. Comme objectif intermédiaire pour **2030**, la loi prévoit une réduction des émissions de GES de **70%** par rapport à l'année 1990[1112].

631. Ce qu'il y a de particulièrement intéressant dans l'aperçu ci-dessus, c'est l'approche de l'objectif intermédiaire sur 2030. Plusieurs États membres se sont donc déjà fixé un objectif de 55% sur cet horizon. Le Royaume-Uni va même plus loin, avec un objectif de 57% pour 2030 qui devrait être augmenté à la lumière de l'avis du CCC à intervenir en 2020 ; mentionnons à cet égard que, jusqu'à présent, les avis du CCC sur les objectifs de réduction des émissions à appliquer ont toujours été suivi par le gouvernement britannique et inscrit dans le Climate Change Act. Le Danemark, avec 70% sur 2030, va le plus loin.

[1107] *Ibid.*, p. 8, traduction libre de : « *[T]he Committee on Climate Change recommends a new emissions target for the UK: net-zero greenhouse gases by 2050. Our recommendation emerges clearly from the extensive evidence presented here for the first time [...] We conclude that net-zero is necessary, feasible and cost-effective* ».

[1108] *Ibid*., p. 32.

[1109] Voy. 'UK government commits to net zero CO_2 emissions by 2050', Tyndall Center, 23 juin 2019, Pièce P.23.

[1110] FINNISH GOVERNMENT, *Inclusive and competent Finland – A socially, economically and ecologically sustainable society – Programme of Prime Minister Antti Rinne's Government 2019*, 6 June 2019, p. 33, Pièce P.14 ; Le pays semble emboiter le pas à la Norvège, qui elle toutefois compte réaliser la neutralité en GES en 2030 en utilisant des crédits carbone achetés à l'étranger. Voy. - A. NELSEN, "Norway pledges to become climate neutral by 2030", *The Guardian*, 15 june 2016, Pièce L.5 ; et, en particulier, H. HERMASSEN, G. PETERS, & B. LAHN, "Climate neutrality the Norwegian way: Carbon trading?", *Cicero*, 17 september 2019, Pièce L.21.

[1111] A. WYNS, "Dit is wat de wereld beloofde op de New York Klimaattop", *MO* Magazine,* 4 oktober 2019, Pièce K.21.

[1112] J. TIMPERLEY, "Demark adopts climate law to cut emissions 70% by 2030", *Climate Change News,* 6 December 2019, Pièce L.22.

2.2 Réductions adéquates : voix belges

632. Et la Belgique ?

Le **19 décembre 2018**, la Commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la société de Chambre des Représentants (**Parlement fédéral**) a adopté une « Proposition de résolution visant à repositionner la Belgique dans le débat climatique »[1113]. Dans cette proposition de résolution , il est demandé au Gouvernement de :

> « 1° plaider dans les instances ad hoc et lors des réunions y consacrées :
> *a.pour que la Belgique rejoigne la coalition des pays qui plaident pour une hausse immédiate des objectifs européens en matière de réduction des gaz à effet de serra à l'horizon 2030 ;*
> *b.pour que la Belgique plaide au niveau européen pour un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de minimum 55% à l'horizon 2030 et de minimum 95% à l'horizon 2050 par rapport aux émissions de 1990 ;* » (nous soulignons).

Dans ses conclusion de février et octobre 2019, la Région de Bruxelles-Capitale se dit favorable à la hausse de l'objectif européen sur 2030 de 40% à 55%[1114].

En **mai 2019**, **la Belgique** a indiqué dans un document officieux de l'UE (document de travail à l'intention des dirigeants de l'UE) que **les émissions totales nettes de l'UE devront être nulles en 2050 au plus tard** afin de pouvoir mettre en œuvre l'objectif climatique de l'Accord de Paris. Le document en question, « *Non Paper on Climate for the future of Europe*", a également été signé par la France, le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne et la Suède. Il a été déposé avant la réunion des chefs d'État et de gouvernement de l'UE du 9 mai 2019, tenue à Sibiu en Roumanie. Le gouvernement belge y dit au sujet des émissions totales nette de l'UE ce qui suit:

> « *Pour apporter sa contribution à l'effort mondial requis pour limiter les conséquences du changement climatique et pour saisir toutes les opportunités offertes par la transition vers une société climatiquement neutre,* ***l'UE*** *devrait adopter une stratégie ambitieuse à long terme visant à atteindre des* ***émissions nettes nulles de gaz à effet de serre d'ici 2050 au plus tard*** »[1115].

L'objectif à atteindre est imprimé en caractères gras dans le document original pour souligner l'importance du message. Dans ce document, le gouvernement belge souligne, entre autres, que le changement climatique a des conséquences profondes pour l'humanité et la planète et que les conséquences se font déjà sentir dans toute l'Europe, par exemple par des vagues de chaleur et des incendies de forêt dévastateurs. Le gouvernement insiste qu'une action ambitieuse et urgente est donc nécessaire à travers une transformation rapide et profonde de tous les secteurs de l'économie dans le but de ne plus ajouter de GES à l'atmosphère en 2050 (zéro émission nette en 2050). Le gouvernement considère cette transformation vers une réduction nette à zéro des émissions en 2050 non seulement comme un défi, mais aussi comme un moyen de promouvoir la croissance économique et de promouvoir, entre autres, l'emploi, le bien-être et la santé des populations et la biodiversité. Dans l'ensemble, l'effort

---

[1113] Proposition du 19 décembre 2019 de résolution visant à repositionner la Belgique dans le débat climatique, Chambre des repr., *Doc. Parl*., sess. ord. 2018-2019, no. 54 3416/006, Pièce F.24.

[1114] Conclusions additionnelles de la Région de Bruxelles-Capitale, nos. 45 et 49.

[1115] *Non paper on Climate for the future of Europe*, by France, Belgium, Denmark, Luxemburg, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, May 2019, Pièce P.24. Voy. https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Non-paper-Climate-FR-SE-PT-DK-LU-ES-NL-BE.pdf.

résulte en une communauté plus prospère, *dixit* avec d'autres le gouvernement belge dans le document cité.

Le **9 septembre 2019**, le nouveau **gouvernement wallon** s'est engagé dans sa Déclaration de politique régionale pour la Wallonie à une politique climatique qui « *vise la **neutralité carbone au plus tard en 2050** (dont 95% de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES) par rapport à 1990), sur base d'une trajectoire progressive de réduction des gaz à effet de serre de **55%** par rapport à 1990 **d'ici 2030** … pour limiter le réchauffement à 1,5°C conformément à l'Accord de Paris sur le climat* »[1116].

Au Sommet Spécial Climat du **23 septembre 2019** à New York, la **Belgique** était parmi les **65 pays** qui se sont engagés à atteindre zéro émissions nettes en **2050**[1117].

633. Nous constatons donc que les objectifs rehaussés de (au moins) 55% d'ici 2030 et de zéro émissions nettes (au plus tard) d'ici 2050 sont également reconnus par certains de nos gouvernants comme indispensables pour respecter la limite d'un réchauffement global de 1,5°C avancé par l'Accord de Paris. [1118]

2.3 Réductions adéquates pour la Belgique : données scientifiques récentes

634. Une réduction de 55% à l'horizon 2030 est assez basse. Cela découle du rapport du Groupe belge d'experts pour le climat et la durabilité, publié le 14 mai 2019[1119]. Le rapport a été rédigé par une vingtaine d'experts sur la base d'une étude de la littérature et des contributions de plus d'une centaine de professeurs et experts belges. La question centrale à laquelle le rapport tente de répondre est la question posée par l'organisation de la jeunesse *Youth For Climate* : "*Quelles solutions scientifiques existent pour stopper la crise climatique ?*". La question a été posée suite à la mobilisation de jeunes en Belgique et à leurs marches hebdomadaires pour le climat afin de porter la crise climatique à l'attention des décideurs politiques[1120].

635. Le rapport du Groupe d'experts pour le climat et la durabilité précise avec la figure reprise ci-dessous que le volume total des GES belges doit diminuer d'environ 65% par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2030 et qu'il doit y avoir zéro émission de GES en 2050 (voir la ligne pointillée bleue)[1121]. Ce n'est qu'alors que l'objectif de Paris de limiter le réchauffement à 1,5°C en vue de prévenir un changement climatique dangereux, pourra être atteint. Selon le Groupe d'experts, le scénario de réduction des émissions à suivre à partir de maintenant est très différent du scénario prévu dans le Plan national intégré énergie et climat ('PNIEC') que la Belgique a établi à la demande de l'UE (représenté, jusqu'en 2030, par la ligne à tirets bleues pour l'ensemble des GES et la ligne à tirets rouges pour le seul CO_2)[1122].

[1116] *Déclaration de politique wallonne 2019-2024*, 9 septembre 2019, p. 54, Pièce F.21 ; Pour la Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande : voy. *supra*, no. 335. Les engagements de la Région flamande 32,6% sur 2030 **et 80% sur 2050**, sont stigmatisés par le politicologue P. LEROY, spécialisé en politique environnementale, comme un abandon de fait de l'Accord de Paris. *Supra*, no. 335.

[1117] A. WYNS, "Dit is wat de wereld beloofde op de New York Klimaattop", *MO* Magazine* 4 oktober 2019, Pièce K.21.

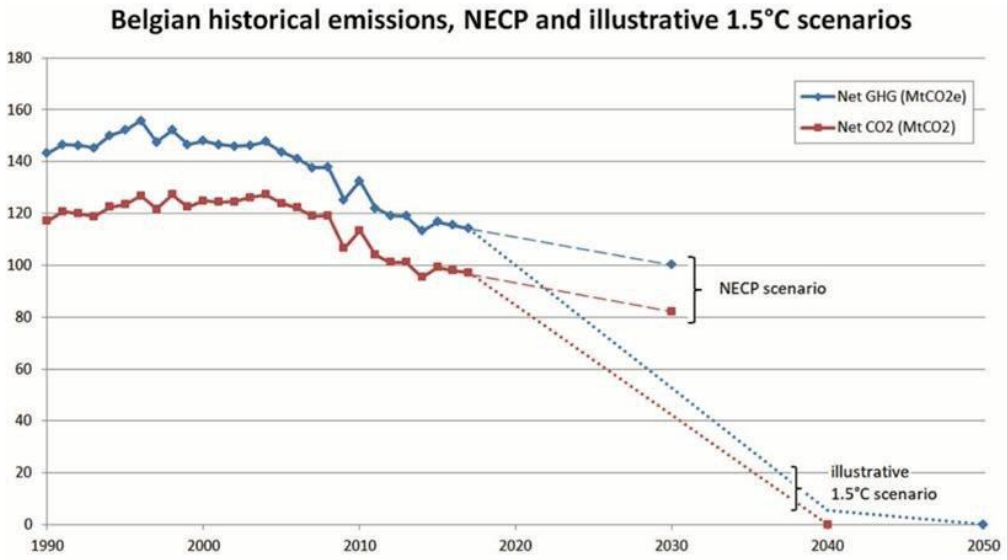
[1118] Pour des informations complémentaires concernant l'ensemble de gouvernants, voy. *supra*, no. 335.

[1119] GROUPE D'EXPERTS POUR LE CLIMAT ET LA DURABILITE, « Un changement systémique est nécessaire et urgent si l'on veut s'attaquer efficacement aux changements climatiques et à la crise des écosystèmes », 14 mai 2019, Pièce C.1. Le groupe d'experts a travaillé sous la direction de J.P. van Ypersele et L. Van Broeck.

[1120] Voir la lettre de *Youth For Climate* à la page 3 du rapport précité du Groupe d'experts, Pièce C.1.

[1121] Le fait que la réduction des émissions de gaz à effet de serre doit se situer autour de 65% en 2030 est démontré par le fait que, selon la figure, le volume des émissions en 1990 était (arrondi) de 140 mégatonnes et qu'il doit être réduit à environ 50 mégatonnes en 2030. Il s'agit d'une diminution de 65% (chiffre arrondi).

[1122] En ce qui concerne le PNIEC : voy. *supra*, nos. 329-333.



[Belgische emissies in het NECP scenario en in een illustratief 1.5°C scenario (zie annex voor de details); NECP scenario: Nationaal Energie- en Klimaatplan dat België maakte op vraag van de EU; GHG=broeikasgassen]
Voor toelichting bij deze grafiek, die speciaal voor dit rapport gemaakt werd, zie achteraan dit rapport.

Figure 43. les scénarios de réductions des émissions de GES en Belgique

Dans la figure ci-dessus, le Groupe d'experts montre également que si l'on ne tient compte que du CO_2 (l'ensemble de lignes rouges), la réduction des émissions doit être encore plus rapide et le point zéro doit être atteint d'ici 2040 (la ligne pointillée rouge). La figure montre en outre que les émissions de CO_2 en Belgique, comme l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre, doivent diminuer d'environ 65% d'ici 2030 par rapport au niveau de CO_2 en Belgique en 1990[1123].

636. Le Groupe d'experts pour le climat et le développement durable base les réductions d'émissions requises pour la Belgique et les pourcentages de réduction à atteindre sur une analyse des données du GIEC tirées du rapport de 2018. En ce qui concerne les émissions spécifiques de CO_2, le Groupe d'experts se base sur le budget carbone maximum encore disponible selon le GIEC. Ceci est indiqué dans l'annexe anglophone au rapport[1124].

Le budget carbone fait référence à la quantité maximale de CO_2 qui peut encore être ajoutée dans l'atmosphère avant que le réchauffement de 1,5°C ne soit dépassé. Selon le Groupe d'experts, le budget carbone encore disponible au niveau mondial n'est que de 420-570 $GtCO_2$ (à partir de 2018). Ce budget limité disponible devra être partagé entre tous les pays du monde.

637. Si chaque habitant de la terre recevait la même part de ce budget pour l'avenir, la Belgique aurait encore un budget carbone maximum compris **entre 630 et 850 $MtCO_2$ à partir de 2018**. Cela équivaut à 6 à 9 fois les émissions annuelles actuelles de la Belgique.

Si par hypothèse, pas l'approche précédente mais l'explication la plus favorable pour la Belgique était retenue, à savoir que le budget est réparti globalement en fonction de la mesure dans laquelle les pays émettent actuellement (auquel cas les plus grands émetteurs reçoivent également la plus grande part du budget carbone restant), le budget restant pour la Belgique

[1123] Qu'il faudra réduire le CO_2 d'environ 65% d'ici 2030 est démontré par le fait que, selon la figure, le volume des émissions de CO_2 était (arrondi) de 120 mégatonnes en 1990 et doit être réduit jusqu'à environ 40 mégatonnes en 2030. Il s'agit d'une diminution de 80 mégatonnes soit 65% (chiffre arrondi).

[1124] GROUPE D'EXPERTS POUR LE CLIMAT ET LA DURABILITE, *op. cit.*, p. 116-118.

serait **de 990 à 1340 MtCO_2,** soit 10 à 14 fois les émissions annuelles actuelles de CO_2. Même dans cette répartition, qui est la plus avantageuse pour la Belgique, le quota d'émission encore disponible pour la Belgique est donc très limité. Cette répartition ne peut toutefois pas être prise en compte car elle ne reflète en aucune façon le principe des responsabilités communes mais différenciées (Principe RCD) de la CCNUCC et de l'Accord de Paris décrit plus haut. Ce principe implique que la responsabilité historique des pays développés, leur prospérité, leurs connaissances et compétences et leurs capacités institutionnelles les obligent à faire plus que les pays en développement et qu'ils doivent donc réduire leurs émissions bien au-delà du niveau moyen.

638. Dans l'annexe du rapport, le Groupe d'experts précise que si la Belgique suit la ligne pointillée rouge de la figure ci-dessus et atteint le point de zéro émissions de CO_2 en 2040, elle aura émis environ 1000 Mt CO_2 (plus précisément 990 Mt de CO_2) au cours de la période 2018-2040. Ceci est clarifié dans la figure ci-dessous, qui est basée sur les chiffres obtenus chez le Groupe d'experts.

