

Arrêt *Klimaatzaak* : forces et faiblesses des standards généraux de comportement de l'État en matière climatique

CHARLES-HUBERT BORN

Professeur à l'UCLouvain et avocat

et

RAPHAËL BORN

Conseiller d'État et chargé de cours à l'UCLouvain
et à l'Université de Lausanne (Unil)

INTRODUCTION (1)

Dans le contentieux climatique qui se développe un peu partout depuis plusieurs années(2), il est frappant de constater que les grandes décisions condamnant un État pour inaction climatique se fondent sur la violation de « standards » généraux de comportement, plutôt que sur le non-respect de normes techniques régulant les émissions de gaz à effet de serre.

(1) La matière est arrêtée au 1^{er} mars 2024. L'article n'intègre notamment pas les enseignements de l'arrêt de la Cour eur. D. H. (gde ch.), 9 avril 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et crts c. Suisse*.

(2) Parmi les très nombreux commentaires sur ce contentieux, l'on retiendra notamment : C. Cournil (éd.), *Les grandes affaires de la justice climatique*, Éd. DICE Confluence des droits, 2020 ; N. de Sadeleer, « Faculté ou obligation d'agir dans le chef de pouvoirs publics pour contrer le fléau climatique ? Quelques réflexions sur le droit comparé », in J. Sambon (coord.), *L'environnement, le droit et le magistrat, Liber amicorum Benoît Jadot*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 249-272 ; G. Roller, « Les juges peuvent-ils sauver le climat ? Quelques réflexions concernant les actions juridiques en faveur du climat », dans le même ouvrage, pp. 275-299 ; C. Cournil, « De la mobilisation à la réception des droits de l'homme dans le contentieux climatique en Europe. Entre hybridation, construction et mutation des droits », *J.T.D.E.*, 2022/1, pp. 64-87.

Un standard juridique est défini par le Vocabulaire juridique CORNU comme « une norme souple fondée sur un critère intentionnellement indéterminé, une notion-cadre »(3). En doctrine de la théorie du droit, les standards correspondent à « des critères fondés sur ce qui paraît normal et acceptable dans la société du moment où les faits doivent être appréciés » ou, de façon plus concise « une mesure moyenne de conduite sociale correcte »(4). Le standard correspond donc, formellement, à un critère ou à un concept au contenu variable véhiculé dans une norme juridique(5) ou, par extension, à cette norme elle-même. Matériellement, c'est l'idée de normalité qui fait d'une notion au contenu variable un standard juridique(6). Sa fonction principale est de permettre une individualisation et une adaptabilité du droit aux faits et circonstances(7). La bonne foi, la faute, la personne prudente et diligente, la force majeure, le raisonnable, l'équité, le trouble anormal de voisinage sont des exemples bien connus de tels standards en droit civil.

Lorsqu'une partie à un litige invoque la violation d'un standard, c'est donc au juge qu'il revient d'interpréter ledit standard au cas par cas, au regard des éléments concrets qui caractérisent la situation et son contexte. Il est évident qu'en cela, la technique du standard laisse un pouvoir d'interprétation important au juge, lui permettant d'adapter la norme en tenant compte des évolutions sociétales. C'est lui qui détermine la norme précise à appliquer au cas d'espèce, plutôt que le législateur. Ceci n'est pas à dire que le juge tirerait des standards un pouvoir normatif : c'est le législateur lui-même qui a souhaité, par le recours au standard, donner une flexibilité au droit et confier au juge le soin de le préciser au cas par cas. En ce sens, « le potentiel d'injustice est réduit »(8), en comparaison avec l'effet parfois inéquitable de la règle précise dans des situations à laquelle elle est inadaptée.

En droit de l'environnement, pays des normes techniques, le standard n'en est pas moins régulièrement utilisé. Les notions de « durable », de « dommage grave à l'environnement », de « raisons impératives d'intérêt

(3) G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, v° « Standard ».

(4) La première définition est de C. PERELMAN, « Le raisonnable et le déraisonnable en droit », *Bibl. de Philo. du droit*, t. 29, p. 136, et la seconde de R. POUND, toutes deux citées par J.-L. BERGEL, « Avant-Propos », 3^e Cahier de Méthodologie juridique consacré aux « standards », *R.R.J.*, 1988/4, p. 806.

(5) En ce sens, N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 1999, p. 265.

(6) N. DE SADELEER, *ibid.*, p. 267.