Schéma de réduction 1

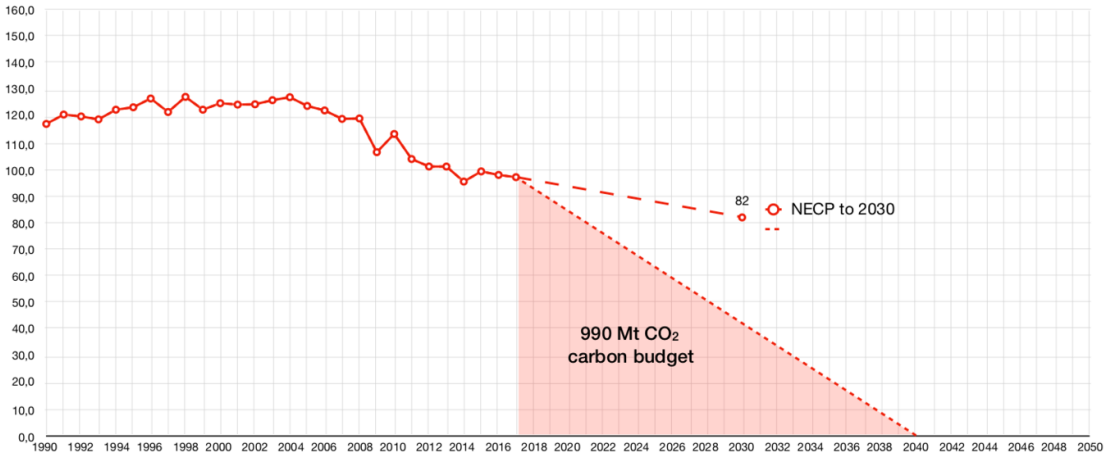


Figure 44. budget carbone de la Belgique : 1er scénario

Ce schéma de réduction 1 montre avec le bloc rose combien de CO_2 sera émis cumulativement jusqu'en 2040 en cas de réduction linéaire immédiate au point zéro en 2040. Il s'agit de 990 Mt de CO_2 (1000 Mt de CO_2 en chiffres arrondis, comme l'indique le Groupe d'experts dans le rapport). En conséquence, la Belgique émet encore une quantité de CO_2 qui, sur la base du Principe RCD, doit probablement être qualifiée de trop élevée (voir le budget susmentionné de 630-850 Mt CO_2). Cela démontre que la contribution à la réduction des émissions de CO_2 calculée par le Groupe d'experts est absolument nécessaire.

639. Les demanderesses tiennent à souligner que si une trajectoire de réduction linéaire vers zéro n'est pas immédiatement entamée, la tâche de réduction sera de fait reportée, ce qui rendra plus difficile l'atteinte du niveau de zéro émission et, en outre, impliquera un montant cumulatif d'émissions plus grand. Ceci est illustré par le schéma de réduction 2 ci-dessous.

Schéma de réduction 2

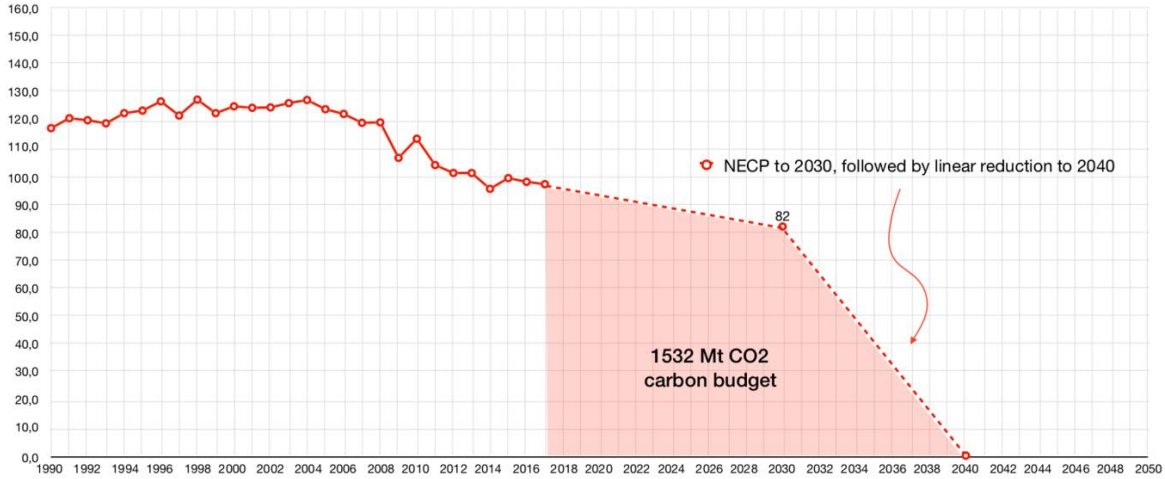


Figure 45. budget carbone de la Belgique : 2e scénario

Ce schéma de réduction 2 montre ce qui se passerait si l'on n'entame pas immédiatement une trajectoire de réduction linéaire vers le point zéro en 2040 (comme le montre le schéma de réduction 1), mais suivrait jusqu'en 2030 la trajectoire de réduction prévue dans le PNIEC . Dans ce cas, la Belgique émettra beaucoup plus de CO_2 sur la période allant jusqu'en 2030 que sur l'itinéraire de réduction du schéma 1.

Le schéma 2 part ensuite de l'hypothèse qu'à partir de 2030, la Belgique fera encore tout ce qui est nécessaire pour atteindre le point zéro en 2040. La schéma montre que dans ce cas, une accélération considérable de la réduction des émissions devra avoir lieu à partir de 2030. Cette accélération est illustrée par le fait que la ligne descend beaucoup plus fortement dans la période 2030-2040 que dans la période jusqu'en 2030. Mais malgré cette accélération et malgré le fait que les deux schémas aboutissent au point zéro en 2040, la Belgique émet beaucoup plus de CO_2 sur l'ensemble de la période jusqu'en 2040 en suivant l'hypothèse illustrée dans le schéma 2 que celle représentée au schéma 1, soit 1532 Mt CO_2 (schéma 2) au lieu de 990 Mt CO_2 (schéma 1).

640. Ce qui précède conduit à l'observation fort importante suivante : il est non seulement très important d'atteindre à temps le point zéro, mais il est également particulièrement crucial qu'une **réduction linéaire** des émissions vers le point zéro soit mise en œuvre avec effet immédiat. Si ce n'est pas fait, la tâche de réduction est de fait reportée et - même si davantage est compensé en bout de trajectoire de réduction et que le point zéro est atteint à temps - les émissions cumulées de CO_2 seront beaucoup plus importantes.

Non seulement beaucoup plus de CO_2 est émis sous la trajectoire du schéma 2, mais de surcroit la probabilité que le point zéro soit effectivement atteint en 2040 est plus faible sous ce schéma que sous le schéma 1. La raison en est que dans la figure 2 la réduction des émissions à réaliser à partir de 2030 devra se passer beaucoup plus rapidement et sera donc plus drastique, coûteuse et difficile à réaliser que la réduction plus progressive des émissions dans le schéma 1, ce qui est de nature à réduire les chances de succès. Le GIEC aussi signale cet élément dans son Rapport spécial de 2018[1125].

[1125] IPCC 2018, SR 1.5°C, *SPM,* p. 18, *sub* D.1.3.

641. Si toute procrastination jusqu'en 2030 rendra plus difficile et plus coûteuse la réalisation de l'objectif de Paris visant à prévenir un changement climatique dangereux, l'inverse est également vrai. Si des réductions plus que linéaires sont réalisées dans les années à venir, la probabilité d'éviter un changement climatique dangereux augmentera. Si des réductions plus que linéaires sont réalisées dans les années à venir, une partie du budget carbone ('*carbon budget*') restera disponible pour la période après 2040, de sorte que la transition vers le point zéro pourra être prolongée de quelques années. Le schéma suivant l'illustre.

Schéma de réduction 3

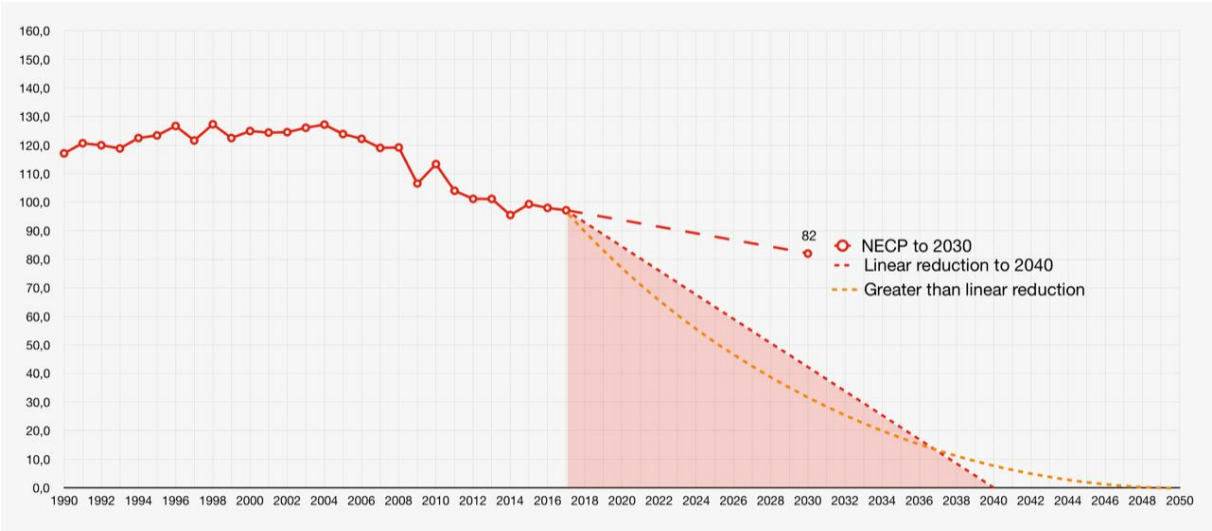


Figure 46. Budget carbone de la Belgique : scénario 3

La ligne orange montre ce qui se passe si une réduction plus que linéaire est immédiatement entamée. Dans ce cas, moins d'émissions sont émises jusqu'en 2038 que dans le cas d'une trajectoire de réduction linéaire. Ce qui est émis de moins jusqu'en 2038 (le plan rose entre la ligne orange et la ligne rouge) pourrait alors servir de budget carbone résiduaire pour la période jusqu'en 2050, de sorte que le point zéro CO_2 ne soit atteint qu'en 2050 et que, cumulativement, pas plus n'est émis que si le point zéro avait était atteint en 2040. Dans ce cas, cependant, le niveau belge des émissions de CO_2 devra être réduit de plus de 65% d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990.

En résumé, tout ce qui précède montre clairement qu'un objectif national de zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 (c'est-à-dire, CO_2 et autres gaz à effet de serre combinés) est hautement nécessaire et que les parties demanderesses n'exagèrent pas en l'avançant. Ce qui précède démontre également qu'une réduction des émissions belges en 2030 de 65% par rapport au niveau de 1990 pour l'ensemble des gaz à effet de serre et pour le CO_2 sera également nécessaire. Selon le Groupe d'experts sur le climat et la durabilité, une réduction de 55% des émissions d'ici 2030 comme adoptée par plusieurs pays est insuffisante. Son analyse sur ce point rejoint celle du *Climate Change Committee* du Royaume Uni qui estime qu'une réduction de 57% sur 2030 est insuffisante. Rappelons également l'engagement danois pour 70% sur 2030. Les demanderesses considèrent donc une réduction de 55% en 2030 comme la limite inférieure absolue de ce que la Belgique devra réaliser en termes de réduction des émissions d'ici 2030.

642. Si les parties défenderesses doivent réaliser une réduction de 65%, ou d'au moins 55%, des émissions de GES en 2030 par rapport à 1990 au moyen d'une réduction linéaire des émissions à partir de 2018, cela signifie que les pourcentages de réduction des émissions indiqués dans le

tableau ci-dessous devront être atteints dans les années à venir (les chiffres de départ pour 2017 sont repris du rapport du Groupe d'experts).

Figure 47. Tableau des réductions à l'horizon 2030 avec cap 65% en 2030 (route 1) et cap 55% sur 2030 (route 2)

Reduction milestones (% reduction vs. 1990)

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Route 1	**GHG emissions** (Mton CO2e)	114,3	109,3	104,3	99,4	94,4	89,4	84,5	79,5	74,5	69,6	64,6	59,6	54,7	49,7
	Reduction vs. 1990 (%)	20%	24%	27%	31%	34%	**38%**	41%	45%	**48%**	51%	55%	58%	62%	**65%**
Route 2	**GHG emissions** (Mton CO2e)	114,3	110,5	106,7	102,9	99,0	95,2	91,4	87,6	83,8	80,0	76,2	72,4	68,6	64,8
	Reduction vs. 1990 (%)	20%	23%	26%	28%	31%	**34%**	36%	39%	**42%**	44%	47%	49%	52%	**55%**

Compte tenu de ce tableau et afin de pouvoir vérifier en cours de route si les défenderesses sont sur la bonne voie pour atteindre l'objectif de 2030, il important que les défenderesses aient déjà atteint en **2025** une réduction des émissions de 48% (associé à un objectif de réduction de 65% en 2030, Route 1), au moins une réduction de 42% des émissions (associé à un objectif de réduction de 55% en 2030, Route 2). Il est fort important d'atteindre ce jalon intermédiaire en 2025, et c'est la raison pour laquelle cela sera également exigé des parties défenderesses.

643. Afin de renforcer l'argumentation concernant l'injonction qu'elles veulent obtenir pour 2030 et pour l'objectif intermédiaire de 2025, les parties demanderesses soulignent en outre ce qui suit.

Il y a une autre raison pour laquelle la Belgique devrait réduire ses émissions d'au moins 55-65% d'ici 2030. Une étude du bureau d'études belge Climact montre qu'une réduction nette de 55 à 65% devra être réalisée au niveau de l'UE d'ici 2030 pour qu'il soit possible et réalisable dans la pratique d'atteindre le point de zéro émission (nette) en 2050 :

> « *This study finds that to be on a trajectory to net-zero by 2050, GHG emissions will need to be reduced from about 55-65% compared to 1990 levels (including LULUCF) by 2030 [..] This finding contradicts the current EU target which leads to only 40% GHG reductions (including LULUCF, 35% excluding it) in 2030* »[1126].

Traduction libre :

> « *Cette étude montre que pour être sur la voie de la réduction à zéro nette d'ici 2050, les émissions de GES devront être réduites d'environ 55 à 65% par rapport aux niveaux de 1990 (y compris l'UTCATF) d'ici 2030 (...) Ce résultat contredit l'objectif communautaire actuel qui ne conduit qu' à des réductions de GES de 40% (UTCATF inclus, 35% hors UTCATF) en 2030* »[1127].

En d'autres termes, pour atteindre l'objectif de zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 (c'est-à-dire non seulement le CO_2, mais tous gaz à effet de serre confondus), un objectif

[1126] CLIMACT, *Net zero by 2050 : from whether to how. Zero emission pathways for the Europe we want*, September 2018, pp. 14-15, Pièce D.6.

[1127] L'acronyme LULUCF ('*Land use, Land use change and Forestry*') ou UTCATF (Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie) fait référence au phénomène selon lequel les forêts, les prairies, les tourbières, etc. peuvent retenir le CO_2 et ont donc un effet sur le CO_2 dans l'atmosphère. La gestion des terres peut donc compenser une petite partie des émissions dans l'atmosphère, c'est pourquoi on parle aussi de réduction nette. Voy. https://www.natuurpunt.be/pagina/lulucf.

intermédiaire de 55 à 65% à atteindre d'ici 2030 est nécessaire sur le plan pratique pour préserver la faisabilité de la transition énergétique à achever en 2050. Il s'agit là d'une observation importante, car le gouvernement belge a tout récemment approuvé la nécessité d'atteindre l'objectif de zéro émission nette en 2050, au niveau européen aussi bien qu'au niveau national. Atteindre zéro net en 2050 est considéré à l'heure actuelle par la Belgique comme nécessaire à la réalisation des objectifs climatiques de l'Accord de Paris. C'est écrit noir sur blanc.

644. L'étude Climact montre que pour atteindre cet objectif 2050, il est inévitable que les États membres de l'UE devront parvenir à une réduction moyenne des émissions comprise entre 55 et 65% en 2030 (par rapport à 1990) afin de pouvoir atteindre dans la pratique une émission nette zéro de gaz à effet de serre d'ici 2050. Étant donné que la Belgique, en tant que l'un des pays les plus prospères de l'UE, ne devra certainement pas faire moins que la moyenne de l'UE en matière de climat (dans les décisions de partage de l'effort de l'UE, la Belgique est invariablement tenue de faire plus que la moyenne de la tâche climatique), la réalisation de cet objectif de 55-65% de réduction en 2030 peut et doit également être attendu de la Belgique (et donc des parties défenderesses) comme objectif climatique à adopter pour 2030.

645. Ce qui précède montre une fois de plus que l'application d'un objectif de réduction de 55-65% pour la Belgique en 2030 est le minimum que les parties défenderesses devront atteindre afin d'apporter une contribution proportionnelle à la réalisation de l'objectif climatique de Paris et donc à la prévention d'un changement climatique mondial dangereux. Il en va de même pour l'objectif de réduction des émissions de l'UE, et donc aussi des émissions en Belgique, à zéro net d'ici 2050. En 2050, plus aucune émission de GES ne pourra donc être ajoutée à l'atmosphère en provenance du territoire belge.

SECTION 5. ***Conclusion : le raisonnable des réductions demandées***

646. Au vu de ce qui a été discuté dans ce chapitre, il est clair quels objectifs les parties défenderesses doivent se fixer pour 2025, 2030 et 2050 afin de se conduire en bons pères de famille[1128] et gardiens effectifs des droits de l'homme de toute personne tombant sous leur juridiction[1129], et d'ainsi rendre justice aux intérêts légitimes des demanderesses.

- D'ici 2030, les émissions de gaz à effet de serre du territoire belge devront être réduites principalement de 65%, mais jamais de moins de 55% par rapport au niveau d'émission de 1990.
- Comme objectif intermédiaire pour 2025, ceci implique un pourcentage de réduction d'émissions de 48%, pour le moins 42%.
- Pour 2050, l'objectif de zéro émissions nettes s'impose.

Ces demandes vont au-delà des demandes formulées par voie de citation, raison pour laquelle les demandes des concluantes sont ajustées dans l'exposé de leurs prétentions et dans le dispositif qui clôture ces conclusions.

Pour 2020, l'objectif de réduction des émissions annuelles de GES à 40%, ou à tout le moins 25%, est un stricte minimum, pour toutes les raisons expliquées à plusieurs reprises. Par le biais d'une demande à constater que les défenderesses ne l'atteignent pas, les concluantes le maintiennent dans l'exposé de leurs prétentions et dans le dispositif.

[1128] Art. 1382-1383 du Code civil. Voy. également *supra*, nos. 406-490.
[1129] Art. 1er CEDH. Voy. également *supra*, nos. 491-566.

647. En guise de remarque finale, relevons à quel point des pourcentages de réduction d'émissions constituent l'attache ultime classique de politiques climatiques régionales et nationales qui, à partir de là, se déclinent en une multitude de mesures concrètes dans une multitudes de domaines de la vie socio-économique. Ce chapitre a été édifiant à ce sujet grâce à la visite qui y a été faite des politiques conçues dans d'autres pays européens : l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, le Royaume-Uni, la Suède, … Il est tangiblement clair à quel point cette seule attache laisse intacte une vaste marge de choix discrétionnaires sur les moyens, secteurs prioritaires, … Dans cette vaste marge discrétionnaire, les parties défenderesses font, chacune pour elle-même dans la mesure de son espace constitutionnel, ce qu'elles veulent, comment elle le veulent, à l'aide ou non d'accords de coopération pour des pans d'action limités ou plus grands. Comment elles s'organisent est parfaitement indifférent aux parties demanderesses. Une seule chose compte: que le résultat y soit à l'échéance de chaque délai.

CHAPITRE 3. **Astreintes**

648. Dans ce Chapitre, nous développons la demande de condamnations sous peine d'astreinte, *in solidum* ou l'une à défaut de l'autre.

649. Comme déjà invoqué, **l'objet de la présente demande** des concluantes est, après avoir constaté et dit pour droit différentes violations, de solliciter de Votre Tribunal **d'ordonner** aux parties défenderesses de prendre les mesures nécessaires pour amener la Belgique à diminuer ou faire diminuer le volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge de manière à atteindre les réductions suivantes:
    - en 2025, une réduction de 48%, ou à tout le moins de 42%, par rapport au niveau de l'année 1990 ;
    - en 2030, une réduction de 65%, ou à tout le moins de 55%, par rapport au niveau de l'année 1990 ;
    - en 2050, une émission nette nulle.

    Elles demandent d'imposer ces injonctions sous peine d'astreinte de 1.000.000 € par mois de retard à compter du 1er janvier de l'année suivant les échéances (soit en 2026 et en 2031).

    Afin de vérifier si les parties défenderesses ont atteint les objectifs imposés pour les échéances de 2025 et 2030, les concluantes Vous demandent également de mettre l'affaire en continuation. De manière à organiser cette continuation, les parties demanderesses Vous demandent d'ordonner aux parties défenderesses de communiquer à Votre Tribunal et aux parties demanderesses les rapports d'émission de gaz à effet de serre relatifs à 2025 et 2030 communiqués au Secrétariat de la CCNUCC, et ceci le jour même où ils sont communiqués à cet organe en 2026 respectivement 2031.

    Il Vous est demandé de fixer d'ores et déjà l'affaire trois mois après chacune de ces communications, avec instruction aux parties de déposer leurs conclusions relativement aux conclusions du rapport d'émission de gaz à effet de serre de l'année concernée :
    - pour les parties demanderesses : 1 mois à partir de la réception du rapport d'émission de gaz à effet de serre relatif à 2025 et à 2030 communiqués au Secrétariat de la CCNUCC ;
    - pour les parties défenderesses : 1 mois à partir de la réception des conclusions des parties demanderesses.

    Dans l'hypothèse où les parties demanderesses ne communiqueraient pas ces rapports d'émissions dans les dix jours suivants le 15 avril de l'année de dépôt du rapport concerné[1130], les parties demanderesses postulent de les condamner, *in solidum* ou l'une à défaut de l'autre, au paiement d'une astreinte de 10.000 € par jour de retard à la première demanderesse, l'asbl Klimaatzaak.

650. Les demanderesses Vous demandent donc de prononcer deux astreintes.

    La première est l'accessoire des injonctions relatives aux réductions d'émissions de GES belges (ci-après, « l'astreinte relative aux réductions d'émissions de GES belges »).

[1130] Le 15 avril, Voy. *supra* no. 209.

La deuxième est l'accessoire de l'obligation de communiquer les rapports d'émissions susvisés dans les dix jours suivants les 15 avril de l'année 2026 et 2031 (ci-après, « l'astreinte relative aux rapports d'émissions »).

651. Les parties demanderesses Vous demandent également d'acter que l'asbl Klimaatzaak s'engage à affecter intégralement les astreintes échues en conformité avec son objet social.

652. Dans ce chapitre, la première section exposera les positions des parties défenderesses (« *Section 1.* Positions *des parties défenderesses* »). La deuxième section rappellera, à toutes fins utiles, les principes d'une condamnation *in solidum* sous peine d'astreinte en matière de responsabilité extracontractuelle (« *Section 2. Les principes d'une condamnation in solidum sous peine d'astreinte* »). Enfin, la troisième section aura pour objectif de répondre aux différentes critiques des parties défenderesses. (« *Section 3. Réfutation* »). De brèves conclusions concluront le débat (« *Section 4. En conclusion* »).

SECTION 1. ***Positions des parties défenderesses***

§1. Position de l'Etat belge

653. L'Etat belge estime que Votre Tribunal devrait rejeter la demande d'astreinte des parties demanderesses pour les raisons suivantes :

- selon lui, rien ne tend à démontrer qu'il n'exécuterait pas une condamnation qui serait prononcée à son encontre ;

- selon lui, la condamnation ne pourrait porter que sur des meilleurs efforts à réaliser pour atteindre un objectif, et partant, cette condamnation ne serait pas suffisamment précise pour permettre l'adjonction d'une astreinte ;

- selon lui encore, l'Etat belge ne pourrait être contraint à atteindre un résultat précis car il ne maîtrise pas l'ensemble des paramètres influençant le résultat des mesures qu'il prend en ce qu'il n'est pas l'émetteur des GES. Il rappelle que ces émetteurs de GES sont les destinataires des normes qu'il édicte, et que donc, l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES dépend aussi en partie de la soumission effective des destinataires des normes à celles-ci.

§2. Position de la Région bruxelloise

654. Selon la Région bruxelloise, la condamnation dont le prononcé est demandé à Votre Tribunal ne saurait pas être formulée de manière suffisamment complète et précise pour que leur violation puisse être constatée et donner lieu au paiement d'une astreinte.

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

§3. Position de la Région flamande

655. La Région flamande estime que cette demande d'astreinte ne peut être suivie pour plusieurs raisons.

Premièrement, elle estime que la demande est tellement large, qu'elle ne pourrait être couplée à une astreinte.

En outre, elle ajoute que les diverses règles de compétence et les règles d'organisation interne et de fonctionnement des autorités ainsi que le caractère européen et international de la matière ont pour conséquence que la Région flamande, de même que les autres défenderesses, n'ont, selon elle, pas la possibilité d'exécuter les demandes principales.

En conséquence, elle considère qu'en raison de cette impossibilité d'exécution des demandes principales, l'astreinte en tant qu'incitant perd toute son utilité. Selon elle, l'astreinte devient donc seulement un moyen punitif dont l'objet est d'obtenir une indemnisation déguisée. La Région flamande rappelle ensuite que, même dans le cas où elle exécuterait les demandes des requérantes, cela n'aurait aucun impact sur leur situation.

§4. <u>Position de la Région wallonne</u>

656. La Région wallonne conteste la demande d'astreinte.

D'une part, elle estime que l'exécution du jugement par hypothèse à intervenir est impossible à peine d'astreinte en ce que, selon elle, les parties demanderesses ne détaillent pas les voies et moyens à emprunter pour satisfaire à leurs demandes. Elle considère en ce sens que « *ces voies et moyens peuvent nécessiter des délais plus ou moins long s'il s'agit de prendre des initiatives légales ou réglementaires, lesquelles peuvent encore subir des recours que la concluante ne maîtrise évidemment pas. Ces délais sont incompatibles avec la débition d'une astreinte* ».

En outre, elle ajoute que les conditions de débitions de l'astreinte ne sont elles-mêmes pas définies, ce qui empêcherait également l'exécution.

Elle considère également qu' il n'est pas possible de « *dire pour droit que les astreintes échues seront intégralement affectées à des mesures visant à réduire les émission de gaz à effet de serre en Belgique* » au vu de deux raisons. Premièrement, d'un point de vue légal, aucune disposition légale applicable ne règle l'affectation des astreintes. Deuxièmement, cette demande est vague et indéterminée, et donc impossible à exécuter selon elle.

D'autre part, la qualité de pouvoir public de la Région wallonne exclut que celle-ci cherche à se soustraire à l'exécution d'une décision de justice. La concluante ne nie pas la problématique du réchauffement climatique et elle a démontré avoir agi et agir encore. Elle considère donc que nulle astreinte n'est nécessaire ni même utile.

SECTION 2. ***<u>Les principes d'une condamnation in solidum sous peine d'astreinte</u>***

657. Pour les deux demandes de condamnations à payer des astreintes, il est demandé à votre Tribunal de les imposer *in solidum* ou l'une à défaut de l'autre.

658. Pour rappel, la possibilité d'accessoiriser une condamnation principale d'une astreinte est prévue par l'article 1385*bis* du Code judiciaire qui se lit comme suit :

« *[...] Le juge peut, à la demande d'une partie, condamner l'autre partie, pour le cas où il se serait pas satisfait à la condamnation principale, au paiement d'une somme d'argent, dénommée astreinte, le tout sans préjudice des dommages-intérêts, s'il y a lieu* ».

659. L'astreinte peut être définie comme la « condamnation au paiement d'une somme d'argent, prononcée à titre accessoire par le juge, pour exercer une **pression** sur le débiteur de manière que ce dernier exécute la condamnation mise à sa charge »[1131]. L'astreinte consiste donc en « un moyen de contrainte réservé au juge pour faire respecter par le destinataire, l'ordre qui lui est adressé »[1132]. Elle contribue à concrétiser le droit à une exécution effective des décisions de justice, lequel constitue l'un des éléments fondamentaux d'un Etat de droit[1133].

660. Il est tout à fait établi qu'une condamnation d'une autorité publique peut se faire sous peine d'astreinte. Les parties défenderesses se sont déjà faites condamnées à de nombreuses reprises dans différentes affaires au paiement d'une astreinte[1134].

Dans une affaire devant la Cour d'appel de Mons[1135] concernant les conditions de détention en Belgique, il a été déclaré qu'une astreinte était « *pleinement justifiée* ». La Cour a également noté que « *le **montant de l'astreinte paraît un minimum** pour contraindre l'État belge à respecter ses obligations. Il apparaît que le délai de septante-deux heures laissé à l'État belge est suffisant au regard non seulement de la **gravité des droits violés** mais également **de sa connaissance de la situation vu la régularité de ce problème** lors des grèves* ».

Le raisonnement est totalement applicable en l'espèce, les délais courts laissés aux parties défenderesses pour réduire leurs émissions de GES sont indispensables et suffisants au regard de la gravité des droits violés, mais également de leur connaissance du problème du réchauffement climatique[1136].

661. La responsabilité *in solidum* non plus n'est pas nouvelle. Elle est reconnue par notre Cour de cassation depuis plus d'un siècle[1137] et a été réaffirmée par la suite à de très nombreuses reprises[1138].

La doctrine rappelle que « *sur le plan de l'obligation à la dette, la condamnation in solidum a pour conséquence que la victime pourra obtenir la réparation intégrale de son dommage à charge de chacun des coresponsables, sans qu'il faille tenir compte de la gravité des fautes respectives ou de l'intensité du lien causal. La condamnation in solidum doit être demandée, le juge ne pouvant l'accorder d'office* »[1139]. Le juge doit vérifier chacune des fautes a contribué au

---

[1131] P. VAN OMMESLAGHE, « Les obligations — Examen de jurisprudence (1974-1982) », *R.C.J.B.*, 1986, p. 198, no. 94.

[1132] I. MOREAU-MARGRÈVE, « L'astreinte », *Ann. dr. Liège*, 1982, p. 14.

[1133] C. const., 18 octobre 2012, arrêt no. 122/2012, *J.L.M.B.*, 2013, obs. J. VAN COMPERNOLLE & G. DE LEVAL ; Cour Eur. D.H., arrêt *Hornsby c. Grèce*, 19 mars 1997 ; Cour Eur. D.H., arrêt *Süzer et Eksel Holding A.S. c. Turquie,* 23 octobre 2012.

[1134] Mons, 27 juin 2017, *J.L.M.B.*, 2018/9, p. 395, Pièce M.20 ; Bruxelles, 17 mars 2005, *R.J.I.*, p. 126 ; Civ. Bruxelles, 11 septembre 2017, no. 16/4222/A, 16/4225/A, 16/4229/A, 16/4240/A ; Civ. Bruxelles (Prés.), 1 février 2019, no. 18/4372/A.