(7) S. NÉRON, « Le standard, un instrument juridique complexe », *La Semaine juridique*, n° 38, 19 septembre 2011, [n° de page](#).

(8) S. NÉRON, *ibid.*, p. 1667.

public majeur », de « meilleures techniques disponibles », de « pollution », d'« effet significatif », de « doute scientifiquement raisonnable » sont autant d'exemples de recours au standard en matière environnementale. En matière climatique, le standard qui domine la matière est celui de « perturbation anthropique *dangereuse* du système climatique »(9). L'objectif fixé par l'Accord de Paris de « contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2° C par rapport aux niveaux préindustriels » et idéalement en-dessous de 1,5° C(10) est la matérialisation quantifiée de cet objectif ultime de la Convention-cadre sur le climat.

Paradoxalement, les condamnations récentes des pouvoirs publics à renforcer leur ambition climatique, dans le cadre des affaires *Urgenda* et *Neubauer* notamment(11), se fondent non sur la violation de standards spécifiques au droit de l'environnement, mais sur celle de standards inscrits dans des règles de droit commun appliquées à l'inaction climatique de l'État, à savoir la protection des droits fondamentaux(12) et la responsabilité civile(13).

C'est aussi le cas dans l'affaire « *Klimaatzaak* »(14), premier contentieux visant les pouvoirs publics en Belgique(15) et qui fait l'objet de la présente contribution. Suite à l'appel interjeté contre le jugement du tribunal de

(9) Art. 2 de l'UNFCCC.

(10) Art. 2.1, a, de l'Accord de Paris.

(11) Ces décisions sont citées plus loin.

(12) Le droit international des droits de l'homme comporte de nombreux standards (procès équitable, société démocratique, etc.) : en ce sens, A. LAGELLE, *Les standards en droit international économique. Contribution à l'étude de la normativité internationale*, Thèse manuscrite, Droit, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2012, pp. 54 et s., en ligne sur HAL open science. Voy. aussi S. LETURCO, *Standards et droits fondamentaux devant le Conseil Constitutionnel français et la CEDH*, Paris, LGDJ, 2005, 401 pages.

(13) La faute et la négligence, de même que la personne normalement diligente et prudente (anciennement le « bon père de famille ») sont des standards classiques en droit civil.

(14) Sur les rétroactes de l'affaire du Climat, voy. : <https://affaire-climat.be/>. En outre et parmi les nombreux commentaires, voy. not. : P. LEFRANC, « Het klimaatzaakvonnis : wachten op 'De man die bomen plantte' ? », *T.M.R.*, 2021/4, p. 332 ; X. THUNIS, « Dérèglement climatique : Y a-t-il un pilote dans l'avion ? », *Amén.*, 2022/1, pp. 27 – à 35 ; B. DUBUISSON, « Responsabilité et changement climatique. Libres propos sur le jugement rendu dans l'affaire "Klimaatzaak" », in F. GEORGE, B. FOSSEPREZ et A. CATALDO, *Penser, écrire et interpréter le droit, Liber amicorum Xavier Thunis*, Larcier, 2022, pp. 461 – à 472 ; M. WUINE, « Analyse du jugement du tribunal de première instance dans l'affaire climat à la lumière des décisions rendues dans "l'Affaire du siècle" et *Urgenda* », *J.L.M.B.*, 2022/8, pp. 363 – à 367.

(15) L'on relèvera que, le 13 mars 2024, la presse a relaté l'introduction d'une action en justice par un agriculteur wallon contre l'entreprise Total Energies (not. : « Un agriculteur belge attaque Total Energies en justice », *La Libre Belgique*, 13 mars 2024). Cette action fait écho, entre autres, à celle menée aux Pays-Bas contre l'entreprise Shell, qui a donné lieu à la décision du tribunal civil de La Haye, 26 mai 2021, n° C/09/571932/HA ZA 19-379, ECLI :NL :RBDHA :2021 :5337. Voy. à ce sujet : C. PESSESE, « *Millieudéfensie c. Royal Dutch Shell* : *Urgenda* des multinationales ? », *J.L.M.B.*, 2022/8, pp. 356 à 360.