[1135] Mons, 27 juin 2017, *J.L.M.B.*, 2018/9, p. 395, Pièce M.20.

[1136] Voy. *supra* nos. 436-442.

[1137] Voy. Cass., 15 février 1886, *Pas.*, 1886, I, p. 75.

[1138] Voy. les décisions citées par J.-L. FAGNART, *La causalité*, Waterloo, Kluwer, 2009, p. 216, n°s 420 et s.

[1139] B. DE CONINCK, « Les recours après indemnisation en matière de responsabilité civile extracontractuelle : la condamnation *in solidum* et la contribution à la dette », *J.T.*, 2010/41, no. 6417, p. 756.

dommage tel qu'il est survenu *in concreto*[1140]. Les divers responsables sont donc tenus *in solidum* parce qu'ils ont causé le même dommage[1141].

662. Rappelons à toutes fins utiles l'existence du recours contributoire qui accompagne toute condamnation *in solidum*. Ainsi, la Cour de cassation avait déclaré que « *Lorsqu'un dommage a été causé par les fautes respectives de plusieurs personnes, chacune de celles-ci est tenue in solidum à la réparation intégrale envers la victime,* ***sans préjudice de leurs recours éventuels entre elles*** »[1142].

Dans l'hypothèse d'une condamnation, il est envisageable que l'une ou plusieurs des parties défenderesses condamnées fassent mieux que d'autres parties défenderesses. Comme l'indique la doctrine, dans ce cas, le débiteur qui a payé la totalité de la dette peut donc se retourner contre les autres débiteurs et récupérer ainsi ce qu'il a payé au-delà de sa part[1143]. Lorsque la solidarité entre codébiteurs résulte de la commission d'une même faute, la contribution à la dette s'opérera suivant l'importance du rôle joué par chacun des codébiteurs dans l'accomplissement de la faute, soit en fonction de la gravité de leurs fautes respectives, soit en fonction de l'incidence de ces fautes sur le dommage[1144]. En effet, les montants des dettes respectives ne sont pas toujours identiques[1145].

In concreto, cela signifie que la partie défenderesse qui, le cas échéant, paye l'astreinte, peut se retourner contre les autres et récupérer l'argent qui correspond à la part de responsabilité de chacun. Dans ce recours contributoire, celui qui aura bien fait sera 'récompensé', celui qui a mal fait 'puni'.

SECTION 3. ***Réfutation***

663. Sous cette section, nous adresserons les différentes critiques des parties défenderesses : premièrement, la différenciation entre les astreintes demandées et une demande en dommages et intérêts (§1), deuxièmement, le caractère précis et complet des injonctions demandées (§2), troisièmement et finalement, la nécessité des astreintes (§3).

Les développements de la présente section concernent les deux astreintes demandées dans le cadre des présentes conclusions bien que les critiques ne concernaient que la première astreinte, relative aux réductions d'émissions de GES, qui consistait en la seule astreinte demandée lors des conclusions additionnelles des concluantes.

[1140] Voy. Cass., 1re ch., 24 mars 2005, *Pas*., 2005, p. 703; Cass., 1re ch., 12 janvier 2007, *Pas*., 2007, p. 62; Cass., 1re ch., 10 mai 2007, *Pas*., 2007, p. 888 ; Cass., 1re ch., 18 janvier 2008, *Pas*., 2008, p. 146.

[1141] Voy. M. VAN QUICKENBORNE, « De verbintenis *in solidum* », *Bijzondere overeenkomsten*, Kluwer, section 4, l. 55, 2002, p. 20, nº 26 : ; P. VAN OMMESLAGHE, *Droit des obligations*, t. 2, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 1579, nº 1108 et t. 3, Bruxelles, Bruylant, p. 1797, nº 1271.

[1142] Cass., 10 juillet 1952, *Pas*., 1952, I, p. 738.

[1143] Cass., 25 mars 1955, *Pas*., 1955, I, p. 823 ; Cass., 21 octobre 1965, *Pas*., 1966, I, p. 240 ; Voy. P. VAN OMMESLAGHE, « Chapitre 3 - Les obligations à sujets multiples (obligations plurales) » in *Tome II – Les obligations*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 1847.

[1144] Cass., 25 mars 1955, *Pas*., 1955, I, p. 823 ; Cass., 21 octobre 1965, *Pas*., 1966, I, p. 240 ; Voy. P. VAN OMMESLAGHE, « Chapitre 3 - Les obligations à sujets multiples (obligations plurales) » in *Tome II – Les obligations*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 1847.

[1145] J.-L. FAGNART, *op. cit*., *R.C.J.B.*, 1975, p. 243.

§1. La différenciation entre l'astreinte demandée et une demande en dommages et intérêts

664. Comme indiqué *supra*, l'astreinte est un **moyen de pression** destiné à opérer — par la menace qu'elle fait peser sur le débiteur — la prompte exécution d'une décision judiciaire, le paiement des sommes à verser étant de nature à exercer une contrainte assez forte pour inciter le débiteur à obtempérer. L'astreinte présente donc essentiellement un caractère coercitif. La doctrine indique au sujet de son caractère punitif que :

> « *Si **l'effet dissuasif** ne suffit pas, l'astreinte sera encourue et le débiteur devra la payer. À cet endroit, apparaît le **caractère punitif** de l'institution qui joue à l'encontre du débiteur récalcitrant comme une 'peine privée'. Le caractère punitif de l'astreinte entraîne cette conséquence que la mesure ne peut en aucune manière être confondue avec les dommages et intérêts destinés à réparer un préjudice* »[1146].

En l'espèce, au vu du dispositif, il est clair que les demandes de prononcé d'astreintes n'ont pas pour objectif de réparer un quelconque préjudice des demanderesses. Celle-ci a par contre bien pour objectif d'exercer une pression au vu de l'inaction et de l'inertie que les parties défenderesses ont montré jusqu'à ce jour en terme de gouvernance climatique. Les parties demanderesses rappelons-le poursuivent, en intentant cette action, de contraindre les défenderesses à se comporter en bons pères de famille en matière de réchauffement climatique, et à ne pas violer leurs droits fondamentaux, plus précisément les articles 2 et 8 de la CEDH et les articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant. L'on ne pourrait donc estimer qu'en demandant à Votre Tribunal de prononcer différentes astreintes, elles poursuivent l'obtention de dommages et intérêts. En Vous demandant de prononcer ces différentes astreintes, elles Vous demandent de prononcer un moyen de pression qui s'est avéré nécessaire au vu du comportement des parties défenderesses.

Pour ne laisser aucun doute quant à ce, les parties demanderesses Vous demandent en 7° du dispositif des présentes conclusions d'acter que l'asbl Klimaatzaak s'engage à affecter intégralement les astreintes échues en conformité avec son objet social[1147].

§2. Le caractère précis et complet des injonctions demandées

665. Comme mentionné à plusieurs reprises, les parties demanderesses Vous demandent de condamner les parties défenderesses à la réduction de leurs émissions annuelles de GES à partir du territoire belge de manière à obtenir :
    - En 2025, une réduction de 48%, pour le moins 42%, par rapport à 1990 ;
    - En 2030, une réduction de 65%, pour le moins 55%, par rapport à 1990 ;
    - En 2050, une émission nette nulle.

Cette demande de condamnation a un caractère précis et complet. Les émissions de GES de chaque pays sont au cœur de la politique climatique internationale et européenne, et font l'objet d'obligations de rapportage dans aussi bien le contexte de la CCNUCC[1148] que le contexte européen[1149]. Ces rapports officiels permettent, par leur nature même, de rencontrer l'exigence d'une condamnation à caractère précis et complet.

[1146] J. VAN COMPERNOLLE & G. DE LEVAL, « Astreinte », *Rép. not.*, Tome XIII, La procédure notariale, Livre 4/6, Bruxelles, Larcier, 2013, no. 11.

[1147] Voy. Statuts de l'asbl Klimaatzaak, Pièce P.7, art. 3.

[1148] Voy. *supra*. no. 276.

[1149] Voy. supra. nos. 208-212.

En l'espèce, nous demandons que le rapportage annuel des émissions de GES du pays au Secrétariat de la CCNUCC[1150] soit utilisé pour le suivi du respect des injonctions. Ce rapport est fait de manière automatique chaque année, et la date du 15 avril ressort des textes internationaux[1151].

§3. La nécessité des astreintes

666. L'argument tenant au fait qu'il n'est pas nécessaire de prononcer une astreinte à l'encontre d'une personne publique en ce qu'il est exclu que ceux-ci cherchent « *à se soustraire à* l'exécution *d'une décision de justice* »[1152] a déjà été réfuté par la jurisprudence de la Cour de justice Benelux[1153] et est renversé par la pratique[1154]. Tant dans les affaires du survol de Bruxelles[1155], que dans les affaires des violations des droits fondamentaux dans les prisons belges[1156], l'Etat belge s'est fait condamner à de nombreuses reprises. Même avec l'application des astreintes, celui-ci est resté en défaut de se conformer aux jugements et arrêts prononcés[1157]. Cela est également le cas pour les autres parties défenderesses[1158].

667. Au vu de la jurisprudence et de la doctrine existantes, aucune condition n'a par ailleurs trait à la démonstration d'une quelconque nécessité en cas de demande de prononciation d'une astreinte.

668. En tout état de cause, la simple lecture des conclusions des demanderesses devrait suffire à convaincre de la nécessité des astreintes, au niveau scientifique, et au niveau de la gouvernance politique lacunaire dans le dossier qui Vous est soumis. D'autant plus, qu'à la lecture des conclusions de la Région flamande, la concluante s'insurge d'y lire ce qui suit :

> *« Les diverses règles de compétence et les règles d'organisation interne et de fonctionnement des autorités ont pour conséquence que la concluante, de même que les autres défenderesses, n'ont pas la possibilité d'exécuter les demandes principales. En raison de cette* ***impossibilité d'exécution*** *des demandes principales, l'astreinte en tant qu'incitant perd toute son utilité »*[1159].

Ce passage souligne précisément l'objet de l'action en justice des parties demanderesses. L'inaction et l'inertie des parties défenderesses a duré trop longtemps et au vu de l'urgence

---

[1150] *Supra*, no. 209.

[1151] Ceci ressort du §2(b) de la décision 3/CP.1, Pièce H.1, qui indique le 15 avril comme date butoir, mais également des décisions 3/CP.5 (§2), Pièce H.4 and 24/CP.19 (§3), Pièce H.19, voy. *supra* no. 209.

[1152] Conclusions principales de la Région wallonne, p. 54.

[1153] C.J. Benelux, 6 février 1992, *R.W.*, 1991-1992, p. 1027.

[1154] *Cfr*. la doctrine unanime citée par K.WAGNER, « Dwangsom », *A.P.R.*, Mechelen, Story-Scientia, 2003, no. 71, ainsi que les nombreuses applications jurisprudentielles citées *supra*.

[1155] Citons par exemple : Civ. Bruxelles (référé), 1er février 2019, R.G. 18/4372/A ; Bruxelles, 17 mars 2005, *R&J*, 2005/2, p. 126 ; Civ. Bruxelles, 11 septembre 2017, R.G. 16/4222/A, 16/4225/A, 16/4229/A, 16/4240/A.

[1156] Voy. not. : Mons, 27 juin 2017, *J.L.M.B.*, 2018/9, p. 395 ; Civ. Brabant-wallon, 12 décembre 2014, *J.L.M.B.*, 2015/6, p. 285 ; Civ. Bruxelles (référé), 5 décembre 2018, *J.T.*, 2019, p. 188 ; CEDH, 28 mai 2019, *J.D.J.*, no. 385, p. 23.

[1156] Mons, 27 juin 2017, *J.L.M.B.*, 2018/9, p. 395.

[1157] Voy. par exemple, la presse qui fait état du non-paiement des astreintes : « *3, 2 millions d'euros, c'est ce que doit l'Etat fédéral au gouvernement bruxellois dans le dossier du survol de Bruxelles. Il doit payer car il viole les normes de bruit. De nouveau condamné en février dernier, le fédéral est en défaut de paiement depuis le 30 août. Alain Maron, ministre bruxellois de l'Environnement compte bien réclamer cet argent* » in : M.L. MATHOT, « Survol de Bruxelles : l'État fédéral condamné à payer 3,2 millions d'astreintes », *RTBF*, 4 septembre 2019.

[1158] Voy. not. : Civ. Bruxelles (référé), 5 octobre 2011, *J.L.M.B.*, 2012/39, p. 1858-1869 ; Civ. Bruxelles (référé), 31 juillet 1991, F-19910731-3 ; Brussel, 10 november 2009, *R.A.B.G.*, 2010/10, p. 626-632 ; Brussel, 30 juli 2009, nr. N-20090730-3.

[1159] Conclusions additionnelles de la Région flamande, p. 103, pt 231.

climatique, les parties demanderesses ont décidé de citer les parties défenderesses devant Votre Tribunal. Par ces mots, la Région flamande renforce le sentiment de nécessité d'action dans le chef des parties demanderesses.

Pour appuyer la nécessité de prononcer les condamnations demandées sous peine d'astreintes, nous vous renvoyons vers la Partie 3. Faits et la discussion des moyens invoqués. De manière plus spécifique et non-exhaustive, nous pouvons épingler ci-dessous différents faits qui devraient Vous convaincre de cette nécessité et du manque de *leadership* patent dont les parties défenderesses ont fait preuve, ceci à une époque d'urgence climatique :

- Le très long délai relatif à la conclusion - en date du 18 février 2018 - entre les parties défenderesses, de l'accord de coopération concernant le *burden sharing* pour la période 2013-2020[1160] ;
- L'incapacité, jusqu'au tout dernier moment, des parties défenderesses à arrêter une position commune de la Belgique pour les négociations entourant l'Accord de Paris[1161] ;
- Le fait que la Belgique traine en queue du peloton européen en termes d'objectifs de réduction d'émissions de GES, des objectifs pourtant forts modestes et insuffisants par rapport aux nécessités reconnues par les communautés scientifiques et internationales[1162] ;
- Le refus en toute dernière minute des parties défenderesses de souscrire aux objectifs climatiques ambitieux avec ses partenaires du Benelux dans le cadre du dialogue de Tanaloa[1163] ;
- Le rejet par la Belgique (l'un des seuls États membre à agir de cette manière) des deux directives Énergie visant respectivement à améliorer substantiellement l'efficacité énergétique des 28 États membres et à augmenter la part d'énergies provenant de sources renouvelables[1164] ;
- L'incapacité des parties défenderesses à remettre un Plan National intégré Énergie-Climat qui corresponde aux attentes du règlement européen sur la gouvernance[1165] ;
- La Ministre flamande du Climat qui énonce que la Flandre n'atteindra pas ses objectifs européens de réduction des émissions de 2020 et même, avec dix années d'action possible encore, de 2030[1166].

669. Etant donné que le danger est tellement grave, l'urgence tellement urgentissime et le déficit à gouverner avec *leadership* tellement patent, particulièrement les quatre années écoulées depuis la citation introductive d'instance, les parties demanderesses ont décidé d'augmenter le montant de l'astreinte demandée de 100.000 EUR[1167] par mois de retard à rencontrer les obligations à 1.000.000 EUR par mois de retard.

[1160] Voy . *supra* nos. 310-316.
[1161] X., 'La Belgique débarque à la Cop 21 sans accord climatique !', La Libre, 30 novembre 2015.
[1162] Voy . *supra* nos. 277-278.
[1163] S. DEVILLERS, "Objectifs climatiques torpillés par la Belgique : "Stupéfiant et affligeant", dénoncent les ONG », *La Libre*, 24 septembre 2018 , Pièce K.3.
[1164] G. Woelfle, 'La Belgique vote contre deux directives européennes pour le climat, Marghem rejette la faute sur les Régions', RTBF, 4 décembre 2017, disponible sur : https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_la-belgique-vote-contre-deux-directives-europeennes-pour-le-climat-marghem-rejette-la-faute-sur-les-regions?id=10089238
[1165] X, « Climat: la Belgique risque d'être recalée en deuxième sess' par l'Europe », *Le Soir*, 4 février 2019, Pièce K.6.
[1166] X., « Nieuwe Klimaatminister Zuhal Demir (N-VA) bekent: Vlaanderen haalt klimaatdoelen niet », *De Morgen*, 9 october 2019, Pièce K.8.
[1167] Demande originelle dans la citation.

Afin de permettre de vérifier que les réductions d'émissions de GES imposées sur 2025 et 2030 sont effectivement atteintes, les concluantes Vous demandent également de mettre l'affaire en continuation et d'ordonner de Vous communiquer le rapport d'émissions de GES se rapportant à ces années. Elles Vous demandent d'assortir cette communication d'une astreinte de 10.000 € par jour de retard à partir du 10e jour suivant le 15 avril 2026 et le 15 avril 2031, cette date est en effet la date officielle de remise du rapport susvisé.

670. Le montant des astreintes demandées est raisonnable. Comme cela est très bien expliqué dans un article de doctrine néerlandaise qui traite de la question d'imposer dans l'affaire Urgenda une astreinte à l'État néerlandais (ce qui se fait très rarement aux Pays-Bas), il faut que le montant de l'astreinte rend le non-respect du jugement devient plus onéreux pour la partie succombante que son respect. La conformité devient alors la seule option économiquement rationnelle. Cette doctrine estime à 10 millions de US Dollars le montant annuel « *raisonnable* » qui pourrait suffire pour « *inciter* » l'État néerlandais à se conformer à l'Arrêt Urgenda, et souligne également que ce montant ne serait « *pas une grave atteinte au budget de l'Etat* »[1168]. Les astreintes demandées pour soutenir l'exécution des injonctions ordonnant les réductions d'émissions de GES se situent dans un même ordre de grandeur.

671. Pour toutes ces raisons, il semble aux parties demanderesses qu'il est nécessaire et raisonnable de prononcer les astreintes demandées. Les parties défenderesses sont en tout état de cause en défaut d'avoir prouvé avoir fait preuve de coopération et avoir tout mis en œuvre pour réduire les émissions de GES belges.

SECTION 4. ***<u>En conclusion</u>***

672. Sous ce chapitre, les parties demanderesses ont, outre le fait d'expliquer leurs demandes de prononcé des condamnations sous peine d'astreinte, également mis en lumière les raisons pour lesquelles le montant de ces astreintes avait substantiellement augmenté.

Elles ont réfuté de manière concise mais pertinente les critiques que les parties défenderesses opposaient à l'astreinte. Les demandes qui Vous sont adressées sont précises et complète. En outre, le prononcé des condamnations sous peine d'astreintes est, en l'espèce, nécessaire et raisonnable au vu de l'urgence et du manque de coopération et de leadership des parties défenderesses. Enfin, les parties défenderesses sont bien en défaut de prouver que les astreintes demandées seraient comparables à des dommages et intérêts, le simple fait que les parties demanderesses s'engagent à affecter le montant de ces astreintes à des actions visant la réduction des émissions de GES belges démontre le contraire.

[1168] G. BOOGAARD & R. J. B. SCHUTGENS, "Na ons de zondvloed", *JCDI*, 12 juni 2019, p. 7, Pièce J.3.

PARTIE 8. LE DISPOSITIF

PAR CES MOTIFS

SOUS TOUTES RÉSERVES GÉNÉRALEMENT QUELCONQUES ET SANS RECONNAISSANCE PRÉJUDICIABLE

PLAISE AU TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE FRANCOPHONE DE BRUXELLES DE :

Dire l'action recevable et fondée et ainsi :

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

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

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

4° En conséquence, **ordonner** aux parties défenderesses de prendre les mesures nécessaires pour amener la Belgique à diminuer ou faire diminuer le volume global des émissions annuelles de gaz à effet de serre à partir du territoire belge de manière à atteindre

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

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

A cette fin :

- ordonner aux parties défenderesses de communiquer à Votre Tribunal et aux parties demanderesses les rapports d'émission de gaz à effet de serre relatifs à 2025 et 2030 communiqués au Secrétariat de la CCNUCC, et ceci le jour même où ils sont communiqués à cet organe en 2026 respectivement 2031;
- fixer d'ores et déjà l'affaire trois mois après chacune de ces communications, avec instruction aux parties de déposer leurs conclusions relativement aux conclusions du rapport d'émission de gaz à effet de serre de l'année concernée
  - pour les parties demanderesses : 1 mois à partir de la réception du rapport d'émission de gaz à effet de serre relatif à 2025 et à 2030 communiqués au Secrétariat de la CCNUCC ;
  - pour les parties défenderesses : 1 mois à partir de la réception des conclusions des parties demanderesses.

- condamner les parties défenderesses, *in solidum* ou l'une à défaut de l'autre, au paiement d'une astreinte de 10.000 € par jour de retard à la première demanderesse, l'asbl Klimaatzaak à défaut de communiquer le rapport d'émission de gaz à effet de serre à Votre Tribunal et aux parties demanderesses dans les dix jours suivants le 15 avril de l'année de dépôt de rapport concernée;

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

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

En tout état de cause

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

2° **Condamner** les parties citées aux entiers frais et dépens de l'instance, y compris l'indemnité de procédure liquidée au montant de 1.320 EUR, s'agissant d'une affaire non évaluable en argent.

Pour les parties demanderesses,

Le 16 décembre 2019,

Ses Conseils,

Carole Billiet Eric Gillet Audrey Baeyens Luc Depré

PARTIE 9. Inventaire des pièces

TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE FRANCOPHONE DE BRUXELLES
R.G. n° 15/4585/A

A. Correspondance

	Date	Description
A.1	2014	Mise en demeure officielle du 1er décembre 2014 de l'Etat belge
A.2	2014	Mise en demeure officielle du 1er décembre 2014 de la Région flamande
A.3	2014	Mise en demeure officielle du 1er décembre 2014 de la Région de Bruxelles-Capitale
A.4	2015	Mise en demeure officielle du 2 janvier 2015 de la Région wallonne
A.5	2014	Réponse officielle 19 décembre 2014 de la Région flamande
A.6	2015	Réponse officielle du 9 janvier 2015 de la Région de Bruxelles-Capitale
A.7	2015	Réponse officielle du 23 février de la Région wallonne
A.8	2015	Lettre de Mme. la Ministre Marie-Christine Marghem (invitation réunion des ministres) du 29 janvier 2015
A.9	2015	Lettre à l'État belge du 13 avril 2015
A.10	2015	Lettre à la Région wallonne du 13 avril 2015
A.11	2015	Lettre à la Région de Bruxelles-Capitale du 13 avril 2015
A.12	2015	Lettre à la Région flamande du 13 avril 2015
A.13	2015	Réponse de la Région flamande du 20 avril 2015
A.14	2015	Réponse de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 mai 2015
A.15	2015	Réponse de la Région wallonne du 8 mai 2015

B. GIEC (IPCC)

	Date	Description
B.1		Terminologie de confiance et de probabilité scientifique utilisée par le GIEC (AR4, Groupe de Travail I ("GTI"), p. 22 et AR5 Groupee de Travail I ("GTI"), p. 36)
B.2	1990	Le Premier Rapport d'évaluation ('AR1') (IPCC 1990, AR1)
B.3	1998	Principes régissant les travaux du GIEC, 01.10.1998
B.4	2007	Le quatrième Rapport d'évaluation ('AR4') - Groupe de Travail 1 (update 2009) (IPCC 2007, AR4 WGI)
B.5	2007	Le quatrième Rapport d'évaluation ('AR4') - Groupe de Travail 1 - Résumé à l'intention des décideurs - (update 2009) (IPCC 2007, AR4 WGI, SPM)
B.6	2007	Le quatrième Rapport d'évaluation ('AR4') - Groupe de Travail 2 (update 2009)

		(IPCC 2007, AR4 WGII)
B.7	2007	Le quatrième Rapport d'évaluation ('AR4') - Groupe de Travail 2 - Résumé à l'intention des décideurs (update 2009) (IPCC 2007, AR4 WGII, SPM)
B.8	2007	Le quatrième Rapport d'évaluation ('AR4') - Groupe de Travail 3 (update 2009) (IPCC 2007, AR4 WGIII)
B.9	2007	Le quatrième Rapport d'évaluation ('AR4') - Groupe de Travail 3 - Résumé à l'intention des décideurs (update 2009) (IPCC 2007, AR4 WGIII, SPM)
B.10	2007	Le quatrième Rapport d'évaluation ('AR4') - Rapport de synthèse (update 2009) (IPCC 2007, AR4 SYR)
B.11	2007	Le quatrième Rapport d'évaluation ('AR4') - Rapport de synthèse – Résumé à l'intention des décideurs (update 2009) (IPCC 2007, AR4 SYR, SPM)
B.12	2010	MASTANDREA (M.D.) *et al.*, *Guidance Note for Lead Authors of the IPCC Fifth Assessment Report on Consistent Treatment of Uncertainties*, Genève, Intergovernmental Panel on Climate Change, 2010.
B.13	2011	Rapport spécial sur les énergies renouvelables, avril 2011 (IPCC 2011, SR Renewable Energy)
B.14	2011	Rapport spécial sur les énergies renouvelables, avril 2011 – Résumé à l'intention des décideurs (IPCC 2011, SR Renewable Energy, SPM)
B.15	2013	Le cinquième Rapport d'évaluation ('AR5') – Groupe de Travail 1 (IPCC 2013, AR5 WG I)
B.16	2013	Le cinquième Rapport d'évaluation ('AR5') – Groupe de Travail 1 - Résumé à l'intention des décideurs (IPCC 2013, AR5 WG I, SPM)
B.17	2014	Le cinquième Rapport d'évaluation ('AR5') – Groupe de Travail 2 (IPCC 2014, AR5 WG II)
B.18	2014	Le cinquième Rapport d'évaluation ('AR5') – Groupe de Travail 2 - Résumé à l'intention des décideurs (IPCC 2014, AR5 WG II, SPM)
B.19	2014	Le cinquième Rapport d'évaluation ('AR5') – Groupe de Travail 3 (IPCC 2014, AR5 WG III)
B.20	2014	Le cinquième Rapport d'évaluation ('AR5') – Groupe de Travail 3 - Résumé à l'intention des décideurs (IPCC 2014, AR5 WG III, SPM)
B.21	2014	Le cinquième Rapport d'évaluation (AR5) - Rapport de synthèse (IPCC 2014, AR5 SYR)
B.22	2014	Le cinquième Rapport d'évaluation (AR5) - Rapport de synthèse – Résumé à l'intention des décideurs (IPCC 2014, AR5 SYR, SPM).

B.23	2018	Rapport spécial sur les impacts d'un réchauffement climatique de plus de 1,5°C, octobre 2018 (IPCC 2018, SR 1.5°C)
B.24	2018	Rapport spécial sur les impacts d'un réchauffement climatique de plus de 1,5°C, octobre 2018 – Résumé à l'intention des décideurs (IPCC 2018, SR 1.5°C, SPM)
B.25	2019	Rapport spécial sur les océans, septembre 2019 (IPCC 2019, SR Ocean)
B.26	2019	Rapport spécial sur les océans, septembre 2019 – Résumé à l'attention des décideurs (IPCC 2019, SR Ocean, SPM)
B.27	2019	Rapport spécial sur les terres, août 2019 (IPCC 2019, SR land)
B.28	2019	Rapport spécial sur les terres, août 2019 – Résumé à l'attention des décideurs (IPCC 2019, SR land, SPM)

C. Documentation scientifique belge

	Date	**Description**
C.1		GROUPE D'EXPERTS POUR LE CLIMAT ET LA DURABILITE, « Un changement systémique est nécessaire et urgent si l'on veut s'attaquer efficacement aux changements climatiques et à la crise des écosystèmes », 14 mai 2019
C.2	2004	VAN YPERSELE (J.P.) & MARBAIX (Ph.), *Impact van de klimaatverandering in België*, UCLouvain – Greenpeace, 2004, 42p.
C.3	2009	Mira, Milieuverkenning 2030, november 2009
C.4	2009	Cour des comptes, "Politique climatique fédérale - Mise en œuvre du protocole de Kyoto" (sans annexes), juin 2009
C.5	2009	MIRA, *Advies over de Klimaattop in Kopenhagen*, Brussel, 26 november 2009
C.6	2010	E. BRITS *et al.*, *Climate change and health. Set-up of monitoring of potential effects of climate change on human health and on the health of animals in Belgium*, Bruxelles, Institut Scientifique de Santé Publique, 2010
C.7	2013	Scénarios pour une Belgique bas carbone à l'horizon 2050 – Sommaire, novembre 2013
C.8	2013	CORNET (M.) *et. al.*, *Scenarios for a Low Carbon Belgium by 2050. Final Report*, Brussels, Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment – Climate Change Section, November 2013, 122 p.
C.9	2017	NATIONAL CLIMATE COMMISSION, *Belgium's seventh national communication and third biennial report on climate change under the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Brussels, Federal Service Public Health, Food Chain Safety and Environment, December 2017
C.10	2017	COMMISSION NATIONALE CLIMAT, *Septième communication nationale sur les changements climatiques en vertu de la Convention-Cadre des Nations Unies*

		sur les Changements Climatiques, Bruxelles, Service Public Fédéral Santé Publique, Sécurité de la Chaine alimentaire et Environnement, 2017/12, 16 p. (Résumé en français de la pièce précitée C.9)
C.11	2019	Groupe d'experts pour le climat et le développement durable, '*Un changement systémique est nécessaire et urgent si l'on veut s'attaquer efficacement aux changements climatiques et à la crise des écosystèmes*' , 14 mai 2019
C.12	2019	PLATEFORME WALLONNE POUR LE GIEC, Océans et cryosphere, lettre 15, Novembre 2019

D. Documentation scientifique européenne

	Date	Description
D.1	2006	European Environmental Agency, *The changing faces of Europe's coastal areas*, Copenhagen, EEA Report no. 6/2006, 2006
D.2	2013	European Environmental Agency, *Trends and projections 2013*, 9 octobre 2013
D.3	2014	European Environmental Agency, *Trends and projections in Europe 2014*, 28 octobre 2014
D.4	2014	Commission européenne, *Rapport au Parlement européen et au Conseil. Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs assignés au titre du protocole de Kyoto et des objectifs de l'Union pour 2020*, 28 Octobre 2014
D.5	2017	European Environmental Agency, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report*, Copenhagen, 2017
D.6	2018	CLIMACT, Net zero by 2050 : from whether to how. Zero emission pathways for the Europe we want, September 2018

E. Documentation scientifique internationale

	Date	Description
E.1	1990	F.R. RIJSBERMAN et R.J. SWART (eds.), *Targets and Indicators of Climatic Change. Report of Working Group II of the Advisory Group on Greenhouse Gases*, Stockholm, Stockholm Environment Institute, 1990
E.2	2006	N. Stern, *the Economics of Climate Change – The Stern Review*, Cambridge, 2006
E.3	2009	Environmental Protection Agency (EPA) "Endangement and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases Under Section 2020(a) of the Clean Air Act; Final Rule", 15 décembre 2009
E.4	2009	Agence Internationale de l'Énergie, Energy Policies of IEA Countries - Belgium (extrait)