première instance de Bruxelles du 17 novembre 2021 (16), la cour d'appel de Bruxelles a rendu, le 30 novembre 2023 (17), un arrêt qui fera date à cet égard. Particulièrement bien motivée et riche de nombreux enseignements, la décision constate la violation par l'État fédéral et les Régions flamande et de Bruxelles-capitale, d'une part, des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (C.E.D.H.) et, d'autre part, des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil. Elle leur donne, sur cette base, une injonction de « faire leur part » pour réduire, en concertation avec la Région wallonne, les émissions de la Belgique de – 55 % à l'horizon 2030 par rapport à 1990. La cour réforme ainsi partiellement la décision du premier juge qui, certes, avait constaté l'existence d'une faute dans le chef de l'État fédéral et des trois Régions, mais n'avait pas ~~examiné~~, au nom de la séparation des pouvoirs, ~~le lien causal et à peine le dommage~~.

Dans le contexte exceptionnel du réchauffement climatique au cœur de ce litige, la cour d'appel de Bruxelles n'a pas manqué d'audace en se positionnant de la sorte. Le recours à ces standards généraux contre l'État présente l'insigne avantage de permettre au juge national de conférer, par un effet de ricochet, une portée normative insoupçonnée aux objectifs climatiques fixés dans des accords internationaux pourtant réputés peu contraignants dans l'ordre international (18), en se fondant sur la « meilleure science climatique » et le *soft law*.

Mais cette approche résistera-t-elle à une objection récurrente formulée par les États attaqués face à ce type de recours, à savoir la violation du principe de la séparation des pouvoirs (19) ? La crainte du gouvernement

(16) Civ. Bruxelles, 17 novembre 2021, n° 2015/4585/A. Ce jugement est publié dans son intégralité sur le site <https://affaire-climat.be/>.

(17) Bruxelles (2^e ch.), 30 novembre 2023, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 et 2022/AR/891. Cet arrêt est publié dans son intégralité sur le site <https://affaire-climat.be/>. De larges extraits sont également reproduits dans *J.L.M.B.*, 2024/9, pp. 356-390, suivis de la note de D. PHILIPPE et I. JEANMART, « À circonstances alarmantes décision exceptionnelle ! », *J.L.M.B.*, 2024/9, pp. 390 à 399. Pour un commentaire, voy. Ch. DEVILLERS, « Nouvelle victoire pour le climat sur injonction de la Cour d'appel de Bruxelles : entre réparation/prévention d'un dommage et protection des droits fondamentaux – grille de lecture de l'arrêt Klimaatzaak du 30 novembre 2023 », *R.G.A.R.*, 2024/4, pp. 217 à 235 ; A. BOMBAY et J.-B., LEMAIRE, « Klimaatzaken : wie A(ansprakelijkheid) zegt, moet B(evel) zeggen ? Inleidende beschouwingen bij het klimaat arrest over de scheiding der machten, toetsing via open normen, en het rechterlijk bevel », *T.M.R.*, 2024/1, pp. 24 à 39 ; D. MISONNE, M. TORRE-SCHAUB et A. ADAM, « Chronique de jurisprudence climatique 2023 », *Rev. trim. D.H.*, 2024, liv. 138, pp. 429-476, spéc. pp. 444 et s. et pp. 452 et s.

(18) Sur la portée de l'Accord de Paris, voy. not. : D. MISONNE, « L'ambition de l'Accord de Paris sur le changement climatique. Ou comment, par convention, réguler la température de l'atmosphère terrestre ? », *Amén.*, 2018/4, pp. 8-26.

(19) Outre les nombreuses références de l'arrêt commenté (*supra*), voy. aussi, à cet égard : A. ADAM, « Une nouvelle ère judiciaire pour le climat. Entre le juge et le politique, la Terre balance », *J.L.M.B.*, 2019/40 ; G. ROLLER, « Les juges peuvent-ils sauver le climat ? Quelques réflexions concernant les actions juridiques en faveur du climat », in J. SAMBON (coord.), *L'environnement, le droit et le magistrat, Liber amicorum Benoît*

des juges n'est jamais loin... Par ailleurs, la décision commentée soulève la question de l'aptitude d'un mécanisme de nature fondamentalement indemnitaire, à savoir la responsabilité civile, à peser sur les politiques publiques en vue de prévenir un dommage collectif futur.