E.5	2009	R. Lindsey, 'Climate change : Atmospheric Carbon Dioxide', *NOAA, climate.gov*, 19 september 2019
E.6	2010	UNEP, *The Emissions Gap Report*, executive summary, 2010
E.7	2011	Agence Internationale de l'Énergie, World Energy Outlook (résumé), novembre 2011
E.8	2011	UNEP, *The Emissions Gap Report*, executive summary, 2011
E.9	2012	Banque Mondiale, Baissons la chaleur (résumé analytique), novembre 2012
E.10	2012	PricewaterhouseCoopers (PwC), Too late for two degrees? Low Carbon Economy Index 2012, novembre 2012
E.11	2013	Agence Internationale de l'Énergie, Redéfinir les contours du débat énergie-climat (résumé), juin 2013
E.12	2014	Banque Mondiale, State and Trends of Carbon Pricing (Figure 4), mai 2014
E.13	2014	PNEU, Rapport sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions, figure ES.1 (neutralité carbone), novembre 2014
E.14	2016	International Energy Agency, *CO_2 Emissions from Fuel Combustion: Key CO_2 Emissions Trends,* 2016
E.15	2017	International Organization for Migration, Extreme heat and migration
E.16	2018	Déclaration de l'OMM sur l'état du climat mondial de 2018
E.17	2018	N. WATTS *et al*., "The 2018 report of the Lancet Countdown on health and climate change : shaping the health of nations for centuries to come, Executive Summary", *The Lancet*, 2018
E.18	2018	International Organization for Migration, *Global migration indicators for 2018*
E.19	2018	UNEP, *The Emissions Gap Report*, executive summary, 2018
E.20	2019	UNEP, *The Emissions Gap Report*, executive summary, 2019
E.21	2019	J. CHRISTENSEN & A. OLHOFF, *Lessons from a decade of emissions gap assessments*, Nairobi, UNEP, 2019
E.22	2019	Report of The Lancet Countdown on health and climate change, "*ensuring that the health of a child born today is not defined by a changing climate*", 13 novembre 2019, Cité dans les conclusions comme : 'the lancet countdown 2019'

F. Documentation juridique belge

Législation

	Date	Description
F.1	2002	Accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto

F.2	2013	Arrêté royal portant fixation de la vision stratégique fédérale à long terme de développement durable, 18 juillet 2013
F.3	2014	Région Wallonne, Décret « Climat », 20 février 2014
F.4	2018	Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, M.B., 12 juillet 2018
F.5	2019	Proposition de loi spéciale du 6 février 2019 coordonnant la politique de l'autorité fédérale, de Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme. Avis du Conseil d'Etat n° 65.404/AG du 4 mars 2019, Chambre des repr., *Doc. Parl*., sess. ord. 2018-2019, no. 54-3517/004
F.6	2019	Proposition du 13 mars 2019 de révision de l'article 7bis de la Constitution afin d'ancrer les objectifs et principes climatiques, Chambre des repr., *Doc. Parl*., sess. ord. 2018-2019, no. 54-3642-001
	<u>Autres</u>	
	Date	**Description**
F.7	2009	Déclaration de la politique régionale wallonne, « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire » (extrait), 16 juillet 2009
F.8	2009	Chambre des Représentants de Belgique, Résolution en vue de la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique de Copenhague du 7 au 18 décembre 2009
F.9	.2009	Parlement flamand, Resolutie betreffende het nieuwe klimaatverdrag van Kopenhagen, 9 décembre 2009
F.10	2009	Cour des comptes, "Politique climatique fédérale - Mise en œuvre du protocole de Kyoto" (sans annexes), juin 2009
F.11	2009	Minaraad, Nationaal Klimaatplan van België 2009 - 2012: stand van zaken, 19 février 2009
F.12	2009	Minaraad, Advies van 26 november 2009 over de Klimaattop in Kopenhagen, 26 novembre 2009
F.13	2009	Résolution du 3 décembre 2009 en vue de la Conférence de l'ONU sur les changements climatiques, se tenant à Copenhague du 7 au 18 décembre 2009, Chambre des repr., *Doc. Parl*., sess. ord. 2009-2010, n° 52 2263/002
F.14	2010	Minaraad, Advies over de klimaattop in Cancún, 28 octobre 2010
F.15	2011	Accord institutionnel sur la Sixième réforme de l'État, 11 octobre 2011
F.16	2014	Conseil fédéral du Développement durable, Suivi des avis 2014, 31 décembre 2014
F.17	2014	Conseil fédéral du Développement durable, Avis sur la concrétisation de la transition de la Belgique vers une société bas carbone en 2050, 3 juin 2014
F.18	2016	Conseil fédéral du Développement durable, Avis sur la gouvernance concernant la politique climatique, 4 juillet 2016
F.19	2017	Sénat de Belgique, Rapport d'information sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, 23 janvier 2007

F.20	2017	Bureau Fédéral du Plan, Rapport fédéral de décembre 2017 « Concrétiser les objectifs mondiaux de développement durable »
F.21	2019	Déclaration de la politique régionale wallonne 2019-2024
F.22	2019	Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune 2019-2024
F.23	2019	Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024
F.24	2019	Proposition du 19 décembre 2019 de résolution visant à repositionner la Belgique dans le débat climatique, Chambre des repr., Doc. Parl., sess. ord. 2018-2019, no. 54 3416/006
F.25	2019	Déclaration de politique wallonne 2019-2024, 9 septembre 2019

G.Documentation juridique européenne

	Date	**Description**
G.1	1996	Commission européenne, Communiqué de presse, « Stratégie communautaire en matière de changement climatique - Conclusions du Conseil », 1996
G.2	2007	Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius. Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà, COM (2007) 2 final, Bruxelles, 10 janvier 2007
G.3	2007	Commission Européenne, *Livre vert présenté par la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'Union européenne*, Bruxelles, 29 juin 2007, COM(2007) 354 final, cité comme 'CE, Livre Vert Climat 2007'
G.4	2008	Parlement européen, Résolution du 31 janvier 2008 sur le bilan de la Conférence de Bali sur le changement climatique
G.5	2008	Comité économique et social européen, Avis sur la « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre » du juillet 2008
G.6	2009	Décision n° 406/2009/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (« ESD » : « Effort Sharing Decision »)
G.7	2009	Parlement européen, Résolution du 4 février 2009 sur « 2050: l'avenir commence aujourd'hui – recommandations pour une future politique intégrée de l'UE en matière de lutte contre le changement climatique » (2008/2105(INI))
G.8	2009	Commission européenne, Livre blanc Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen, 1er avril 2009
G.9	2009	Directive 2009/28/CE

G.10	2010	Communication de la Commission au Parlement, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, Analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre et évaluation du risque de «fuites de carbone», n° Com(2010) 265, 26 mai 2010
G.11	2011	Commission européenne, Communication de la Commission européenne, Rapport 2011 pour la Belgique, 7 juin 2011, SEC(2011) 710 final
G.12	2011	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050, COM (2011) 112 final, Bruxelles, 8 mars 2011
G.13	2011	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050, COM (2011) 885 final, Bruxelles, 15 décembre 2011
G.14	2012	Commission européenne, Communication de la Commission européenne, Rapport 2012 pour la Belgique, 30 mai 2012, SWD(2012) 314 final
G.15	2013	Commission européenne, Communication de la Commission européenne, Rapport 2013 pour la Belgique, 29 mai 2013, SWD(2013) 351 final
G.16	2014	Commission européenne, Communication de la Commission européenne, Rapport 2014 pour la Belgique, 5 mars 2014, SWD(2014) 75 final
G.17	2014	Règlement (UE) n° 662/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 en ce qui concerne la mise en œuvre technique du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
G.18	2014	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030, COM (2014) 15 final, Bruxelles, 22 janvier 2014
G.19	2014	Commission staff working document. Executive summary of the impact assessment accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions, A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030, SWD(2014) 16 final, Bruxelles, 22 janvier 2014
G.20	2015	Commission européenne, Communication de la Commission européenne, Rapport 2015 pour la Belgique, 18 mars 2015, SWD(2015) 21 final/2
G.21	2016	Commission européenne, Communication de la Commission européenne, Rapport 2016 pour la Belgique, 26 février 2016, SWD(2016) 71 final
G.22	2017	Commission européenne, Communication de la Commission européenne, Rapport 2017 pour la Belgique, 1er mars 2017, SWD(2017) 67 final/2
G.23	2018	Ciscar K.C., Feyen L., Ibaretta D., & Soria A. (coord.), *Climate impacts in Europe : Final report of the JRC PESETA III project* (European Commission 2018).

G.24	2018	Commission européenne, Communication de la Commission européenne, Rapport 2018 pour la Belgique, 7 mars 2018, SWD(2018) 200 final
G.25	2018	Commission européenne, Rapport 2018 de la Commission européenne, « l'UE et l'Accord de Paris sur le climat : bilan des progrès réalisés à la COP de Katowice », 26 octobre 2018, COM(2018) 716 final
G.26	2018	Eurostat, Rapport "Smarter, greener, more inclusive ? Indicators to support the Europe 2020 Strategy", Luxemburg, European Union, 2018
G.27	2018	Commission européenne, Document de travail des services de la Commission. Rapport 2019 pour la Belgique, Bruxelles, 27 février 2019, SWD (2019) 1000 final
G.28	2018	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une planète propre pour tous. Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat, COM (2018) 773 final, Bruxelles, 28 novembre 2018
G.29	2018	Règlement 2018/842
G.30	2018	Règlement gouvernance 2018/1999
G.31	2018	Directive 2018/2001
G.32	2019	Commission européenne, Communication de la Commission européenne, Rapport 2019 pour la Belgique, 27 février 2019, SWD(2018) 200 final
G.33	2019	Commission européenne, "Assessment of the draft National Energy and Climate Plan of Belgium", 18 June 2019, SWD(2019) 211 final
G.34	2019	Commission européenne, Recommandations de la Commission du 18 juin 2019 sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Belgique couvrant la période 2021-2030, C(2019) 4401 final, SWD(2019) 211 final
G.35	2019	EUROFOUND, Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement, Luxemburg, Publication office of the European Union, 2019
G.36	2019	Parlement européen, Résolution du 14 mars 2019 sur le changement climatique – Une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat conformément à l'Accord de Paris (2019/2582 (RSP))
G.37	2018	Communiqué de presse de la Commission européenne du 28 novembre 2018 : "La Commission appelle de ses vœux une Europe neutre pour le climat d'ici à 2050"
G.38	2019	European Parliament, Resolution of 28 November 2019 "on the climate and environment emergency" (2019/2930(RSP))
G.39	2019	European Commission, Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The European Green deal*, Brussels, 11 décembre 2019, COM(2019) 640 final,
G.40	2019	CONSEIL EUROPEEN, Notules des réunions du 12 décembre 2019

H. Documentation juridique internationale

CCNUCC (UNFCCC)		
	Date	**Description**
H.1	1992	Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
H.2	1995	Berlin - Décision 3/CP.1
H.3	1997	Protocole de Kyoto à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
H.4	1999	Bonn - Décision 3/CP.5
H.5	2007	Plan d'Action de Bali - Décision 1/CP.13
H.6	2007	Rapport du Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'Annexe I au titre du Protocole de Kyoto sur les travaux de sa quatrième session, tenue à Vienne du 27 au 31 août 2007
H.7	2009	Accord de Copenhague - Décision 1/CP.15
H.8	2009	Rapport du Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'Annexe I au titre du Protocole de Kyoto sur sa septième session, tenue à Bonn, du 29 mars au 8 avril 2009
H.9	2010	Les Accords de Cancun - Décision 1/CP.16
H.10	2010	Cancun - Décision 9/CP.16
H.11	2010	Les Accords de Cancun – Décision 1/CMP.6
H.12	2011	Durban - Décision 1/CP.17
H.13	2011	Durban – Décision 2/CP.17
H.14	2011	Durban - Décision 1/CMP.7
H.15	2011	Décision FCCC/SB/2011/INF.1
H.16	2012	Doha – Décision 1/CMP.8
H.17	2012	Rapport de la CMP.8, tenue à Doha du 26 Novembre au 8 Décembre 2012
H.18	2013	Varsovie - Décision 1/CP.19
H.19	2013	Varsovie - Décision 24/CP.19
H.20	2014	Lima - Décision 1/CP.20
H.21	2015	Accord de Paris
H.22	2015	Paris – Décision 1/CP.21
H.23	2018	Katowice - Décision 1/Cp.24
Autres		
	Date	**Description**
H.24	1969	Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités
H.25	1988	Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 43/53, Résolution sur la protection du climat mondial pour les générations présentes et futures, 6 décembre 1988
H.26	2007	Supreme Court of the US, Massachusetts vs EPA, 549 U.S. 497 (2007) - 02.04.2007
H.27	2009	Conseil des droits de l'homme, Dixième session, Résolution 10/4, Résolution sur les Droits de l'homme et changements climatiques, 25 mars 2009
H.28	2009	Assemblée générale du Conseil des droits de l'homme, Rapport du Conseil des droits de l'homme sur sa dixième session, 2009

H.29	2013	Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 15 (2013) sur le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (art. 24), CRC/C/GC/15, 17 avril 2013
H.30	2015	Oslo Principles 01.03.2015
H.31	2015	Oslo Principles 01.03.2015- Commentaire
H.32	2015	UNFCCC 2015, *Report on the Structured Expert Dialogue on the 2013-2015 review*
H.33	2017	Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Etude analytique sur la relation entre les changements climatiques et le plein exercice effectif des droits de l'enfant », A/HRC/35/13, 4 mai 2017
H.34	2018	Rapport du Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme, « *Rapport du rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable* », A/HRC/37/59, 24 janvier 2018
H.35	2019	Déclaration liminaire de Michelle Bachelet, Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Quarante-deuxième session du Conseil des droits de l'homme, 9 septembre 2019

I.Doctrine belge

	Date	Description
I.1	1998	Mahieu (M.) et van Drooghenbroeck (S.) , « La responsabilité de l'Etat législateur », *J.T.*, 1998
I.2	2009	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
I.3	2016	B. DEBECKER, "Morele schadevergoeding voor vereniging mag meer bedragen dan 1 euro", *De Juristenkrant,* 1 februari 2016
I.4	2016	J.F. PUTZ, "Quand le juge constitutionnel se prononce sur le dommage moral d'une association environnementale. Observations sous C.C. 21 janvier 2016, n° 7/2016 », *Amén*., 2016
I.5	2017	P. GILLAERTS, « De vergoeding van morele schade bij een collectief belang : ieder vogeltje zingt zoals het gebekt is ? », *TBBR/RGDC*, 2017
I.6	2017	F. VANRYKEL, "La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ?", R.B.D.C., 2017
I.7	2018	VAN YPERSELE (J.P.), *In het oog van de klimaatstorm*, Berchem, EPO, 2018.
I.8	2018	H. SCHOUKENS & A. SOETE, « Climate change litigation against states after 'Urgenda' : the times they are a-changing ? », *Amén.-Envir*, 2018/4-Numéro special
I.9	2018	M. EL BERHOUMI & C. NENNEN, "Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme", *Amén*., 2018

I.10	2019	AUVRAY (F.), « La violation d'un traité est-elle une faute ? », *J.T.*, 2019, n° 6756

J.Doctrine internationale

	Date	Description
J.1	2013	A. ANCYGIER, « Poland and the European Climate Policy : an uneasy Relationship, ResearchGate, November 2013
J.2	2018	STEFFEN (W.) *et al*., "Trajectories of the Earth System in the Anthropocene," *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS),* 14 August 2018.
J.3	2019	G. BOOGAARD & R. J. . SCHUTGENS, "Na ons de zondvloed", *JCDI*, 12 juni 2019.