L'arrêt commenté a fait l'objet d'un pourvoi en cassation par la Région flamande. Bien avisé celui qui peut prédire ce que la Cour de cassation répondra à ces critiques. Sans prétendre rédiger un commentaire fouillé de l'arrêt ni donner un avis sur sa légalité, tant celui-ci est riche et les questions soulevées y sont nombreuses⁽²⁰⁾, nous nous contenterons de mettre en relief quelques forces et faiblesses du recours aux standards de droit commun que véhiculent respectivement les articles 2 et 8 C.E.D.H. (I) et les articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil (II) pour forcer les pouvoirs publics à renforcer leur action climatique par la voie d'une injonction (III).

Pendant de nombreuses années, le dedicataire de ces quelques lignes aura mené de front les carrières de professeur à l'Université de Liège et de magistrat au Conseil d'État puis à la Cour constitutionnelle. Les deux auteurs de cette modeste contribution forment le vœu qu'en cette double qualité, le Doyen et juge Michel PÂQUES sera sensible à ces pistes de réflexions qui ont en commun de s'interroger sur l'effectivité du recours collectif en matière climatique, et les pouvoirs du juge à en connaître, dans le cadre du débat démocratique et de la séparation des pouvoirs.

I. LES OBLIGATIONS POSITIVES DÉCOULANT DES ARTICLES 2 ET 8 DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Comme il a été relevé en introduction, les parties appelantes devant la cour d'appel de Bruxelles ont fondé leur action, au premier chef, sur les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (A). La cour d'appel réforme sur ce point le jugement prononcé par le tribunal de première instance de Bruxelles, puisque celui-ci ne paraît avoir envisagé

Jadot, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 282 et s. ; C. ROMAINVILLE, « *Look up ! La Cour constitutionnelle fédérale allemande, le budget carbone et la liberté (politique) des générations futures* », *J.L.M.B.*, 2022/8, pp. 461 – à 472. ; L. BURGERS, « *Should Judges Make Climate Change Law ?* », *Transnational Environmental Law*, 2020, vol. 9, n° 1, pp. 55-75. ; M. PÂQUES et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2023. pp. 273-276, n°s 371 et 372.

(20) Nous n'aborderons notamment pas les différentes questions liées à la recevabilité du recours.

la violation des articles 2 et 8 de la Convention qu'indirectement, sous l'angle de la responsabilité civile, et non pas comme fondement autonome de l'action (21).

La volonté de la cour d'appel de Bruxelles a visiblement été de s'inscrire dans la ligne de la jurisprudence *Urgenda* aux Pays-Bas (22). À l'instar de la cour d'appel de La Haye (23) et du *Hoge Raad* (24) de ce pays, la juridiction bruxelloise n'hésite en effet pas à épingle la violation des articles 2 et 8 de la Convention comme fondement *autonome* de l'action, indépendamment de l'article 1382 de l'ancien Code civil, utilisé comme un second fondement distinct (*infra*, II). « Cette voie est avantageuse pour les victimes », relève Xavier Thunis qui souligne que « la causalité est appréciée plus simplement qu'en responsabilité civile et elle est centrée sur les mesures de prévention raisonnablement exigibles pour éviter le dommage n'a pas manqué de susciter des objections devant cette instance » (25).

Une première question s'est, toutefois, posée du pouvoir de juridiction des cours et tribunaux pour statuer sur une telle demande (B) ? Ces dispositions, dans leur dimension positive, ont-elles par ailleurs effet direct ? Ceci soulève la problématique de la subsidiarité du contrôle exercé par cette Cour et du pouvoir d'appréciation dont jouissent les États parties à la Convention (C).

(21) En ce sens, voy. X. THUNIS, « Dérèglement climatique : Y a-t-il un pilote dans l'avion ? », *Amén.*, 2022/1, p. 31, n° 5 ; B. DUBUISSON, « Responsabilité et changement climatique. Libres propos sur le jugement rendu dans l'affaire "Klimaatzaak" », in F. GEORGE, B. FOSSEPREZ et A. — CATALDO, *Penser, écrire et interpréter le droit, Liber amicorum Xavier Thunis*, Larcier, 2022, p. 266.