K.Presse belge

	Date	**Description**
K.1	2016	X, « En Belgique, la régionalisation du climat était une erreur », L'Écho, 27 janvier 2016, p. 9.
K.2	2018	J.P. van Ypersele, "De Vlaamse kust zal niet overleven zoals ze nu is. (interview)", *De Tijd*, 2 mai 2018.
K.3	2018	S. DEVILLERS, "Objectifs climatiques torpillés par la Belgique : "Stupéfiant et affligeant", dénoncent les ONG », *La Libre*, 24 septembre 2018
K.4	2019	L. DE ROY, «Groen: "Elke dag een voetbalveld aan bos gekapt in Vlaanderen" », VRT News, 11 april 2019.
K.5	2019	D. VAN REYBROUCK, « Laatste kans voor de Klimaatwet", De Standaard, 20 mars 2019, p. 34.
K.6	2019	X, « Climat: la Belgique risque d'être recalée en deuxième sess' par l'Europe », *Le Soir*, 4 février 2019
K.7	2019	X, « La Belgique ratera ses objectifs climatiques », L'Écho, 5 mars 2019
K.8	2019	X, « Nieuwe Klimaatminister Zuhal Demir (N-VA) bekent: Vlaanderen haalt klimaatdoelen niet », *De Morgen*, 9 octobre 2019
K.9	2019	M. MOORS, "Wie redt de beuk?", *Vrt Nws* 10 novembre 2019
K.10	2019	X., "Hittegolf veroorzaakt hogere dierensterfte en terugval melk- en vleesproductie", Belga, 8 août 2019
K.11	2019	X., "Stijging zeeniveau bedreigt Belgische kust: 'Vlaanderen zal komende jaren moeilijke keuzes moeten maken'", *Knack,* 27 septembre 2019
K.12	2019	X., "Une partie de la Belgique inondée d'ici 2050?", *La Libre,* 30 octobre 2019, avec mise à jour le 31 octobre 2019
K.13	2019	D. MINTEN, "Diagnose: klimaatziek. Behandeling: urgent. Bijna 1.000 artsen vragen dat ons land zijn klimaatinspanningen dringend verhoogt. 'De

		klimaatverandering zal de gezondheidskosten doen toenemen.'", *De Standaard,* 10 oktober 2019
K.14	2019	D. BAERT, "België bij de slechte leerlingen voor hernieuwbare energie in Europa", *VRT*, 12 février 2019
K.15	2019	L. PAUWELS, "Belgische werkgelegenheid profiteert het meest van het Parijse klimaatakkoord", *VRT*, 13 février 2019
K.16	2019	W. De MAESENEER, "1.000 Belgische artsen waarschuwen in open brief voor gevolgen van klimaatopwarming", VRT, 10 october 2019
K.17	2019	X., "Sociaal-Economische Raad Vlaanderen: 'Schuif de klimaatpatat niet door'", Knack, 3 novembre 2019
K.18	2019	W. WINCKELMANS, "Vlaams klimaatplan kost tot 7 miljard euro per jaar", De Standaard, 10 december 2019
K.19	2019	A. DE GREEF, « Getuigenverslag van een klimaatmisdaad. Schuldig verzuim of hoe het klimaat in 1989 niet gered werd », De Standaard Weekend Magazine 2019/19
K.20	2019	W. WINCKELMANS, "Vlaams klimaatplan kost tot 7 miljard euro per jaar", De Standaard, 10 december 2019
K.21	2019	A. WYNS, "Dit is wat de wereld beloofde op de New York Klimaattop", *MO* Magazine*, 4 oktober 2019
K.22	2019	M. de Meulenaere, 'Réchauffement climatique: la planète bascule vers un désastre irréversible, avertissent les scientifiques', *Le Soir*, 28 novembre 2019

L. Presse internationale		
	Date	**Description**
L.1	2007	X., "Bush aide says warming man-made", *BBC,* 15 july 2007
L.2	2007	McKIBBEN(B.), "Warning on Warming", *The New York Review of Books,* 54 (4), 15 mars 2007
L.3	2012	D. KEATING, "Poland block's EU's low carbon roadmap", Politico, 3 october 2012
L.4	2013	X., "Nicolas Stern: 'I got it wrong on climate change – it's far, far worse'", *The Guardian*, 26 january 2013
L.5	2016	A. Nelsen, "Norway pledges to become climate neutral by 2030", *The Guardian*, 15 june 2016
L.6	2017	P.T. BROWN & K. CALDEIRA, "Greater future global warming inferred from Earth's recent energy budget", *Nature*, 7 December 2017
L.7	2018	X., "Le maire de Grande-Synthe Damien Carême attaque l'Etat pour inaction contre le changement climatique », *Le Parisien* 21 novembre 2018
L.8	2019	SCHERER (G.), "Climate Science Predictions Prove Too Conservative. Checking 20 years' worth of projections shows that the Intergovernmental Panel on Climate Change has consistently underestimated the pace and impacts of

		global warming", *Scientific American,* 26 octobre 2019 (publication originale dans *The Daily Climate*, 6 décembre 2012).
L.9	2019	X., "Oil and politics play a role in final wording of U.N. climate change report", *CBS News,* 24 septembre 2019
L.10	2019	X, « Alexandria Ocasio-Cortez : ''Donc, ils savaient !'' », *le Monde*, 1er décembre 2019
L.11	2019	F. HARVEY, "*Latest data show steep rises in CO_2 for seventh year. Readings from Hawaii observatory bring threshold of 450 ppm closer sooner than had been anticipated*", *The Guardian,* 4 June 2019
L.12	2019	D. Carrington, « Climate crisis seriously damaging human health, report finds », *The Guardian*, 3 June 2019
L.13	2019	X., "Scientists shocked by Arctic permafrost thawing 70 years sooner than predicted. Ice blocks frozen solid for thousands of years destabilized. 'The climate is now warmer than at any time in last 5,000 years'", *The Guardian*, 18 June 2019
L.14	2019	T. EDWARDS *et al.*, "Revisiting Antarctic ice loss due to marine ice-cliff instability", *Nature,* 2019
L.15	2019	S.A. KULP & B.H. STRASS, "New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding", *Nature,* 29 October 2019
L.16	2019	D. CARRINGTON, "Climate crisis: 11,000 scientists warn of 'untold suffering'", *The Guardian*, 5 novembre 2019
L.17	2019	X., "Le Parlement vote une réduction des émissions de 55% pour 2030", *euractiv*, 18 mars 2019
L.18	2019	C. Farand, "Guterres asks all countries to plan for carbon neutrality by 2050", Climate Home News, 22 july 2019
L.19	2019	B. DONMEZ, "UN : More than 60 nations vow to be carbón-free by 2050", *AA*, 23 september 2019
L.20	2019	X., "UN chief urges action to make Earth carbon neutral by 2050", *Indian Times*, 21 september 2019
L.21	2019	B. Lahn, "Climate neutrality the Norwegian way: Carbon trading?, *Cicero*, 17 september 2019
L.22	2019	J. TIMPERLEY, "Demark adopts climate law to cut emissions 70% by 2030", *Climate Change News,* 6 December 2019

M. Jurisprudence belge

	Date	**Description**
M.1	1987	C.E., asbl Inter-Environnement Wallonie, n° 27.955 du 20 mai 1987
M.2	1997	C.E., asbl Front commun des Groupements de Défense de la Nature, n° 67.535 du 18 juillet 1997
M.3	1998	C.E., asbl Front commun des Groupements de Défense de la Nature, n° 74.635 du 25 juin 1998

M.4	1998	C.E., asbl R.A.D.L.E.S., n° 71.253 du 28 janvier 1998
M.5	1998	C.E., asbl R.A.D.L.E.S., n° 74.719 du 29 juin 1998
M.6	2000	C.C., arrêt n° 76/2000 du 21 juin 2000
M.7	2001	C.E., asbl Bond Beter Leefmilieu, n° 96.101 du 5 juin 2001
M.8	2002	C.E., asbl Inter-Environnement Wallonie, n° 107.820 du 13 juin 2002
M.9	2003	C.E., asbl Bond Beter Leefmilieu, n° 117.681 du 28 mars 2003
M.10	2004	Cass., (1er ch.), 4 mars 2004, R.G. C.03.0346.N et C.03.0448.N.
M.11	2004	Cass., 25 octobre 2004, *J.L.M.B., 2005*
M.12	2006	Cass., 28 septembre 2006, C.020570.F
M.13	2008	C.E., Coomans e.a, n° 187.998 du 17 novembre 2008
M.14	2008	Cass., 3 janvier 2008, R.G. n° C.06.0322.N
M.15	2010	C.E., arrêt n° 203.430 du 29 avril 2010
M.16	2010	Cass., 10 septembre 2010, *Pas*., 2010, n° 508
M.17	2012	Cass. 5 mai 2011, *R.C.J.B*., 2012, n°3
M.18	2013	C. Const., n°133/2013 du 10 octobre 2013
M.19	2014	Cass., 4 septembre 2014, C.12.0535.F
M.20	2017	Mons, 27 juin 2017, J.L.M.B., 2018/9
M.21	2018	C.E., vzw bond beter leefmilieu Vlaanderen & co, n° 241.048 du 20 mars 2018
M.22	2018	C.E., asbl Greenpeace Belgium, n° 242.874 du 8 novembre 2018
M.23	2018	Cour d'appel de Gand, 22 mars 2018, *T.M.R*., 2019/2
M.24	2019	Civ. Bruxelles (4e ch.), 9 janvier 2019, J.L.M.B., 2019/9
M.25	2019	C. Const, 28 février 2019, n°37/2019

N. Jurisprudence européenne

Jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne

	Date	Description
N.1	2009	C.J.U.E., arrêt *Horvath* (Grande chambre), C-428/07, 16 juillet 2009,
N.2	2019	C.J.U.E., arrêt C-636/18 (Commission c. France), 24 octobre 2019

Jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme

N.3	1994	Cour eur. D.H., arrêt *Lopez Ostra c. Espagne*, 9 décembre 1994
N.4	1998	Cour eur. D.H., arrêt *L.C.B. c. Royaume-Uni*, 9 juin 1998
N.5	1998	Cour eur. D.H., arrêt *Osman c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1998
N.6	1998	Cour eur. D.H., arrêt *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998
N.7	2004	Cour eur. D.H., arrêt *Taskin et autres c. Turquie*, 10 novembre 2004

N.8	2005	Cour eur. D.H., arrêt *Okyay c. Turquie*, 12 juillet 2005
N.9	2005	Cour eur. D.H., arrêt *Fadeïeva c. Russie*, 9 juin 2005
N.10	2006	Cour eur. D.H., arrêt *Giacomelli c. Italie*, 2 novembre 2006
N.11	2006	Cour eur. D.H., arrêt *Murillo Saldias et autres c. Espagne*, 28 novembre 2006
N.12	2008	Cour eur. D.H., arrêt *Boudaïeva et autres c. Russie*, 20 mars 2008
N.13	2009	Cour eur. D. H., arrêt *asbl Erablière c. Belgique*, 24 février 2009
N.14	2009	Cour eur. D.H., arrêt *Tatar c. Roumanie*, 27 janvier 2009
N.15	2009	Cour eur. D.H., arrêt *Branduse c. Roumanie*, 7 avril 2009
N.16	2010	Cour eur. D.H., arrêt *Deés c. Hongrie*, 9 novembre 2010
N.17	2011	Cour eur. D.H., arrêt *Oneryildiz c. Turquie*, 30 novembre 2011
N.18	2011	Cour eur. D.H., arrêt *Georgel et Georgeta Stoicescu c. Roumanie*, 26 juillet 2011
N.19	2011	Cour eur. D.H., arrêt *Dubetska et autres c. Ukraine*, 10 février 2011
N.20	2012	Cour eur. D. H., arrêt *Poirot c. France*, 15 mars 2012
N.21	2012	Cour eur. D.H., arrêt *Di Sarno et autres c. Italie*, 10 janvier 2012
N.22	2012	Cour eur. D.H., arrêt *Kolyadenko et autres c. Russie*, 28 février 2012
N.23	2013	Cour eur. D.H., arrêt *Fabris c. France*, 7 février 2013
N.24	2015	Cour eur. D.H., arrêt *Özel et autres c. Turquie*, 17 novembre 2015
N.25	2015	Cour eur. D.H., arrêt *Smaltini c. Italie*, 24 mars 2015
N.26	2019	Cour eur. D.H., arrêt *Cordella et autres c. Italie*, 24 janvier 2019

O. Jurisprudence internationale

	Date	**Description**
O.1	1997	CIJ, arrêt Gabcikovo, 25 sept. 1997
O.2	2007	Supreme Court of the United States, Massachussett et al. V. Environmental Protection Agency et al., 2 april 2007
O.3	2015	Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, Stichting Urgenda t. Staat der Nederlanden Cité comme “Rechtbank Den Haag 2015 (Urgenda)”
O.4	2018	Affaire T-330/18, Carvalho e.a. / Parlement et Conseil, introduite le 23 mai 2018
O.5	2018	Gerechtshof Den Haag 9 oktober 2018, Staat der Nederlanden t. Stichting Urgenda Cité comme “Gerechtshof Den Haag 2018 (Urgenda)”
O.6	2018	Jugement de la Cour Suprême de Colombie du 5 avril 2018
O.7	2018	Lahore High Court Green Bench, Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan, 25 janvier 2018
O.8	2019	Land and Environment Court New South Wales, 8 février 2019, Gloucester Resourced Limited v. Minister for Planning
O.9	2019	Parket bij de Hoge Raad der Nederlanden 13 september 2019, Conclusie van de Procureur-Generaal, Staat der Nederlanden t. Stichting Urgenda Cité comme “Conclusie Procureur-Generaal bij de Hoge Raad 2019 (Urgenda)”

O.10	2018	United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, Juliana et al. v. USA, No. 17-71692 D.C. No. 6 :15-cv-01517- TC-AA Opinion, March 7, 2018 Cité comme " US Court of Appeals for the 9th Circuit, *Juliana*"
O.11	2019	Cour de cassation française, arrêt n°643 du 5 avril 2019 (18-17.442)

P. Divers		
	Date	**Description**
P.1	1983	UN Documents, *Our Common Future, Gathering a Body of Global Agreements*, 1983
P.2	2011	US Energy Information - Émissions de dioxyde de carbone provenant de la consommation d'énergie par habitant (tonnes métriques de dioxyde de carbone par personne) (à jour en 2011)
P.3	2012	US Energy Information - Émissions totales de dioxyde de carbone provenant de la consommation d'énergie (millions de tonnes métriques) (à jour en 2012)
P.4	2012	Allemagne, The National Sustainable Development Strategy – 2012 Progress Report (extrait) du 7 juin 2012
P.5	2013	Danemark, The Danish Climate Policy Plan - Towards a low carbon society (extrait) d'août 2013
P.6	2013	Royaume-Uni, Analysis of EU 2030 GHG Targets, 18 october 2013
P.7	2014	Statuts Klimaatzaak asbl
P.8	2014	SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, Enquête sur le climat 2013 (conclusions), mai 2014
P.9	2015	UK Committee on Climate Change, Carbon Budgets and targets
P.10	2016	PBL, *Opties voor energie- en klimaatbeleid*, 2016
P.11	2016	FEDERAL MINISTRY FOR THE ENVIRONMENT, NATURE CONSERVATION, BUILDING AND NUCLEAR SAFETY (BMUB), Climate Action Plan 2050 – Principles and goals of the German Government's climate policy, Berlin, November 2016
P.12	2017	The Swedish climate policy framework, June 2017
P.13	2017	VVD, CDA, D66 & CHRISTEN-UNIE, *Vertrouwen in de toekomst – Regeerakkoord 2017-2021*, 10 oktober 2017
P.14	2019	FINNISH GOVERNMENT, *Inclusive and competent Finland – A socially, economically and ecologically sustainable society – Programme of Prime Minister Antti Rinne's Government 2019*, 6 June 2019
P.15	2019	Répartition en tranches d'âge des codemandeurs
P.16	2019	X., *De hete patat in het klimaatdebat. Aanbevelingsnota Stroomgroep Financiering*, Brussel, SERV, 16 oktober 2019
P.17	2019	X., *De hete patat doorgesneden. Achtergrondrapport – Financiering van de energie- en klimaattransitie*, Brussel, SERV, 16 oktober 2019
P.18	2019	Rapport d'inventaire national de l'Allemagne 2019 (période 1990-2017)
P.19	2019	Rapport d'inventaire national du Royaume-Uni de 2019 (période 1990-2017)

P.20	2019	Rapport d'inventaire national de la Suède 2019 (période 1990-2017)
P.21	2019	Rapport d'inventaire national du Danemark 2019 (période 1990-2017)
P.22	2019	COMMITTEE ON CLIMATE CHANGE, *Net Zero. The UK's contribution to stopping global warming*, London, May 2019
P.23	2019	'UK government commits to net zero CO2 emissions by 2050', *Tyndall Center*, 23 juin 2019
P.24	2019	Non paper on Climate for the future of Europe, by France, Belgium, Denmark, Luxemburg, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, May 2019
P.25	2019	X., "German parliament approves climate protection plan", Reuters 9 décembre 2019
P.26	2019	CCPI (Climate Change Performance Index) Resultats 2019

PARTIE 10. Annexe technique

Une politique nationale en plus de la politique de l'UE

Généralités

1. Dans les conclusions des demandeurs, il a déjà été exposé que des pays tels que le Danemark, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suède appliquent non seulement la politique climatique européenne, mais ont également leur propre politique climatique plus stricte.