(22) Parmi les très nombreux commentaires sur cette affaire, l'on retiendra not. : P. LEFRANC, « De *Urgenda*-case of het drama van het (internationaal) milieurecht », *T.O.O.*, 2020/1, pp. 15 à 27 ; S. VAN DROOGHENBROECK, « *Flandria, Anca, Ferrara ... Urgenda* ? Entre réparation et prévention, de l'indemnisation à l'injonction », *J.T.*, 2020/36, pp. 750 — à 754 ; O. DE SCHUTTER, « Changements climatiques et droits humains : l'affaire *Urgenda* », *R.T.D.H.*, 2020, pp. 567 et s. ; A. ADAM, « La décision *Urgenda* de la Cour suprême des Pays-Bas : la science du climat au service des droits humains », *J.L.M.B.*, 2020/22, pp. 1014 — à 1025 ; S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, N. BERNARD, C. LANGLOIS et B. GOMES, « *Urgenda* : quelles leçons pour la Belgique ? », *A. P.*, 2021/1, pp. 1 — à 36.

(23) Cour d'appel de La Haye, 9 octobre 2018, n° 200.178.245/01, ECLI :NL :GHDHA :2018 :2591.

(24) *Hoge Raad*, 20 décembre 2019, n° 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2006.

(25) X. THUNIS, « Dérèglement climatique : Y a-t-il un pilote dans l'avion ? », *Amén.*, 2022/1, p. 32, n° 6. Voy. aussi, à cet égard : B. DUBUISSON, « Responsabilité et changement climatique. Libres propos sur le jugement rendu dans l'affaire "Klimaatzaak" », in F. GEORGE, B. FOSSEPREZ et A. — CATALDO, *Penser, écrire et interpréter le droit, Liber amicorum Xavier Thunis*, Larcier, 2022, p. 285 ; S. VAN DROOGHENBROECK, « *Flandria, Anca, Ferrara ... Urgenda* ? Entre réparation et prévention, de l'indemnisation à l'injonction », *J.T.*, 2020/36, pp. 750 et s. ; C. PORTIER, « Le contentieux climatique en droit français : quel(s) fondement(s), quelle(s) responsabilité(s) ? », *R.J.E.*, 2020/3, pp. 465 — à 473.

A. Les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme au fondement de la protection des enjeux climatiques

Comme la cour le rappelle d'emblée, les articles 2 et 8 de la Convention ne consacrent pas, en tant que tels, le droit à un environnement sain. Le premier garantit le droit à la vie des personnes protégées par la Convention, tandis que le second fonde le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance. Par son approche téléologique et évolutive de la Convention qu'elle considère comme un « instrument vivant » (26), la Cour européenne des droits de l'homme admet pourtant de longue date que ces dispositions sont susceptibles d'être violées « par ricochet », en raison d'une atteinte à l'environnement (27).

L'application des articles 2 et 8 précités au contentieux climatique est néanmoins demeurée longtemps controversée, ainsi que le souligne Nicolas de Sadeleer. « [L]es risques climatiques se distinguent des risques industriels et des risques technologiques, tant par leur imprévisibilité temporelle que par le caractère collectif des dommages qu'ils sont susceptibles de causer. En effet, les victimes potentielles sont a priori moins identifiables que les riverains d'une installation classée. Or, à quelques exceptions près, les contentieux tranchés jusqu'à ce jour par la Cour EDH se rapportent généralement à des risques pour lesquels les victimes parviennent à établir un lien de causalité entre l'activité en cause et la violation de leurs droits » (28).

Saisie de plusieurs recours en lien avec les enjeux climatiques (29), la Cour européenne des droits de l'homme aura l'occasion de se prononcer entre autres à ce sujet prochainement. La cour d'appel de Bruxelles a décidé de prendre position dans ce débat sans attendre cette décision. Elle rappelle la portée des articles 2 et 8 de la Convention et des obligations négatives et positives qui en découlent (30), développements auxquels l'on se contentera de renvoyer.

(26) Pt 138 de l'arrêt.

(27) Sur cette question, voy. not. : S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, N. BERNARD, C. LANGLOIS et B. GOMES, « *Urgenda* : quelles leçons pour la Belgique ? », A. P., 2021/1, pp. 11-25.

(28) N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 1999, p. 254.

(29) Pour une liste des différentes affaires pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme, voy. la « fiche thématique » sur le thème du « Changement climatique », établie par cette juridiction (https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_climate_change_fra). Voy. aussi la remarque formulée à la note n° 3 de la présente contribution.

(30) Pts 138-143 de l'arrêt.

Au titre des obligations positives, elle relève que les États parties à la Convention doivent adopter des mesures préventives « nécessaires et suffisantes », « appropriées et raisonnables » (31), lorsqu'il existe un « risque réel et immédiat pour la vie » ou le bien-être de leurs ressortissants et que les autorités publiques sont informées de ce danger ou devraient l'être. Il s'agit là de standards dégagés par la Cour de Strasbourg, découlant de la protection internationale des droits fondamentaux et qu'il revient au juge national d'appliquer au cas par cas. La violation de ces obligations suppose donc concrètement de démontrer, dans chaque litige, l'existence d'un risque et la connaissance de ce risque dans le chef de l'autorité, en même temps que l'insuffisance de son action pour le réduire.

Pour définir concrètement la portée de ces obligations positives découlant des articles 2 et 8 de la C.E.D.H. et donc des standards ainsi dictés par la Cour européenne, le juge national doit s'appuyer, au cas par cas, sur des éléments concrets et convergents attestant des mesures « raisonnables » qu'aurait prises une autre autorité dans les mêmes conditions. Ainsi, la démonstration d'un certain degré de gravité de l'atteinte, requise pour établir une violation de la C.E.D.H., est appréciée en fonction « de l'ensemble des données de la cause, notamment de l'intensité et de la durée des nuisances ainsi que de leurs conséquences physiques ou psychologiques sur la santé ou la qualité de vie de l'intéressé » (32).

C'est ce à quoi s'attache la cour d'appel qui développe un long raisonnement pour démontrer en quoi ces standards n'ont pas été respectés en l'espèce par l'État dans son action climatique (33). On notera que la cour n'examine la question que du point de vue des appelants personnes physiques et non du point de vue de l'asbl Klimaatzaak, alors que dans l'affaire *Urgenda*, le Hoge Raad néerlandais avait admis que l'association éponyme était en droit d'invoquer la violation des articles 2 et 8 de la C.E.D.H. (34).

La cour part d'abord du constat que le *risque* d'un réchauffement climatique dangereux fait consensus dans la communauté tant scientifique que politique, s'appuyant notamment sur les rapports du GIEC, dont la légitimité ne peut être contestée. L'exigence d'un risque « immédiat » n'implique pas, selon elle, qu'il y ait « un court laps de temps avant sa

(31) Pt 141 de l'arrêt, p. 74.

(32) Cou eur. D.H., 24 janvier 2019, *Cordella c. Italie*, § 157, cité au pt 141 de l'arrêt, p. 74.

(33) Pts 157 et s. de l'arrêt.

(34) Hoge Raad, 20 décembre 2019, n° 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2006, § 2.3.2.

réalisation » mais qu'« un danger [...] menace directement les personnes concernées », ce qui permet d'englober celui pouvant « se manifester à long terme »(35). Dans son arrêt du 20 décembre 2019, la Cour suprême des Pays-Bas ne dit pas autre chose(36) et ajoute que cette obligation s'applique, nonobstant le fait que ces risques environnementaux menacent de grands groupes ou la population dans son ensemble, et non des personnes ou groupes de personnes bien définis(37). De même, en vertu du principe de précaution, des mesures préventives doivent être adoptées pour se prémunir du danger, même s'il n'est pas certain qu'il va se concrétiser(38).

La cour observe que, suite à l'évolution des connaissances et des engagements politiques, le niveau de réchauffement considéré unanimement comme dangereux est passé de 2° C à 1,5° C en 2015 avec l'adoption de l'Accord de Paris, renforçant ainsi les exigences en termes de réduction des émissions. Cette expression chiffrée du standard de dangerosité du réchauffement climatique pour la vie humaine constitue le point de départ du raisonnement de la cour sur le niveau minimal de réduction des émissions qui s'impose à la Belgique en vertu de l'article 2 de la C.E.D.H.

La cour vérifie ensuite si les parties intimées avaient *connaissance* dudit risque, pour chaque période considérée, et si elles pouvaient déterminer l'objectif correspondant de réduction des émissions de la Belgique. Pour la période 2013-2020, la cour d'appel relève que, tant dans les rapports du GIEC que dans les résolutions prises lors des COP « climat », il était recommandé de diminuer les émissions de GES de 25 à 40 % en 2020. Même si l'Union européenne n'a pas imposé à l'époque un objectif aussi strict (20 %), « la Belgique, qui est tenue par les obligations positives imposées par l'article 2 de la CEDH, était cependant consciente du fait qu'un objectif de 20 % était insuffisant au regard de ces obligations », ce qui ressort de différents engagements politiques et internationaux de l'époque(39). La cour en conclut « qu'il était clair pour les parties intimées, depuis 2007 et  tout le moins depuis 2009, que, au regard de ses obligations à l'au~~n~~¹ de l'article 2 CEDH, une réduction des émissions de GES d'au moins 25 % s'imposait à la Belgique pour l'échéance 2020

(35) Pts 139 et 142, et références citées.