   Ces exemples concrets démontrent que les lois et règlements européens n'empêchent pas les États membres de mener une politique climatique nationale allant bien plus loin que celle de l'UE. Les États membres ont même un droit sur base du TFUE à mettre en œuvre une politique environnementale et climatique plus stricte. Ce droit est inscrit dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ('TFUE'). L'article 193 TFUE, inscrit au Titre XX *Environnement*, prévoit que les mesures de protection adoptées sur la base de l'article 192 TFUE (anciennement l'article 175 du Traité CE) n'empêchent pas les États membres de prendre et de maintenir des mesures nationales plus strictes .

   La politique climatique de l'UE impose donc aux États membres que ce qu'ils doivent faire au minimum. Les États membres ont ensuite la liberté de décider eux-mêmes à quel point ils souhaitent aller plus loin dans leur politique climatique nationale. La liberté d'un État membre de faire davantage en matière de politique climatique est illimitée et non soumise à un plafond. Le droit de l'UE et la politique climatique européenne n'empêchent donc pas un jugement à l'encontre d'un État membre à faire plus.

2. Les défendeurs suggèrent que le système européen d'échange de droits d'émission (en l'occurrence le système ETS) constituerait un obstacle à l'exécution d'une éventuelle injonction ordonnant des réductions d'émission.

   C'est inexact.

   Il est vrai que le pourcentage de réduction de l'UE actuellement applicable dans les secteurs ETS ne peut pas être ajusté au niveau national, mais cela n'est pas nécessaire non plus. La question est de savoir si ce pourcentage des secteurs ETS empêche les défendeurs à faire plus dans les secteurs ETS belges. Ce n'est pas le cas.

Le système ETS n'est pas un obstacle pour une politique climatique nationale ambitieuse

3. Que le système européen ETS et les taux de réduction qui y sont définis ne forment pas obstacle au développement d'une politique ambitieuse climatique nationale, découle évidemment déjà du seul fait que par exemple les Danois, les Allemands, les Suédois et les Britanniques ne sont pas gênés par ce pourcentage pour faire beaucoup plus que ce que l'UE établit comme exigence minimale. Les États membres disposent, en effet, de plusieurs options pour exercer leur propre influence sur les émissions qui se produisent dans leurs secteurs nationaux ETS. Les demandeurs en expliqueront certaines de ces options.

4. Les États membres ont par exemple la liberté, à l'instar du Danemark par exemple, d'augmenter la part d'électricité renouvelable à leur propre discrétion. Cela influence également le secteur des ETS. Au plus la part des énergies renouvelables importée dans le réseau électrique national

est importante, au moins les centrales au gaz et au charbon ont besoin de générer d'électricité. Les émissions de ces centrales ETS seront alors automatiquement réduites. De cette manière, un État membre peut influer sur les émissions dans le secteur ETS.

5. Un autre exemple réside dans le fait qu'il s'agit d'un secret de Polichinelle que, depuis l'introduction du système ETS en 2005, il y a eu un excédent des droits d'émission inutilisés en circulation, de sorte que les prix des émissions ont été structurellement trop bas pour permettre l'innovation et rendre le secteur de l'énergie plus durable. Sur la période 2012-2018, le prix d'un droit EU ETS était donc (largement) inférieur à 10 euros[1169].

6. En raison de ces prix structurellement trop bas, les États membres ont eux-mêmes mis au point des instruments pour augmenter le prix des émissions et ainsi améliorer le fonctionnement du système ETS à l'intérieur de leurs propres frontières nationales.

7. L'un de ces instruments est l'introduction d'une taxe nationale sur le carbone en plus du prix d'un droit d'émission ETS. Avec l'introduction d'une taxe sur le carbone, un État peut lui-même choisir le prix minimum d'un droit national d'émission ETS. On peut ainsi déterminer au niveau national quel est le prix (plus élevé) que les secteurs nationaux du système ETS doivent payer pour leurs émissions. De cette manière, le dysfonctionnement du système ETS est corrigé au niveau national dans différents pays . Le Royaume-Uni, entre autres, applique ce système.

8. La taxe plancher sur le prix du carbone (appelée « *carbon price floor tax* »), introduite au Royaume-Uni en 2013, s'applique en particulier aux centrales au charbon et au gaz. Comme son nom l'indique, le gouvernement britannique impose une taxe sur le prix plancher pour chaque tonne de CO_2 émise au Royaume-Uni[1170]. En 2013, cela représentait 16 euros par tonne de CO_2, ce qui était bien supérieur au prix d'une allocation EU ETS, qui était en moyenne d'environ 5 euros en 2013. Les centrales à charbon et à gaz britanniques devaient donc payer trois fois la valeur d'un ETS pour l'émission de leur CO_2.

9. Le prix plancher en 2019 est de 18 GBP, soit environ 21 € par tonne de CO_2. Le montant d'une allocation ETS est ensuite déduit de cet impôt de 21 euros . Si une allocation ETS coûte 10 euros, la taxe passera de 21 à 11 euros. Si un droit d'émission coûte 25 euros, aucune taxe supplémentaire ne doit être acquittée. Indépendamment du prix de l'ETS, les entreprises britanniques de l'ETS paient donc au moins le prix plancher de 21 euros pour l'émission d'une tonne de CO_2.

10. Bien que cette taxe nationale sur le carbone soit trop faible pour atteindre l'objectif de Paris, l'important est que le système ETS et les réglementations de l'UE n'empêchent pas l'élaboration de politiques nationales ayant un impact sur les émissions du secteur national ETS. Le système ETS n'est donc pas un obstacle à une politique climatique nationale ambitieuse et cette politique climatique nationale peut et devrait être beaucoup plus stricte que la politique climatique de l'UE.

11. Et le Royaume-Uni n'est certainement pas le seul pays à utiliser une taxe sur le carbone pour ces raisons , selon le tableau relatif au prix du carbone de la Banque mondiale (Carbon Pricing

---

[1169] Voy. not. https://www.cbs.nl/en-gb/society/nature-and-environment/green-growth/green-policy-instruments/indicatoren/co2-emissions-trading-system ; https://fr.statista.com/statistiques/680435/prix-tonne-dioxyde-de-carbone-co2-systeme-communautaire-echange-quotas-emission-union-europeenne/ ; https://markets.businessinsider.com/commodities/co2-european-emission-allowances.

[1170] Voy. https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05927.

Dashboard WorldBank)[1171]. Outre le Royaume-Uni, la Suède, l'Irlande, la France, la Finlande et le Danemark ont introduit ou prévoient d'introduire une taxe nationale sur le carbone en plus du système ETS. Il en va de même pour la Norvège et l'Islande, qui ne font pas partie de l'UE mais qui participent bien au système européen ETS.

12. Le fait que ces pays appliquent une taxe sur le carbone peut être constaté sur le tableau précité de la Banque mondiale par le fait que ces pays sont en dégradé vert / bleu ce qui signifie "*ETS and carbon tax implemented or scheduled*" (ETS et taxe carbone mise en œuvre ou prévue).

13. Les entreprises et les secteurs de l'ETS peuvent donc être réglementés directement ou indirectement au niveau national. Qu'il s'agisse de rendre le réseau électrique plus durable ou de l'imposition d'une taxe sur le carbone, ces exemples (et d'autres encore, tels que la conclusion d'accords avec des entreprises et des secteurs de l'ETS) montrent qu'il existe suffisamment d'outils à la disposition d'un État membre pour définir sa propre politique climatique nationale dans les secteurs ETS.

14. Le système ETS ne constitue donc pas un obstacle à l'exécution d'un jugement du tribunal ordonnant à un État de mettre en œuvre toute mesure de réduction des émissions. L'ordre de réduire peut être exécuté aussi bien dans le secteur non-ETS que dans le secteur ETS.

15. Le fait que moins de réductions seront réalisées dans le secteur ETS en Belgique ne signifie pas que ces droits d'émission supplémentaires seront utilisés par d'autres secteurs de l'ETS à l'étranger. Tout d'abord, les défendeurs peuvent acheter et détruire les droits d'émissions supplémentaires de manière indépendante, de sorte qu'aucun droit supplémentaire ne être créé à l'étranger. De cette façon, il est possible de s'assurer qu'il n'y a pas de fuite de carbone ou d'effet « matelas d'eau »[1172].

16. Toutefois, même si cette mesure d'achat n'était pas prise, on ne peut pas présumer que des fuites importantes de carbone se produiront.

17. Le cinquième rapport du GIEC (pour être plus précis: le rapport du groupe de travail III de 2014, chapitre 5, p. 386) traite du phénomène des fuites de carbone, ce qui revient au même que l'effet « matelas d'eau »[1173].

18. Selon le GIEC, les fuites de carbone peuvent potentiellement se produire à différents niveaux, par exemple entre pays, mais également entre provinces, entre régions ou à l'échelle mondiale, et peuvent avoir différentes causes. Le GIEC en fournit quelques exemples :

19. Si un pays applique une politique climatique stricte, il utilise moins d'énergie fossile, ce qui réduit la demande en énergie fossile et fait ainsi chuter les prix. Cette baisse des prix de l'énergie fossile pourrait profiter à d' autres pays qui pourraient utiliser plus d'énergie fossile.

20. Autre exemple: si un pays applique une politique climatique stricte, cela pourrait encourager une entreprise à quitter son pays et à s'installer dans un autre pays avec une politique climatique moins stricte. De cette façon, les gaz à effet de serre se déplacent d'un pays à l'autre.

[1171] Voy. https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/.

[1172] La théorie du matelas d'eau (en anglais *waterbed theory*) est l'observation que quelques systèmes ont une complexité minimale, et que tenter de réduire cette complexité à un endroit ne fera que l'augmenter à un autre endroit. Ce comportement est assimilé à celui d'un matelas d'eau sur lequel lorsque l'on fait pression à un endroit, l'eau se répartit sur le reste du matelas, parce que l'eau est incompressible.

[1173] Voy. https://archive.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_chapter5.pdf.

21. Encore un autre exemple: si un plafond d'émissions a été convenu au niveau régional, par exemple dans le cadre du système EU ETS, une politique climatique plus stricte de l'un peut conduire à la création d'un espace d'émission supplémentaire pour l'autre. C'est également ce qu'on appelle l'effet « matelas à eau ».

22. Voilà pour la théorie de la fuite de carbone telle qu'énoncée par le GIEC avec des exemples.

23. Le GIEC se réfère ensuite à une étude de 2012 comparant les résultats de 12 différents modèles informatiques différents de calcul de fuite de carbone. Il en ressort que la fourchette des fuites de carbone dans ces modèles se situe entre 5% et 19%, avec une moyenne de 12%. En moyenne, sur les 100 unités d'émissions de GES réduites d'un pays, 12% fuient vers d'autres pays. Cela équivaut à une efficacité effective de 88% pour chaque effort de réduction supplémentaire consenti par les défendeurs.

24. Un retour sur investissement de 88% est susceptible d'être supérieur à la quasi-totalité des autres dépenses publiques.

25. Le GIEC souligne que le pourcentage moyen de perte de carbone de 12% peut être supérieur d'un tiers dans certaines circonstances et peut donc atteindre 18%, ce qui représente tout de même une efficacité de 82%.

26. Sur la base de ces conclusions, le rapport du GIEC affirme que l'on ne peut pas supposer qu'une politique climatique nationale unilatérale serait inefficace en raison des fuites de carbone. Par conséquent, une politique climatique nationale efficace peut être mise en œuvre.

27. En fait, la pratique en Europe montre même que, jusqu'à présent, la politique climatique menée n'a pas entraîné de fuite de carbone vers des pays et des régions en dehors de l'UE. Cela ressort de l'analyse d'impact de l'UE de 2014 mentionnée supra. L'analyse d'impact (p. 2) indique que, jusqu'à présent, il n'y a aucune preuve que la politique climatique de l'UE a entraîné des fuites de carbone[1174].

28. Pour autant que les défendeurs aient pu le constater, le durcissement des politiques climatiques au Royaume-Uni, au Danemark, en Allemagne et en Suède n'a pas conduit les entreprises à quitter ces pays. Outre une politique climatique stricte, ces pays semblent être en mesure de compenser suffisamment les entreprises multinationales installées dans leur pays par d'autres incitations fiscales et financières. En outre, les exploitants de centrales à charbon et au gaz, par exemple, ont leurs biens d'équipement ancrés dans leur pays d'origine, de sorte qu'un départ vers un autre pays peut en tout état de cause être exclu.

29. L'effet de matelas d'eau ou la fuite de carbone n'ont donc pas d'impact significatif sur l'efficacité des politiques climatiques nationales supplémentaire et ne viennent pas non plus entraver l'économie.

30. Même à supposer que les efforts supplémentaires déployés pour réduire les émissions en Belgique devaient être partiellement annulés par d'autres pays, de l'avis des demandeurs, cela ne prive toujours pas les défendeurs de la responsabilité de faire sur le territoire belge ce qui est nécessaire pour contribuer à la prévention de changements climatiques dangereux. Cela correspond également à la responsabilité individuelle acceptée par les États dans le cadre de ma

[1174] Voy. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0016&qid=1576411602001&from=FR.

Convention des Nations Unies sur les changements climatiques, sur la base de laquelle il n'est pas possible d'attendre que des mesures soient prises pour s'assurer que les autres pays apportent également leur contribution.

31. Avec ou sans effet de matelas d'eau, la Belgique peut et doit être obligée d'assumer sa propre responsabilité dans la lutte contre le changement climatique dangereux. Si d'autres États ne s'acquittent pas de leurs responsabilités, ils devraient être tenus responsables de manière indépendante. Les autres États, cependant, ne font pas partie de cette procédure et ne peuvent donc pas l'être.

32. Les défendeurs ne sont responsables que des émissions belges et ne peuvent donc pas être tenus responsables du niveau d'émissions de GES des autres États membres de l'UE. Par voie de conséquence, le revers de la médaille de ce constat est que les défendeurs ne peuvent tirer une quelconque défense du niveau d'émission d'un autre État membre de l'UE.

33. En bref: une politique climatique nationale plus stricte peut être poursuivie en complément de la politique de l'UE et plusieurs pays en font de même. Comme on l'a vu, le système ETS ne s'y oppose pas. Les fuites de carbone ou l'effet matelas d'eau peuvent également être efficacement évités en achetant et en détruisant les droits d'émission supplémentaires sur le CO2 qui sont libérés par la politique climatique belge dans le secteur ETS. Cependant, même sans cet achat, il n'y aura pratiquement aucun effet matelas d'eau. D'autres pays ont montré que c'était possible et que l'économie nationale ne devrait pas en souffrir.

34. Enfin, il est rappelé que les parties demanderesses ne précisent pas dans leurs demandes ce que les défendeurs devraient faire à l'égard des secteurs ETS en Belgique. Les défendeurs sont et restent entièrement libres de définir, à leur entière discrétion, la politique à suivre en ce qui concerne les secteurs ETS et non-ETS, s'ils ne respectent pas les objectifs nationaux avancés de réduction des émissions.