(36) Pt 5.2.2. de l'arrêt.

(37) Pt 5.3.1. de l'arrêt. Voy. aussi, à ce sujet : S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, N. BERNARD, C. LANGLOIS, B. GOMES, « *Urgenda* : quelles leçons pour la Belgique ? », A. P., 2021/1, p. 12 et références citées.

(38) Pt 5.3.2. de l'arrêt.

(39) Pt 168 de l'arrêt, p. 89.

pour limiter le réchauffement à 2° C ». Le passage à un objectif de 2° C à 1,5° C dans l'Accord de Paris en 2015 impliquait, selon la cour, de renforcer cet objectif en visant non plus 25 mais 30 % de réduction des émissions à l'horizon 2020 par rapport à 1990 pour respecter l'article 2 de la C.E.D.H.(40), objectif qui n'a été ni visé, ni atteint en 2020 par les parties condamnées, malgré l'effet de la pandémie de COVID(41).

Pour la période 2020-2030, les parties appelantes estimaient qu'un objectif de réduction de – 81 % des émissions à l'horizon 2030 par rapport à 1990 devrait être poursuivi – en s'appuyant sur une étude scientifique du Professeur Joeri Rogelj –, mais que, compte tenu de la séparation des pouvoirs et de l'impossibilité d'atteindre un tel objectif, elles se contenteraient d'une injonction de réduire les émissions de 61 % d'ici 2030. La cour approuve le raisonnement dans ses principes, jugeant que « seul peut [...] être retenu un objectif de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030 qui serait le minimum admis par la meilleure science climatique disponible pour que l'État belge fasse "sa part" afin d'empêcher le franchissement du seuil dangereux en termes de réchauffement climatique »(42). La cour va cependant revoir à la baisse le taux de réduction minimal des émissions à poursuivre pour respecter l'article 2 de la C.E.D.H., en se fondant sur des probabilités d'atteindre un réchauffement de 1,5° C moins strictes (50 % plutôt que 67 %)(43). La cour d'appel constate ainsi que l'objectif de – 55 % à l'horizon 2030 fixé par la loi climat européenne en 2021 peut correspondre à ce minimum, en s'appuyant sur différents avis consultatifs et études scientifiques convergents(44). La cour valide en quelque sorte l'objectif européen de – 55 % au regard de l'article 2 de la C.E.D.H., ce qui lui évite, selon elle, de devoir poser à la Cour de justice la question préjudicielle suggérée par l'État fédéral quant à la conformité du droit climatique européen avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne(45).

La cour d'appel applique, *mutatis mutandis*, le même raisonnement à l'article 8 de la C.E.D.H.

Ce long raisonnement, soigneusement aligné sur le consensus scientifique et politique autour de ce qui constitue « le franchissement d'un seuil dangereux pour la vie et susceptible de porter gravement atteinte

(40) Pt 176 de l'arrêt, p. 93.

(41) Voy. les longs développements aux points 167 à 183 de l'arrêt pour le détail du raisonnement.

(42) Pt 190 de l'arrêt.

(43) Pts 193-196 de l'arrêt.

(44) Voy. pts 198-202 de l'arrêt.

(45) Pt 201 de l'arrêt, note 35

au respect de la vie privée et familiale des personnes physiques »(46), illustre toute la force des standards généraux de comportement dans le contentieux climatique. Mobilisant l'état des meilleures connaissances scientifiques et les textes de *soft law* adoptés lors des COP « climat », la cour d'appel de Bruxelles traduit un standard – conjurer, par des mesures « raisonnables », un risque « réel et immédiat » de réchauffement « dangereux » – en un objectif chiffré de réduction des émissions de la Belgique, qu'elle considère comme le seuil minimal au-delà duquel l'État ne prend pas les mesures positives que lui impose le respect des droits fondamentaux. La cour ne s'estime pas liée par les normes fixées au niveau de l'Union européenne, les articles 2 et 8 de la C.E.D.H. étant invoqués de façon autonome. Qu'elle en déduise un seuil minimal de réduction des émissions plus strict que celui imposé par l'Union européenne n'est *a priori* pas contraire au principe de primauté du droit de l'Union, puisque la loi climat européenne est adoptée sur la base de l'article 192 TFUE, qui permet aux États membres de prendre des mesures plus ambitieuses en matière environnementale(47).

L'invocation d'une violation des obligations positives découlant des articles 2 et 8 de la C.E.D.H. – normes aux contours variables – n'en soulève pas moins deux questions délicates : la compétence du juge judiciaire pour connaître d'une violation des obligations positives découlant de ces dispositions (B) et l'effet direct de celles-ci (C). Sous-jacente à ces deux questions, se pose celle de la séparation des pouvoirs.

B. Le pouvoir des cours et tribunaux pour connaître des contestations fondées sur les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme

La justiciabilité des standards découlant des articles 2 et 8 de la C.E.D.H., dans leur volet positif, était contestée. La Région wallonne déplorait le fait que ces dispositions seraient insuffisantes comme fondements autonomes de l'action(48). Elle soulignait que ces mesures ne sont assorties d'aucune sanction, sauf à les combiner avec le droit interne, et que, sous l'angle des obligations positives, elles sont dépourvues d'effet direct, de sorte que ces règles de droit international ne peuvent revêtir la portée de droit subjectif.

(46) Pt 156 de l'arrêt, p. 83.

(47) Art. 193 TFUE.

(48) Voy. ses conclusions de synthèse d'appel (pp. 82 et s.), disponibles sur le site <https://affaire-climat.be/>.

La cour d'appel de Bruxelles n'aborde ces différents griefs, à ce stade de l'arrêt(49), que sous l'angle des articles 144 et 145 de la Constitution et de l'existence d'un droit subjectif dans le chef des parties appelantes(50). Elle se réfère, d'emblée, à la définition retenue traditionnellement par la Cour de cassation, selon laquelle l'existence d'un tel droit suppose « une obligation juridique déterminée qu'une règle du droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt » ; en outre, « pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée »(51). L'arrêt commenté énonce, de la sorte, les termes de la théorie de l'objet véritable et direct du recours dont on sait qu'elle cristallise la délimitation des compétences entre les juridictions de l'ordre judiciaire et le Conseil d'État(52). Les notions d'obligations juridiques déterminées et de compétences liées y sont essentielles(53).

Étonnamment toutefois, et après avoir observé que les obligations positives imposées aux États par les articles 2 et 8 de la Convention pourraient ne pas présenter le caractère d'une obligation juridique « déterminée » au sens précité, la cour d'appel paraît vouloir se distancier de la définition du droit subjectif susvisée. S'agissant du contentieux spécifique de l'objet véritable du recours, elle estime que cette définition est « trop réductrice » et que la notion de droit subjectif ne peut à ses yeux « être limitée à la notion de compétence liée », de sorte que la cour juge « délicat de délimiter la notion de droit subjectif à l'obligation déterminée qu'une règle de droit objectif impose directement à un tiers »(54).

Ce raisonnement, et les arguments sous-jacents, suscitent une certaine perplexité. S'ils suggèrent que la notion de droit subjectif doit pouvoir s'accommoder d'une marge d'appréciation dans le chef de l'autorité à l'égard de laquelle ce droit est revendiqué, ne posent-ils pas des difficultés à l'aune du principe général de la séparation des pouvoirs sur lequel l'exigence de la compétence liée repose fondamentalement ? Cette exigence

(49) Sur l'absence de sanction en cas de violation des obligations que les articles 2 et 8 de la Convention consacrent, voy. pt 146 de l'arrêt de la cour d'appel. Voy. aussi *infra*.

(50) Pt 112 de l'arrêt.

(51) Cass., 20 décembre 2007, n° C.06.0596.F, ECLI : BE : CASS : 2007 : CONC.20071220.11, et concl. av. gén. WERQUIN ; *R.C.J.B.*, 2009, pp. 401 et s., note B. BLERO.

(52) Voy. à cet égard : D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 352 et s., n° 347 ; M. PÂQUES-L. DONNAY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 419 et s., n°s 567 et s.

(53) Sur la notion de compétence liée, voy. not. : D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 352 et s., n° 347 ; M. PÂQUES-L. DONNAY, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 422 et s., n° 570.

(54) Pt 113 de l'arrêt.

procède, en effet, de l'idée que le juge ne peut priver l'administration de son pouvoir d'appréciation, ni *a fortiori* lui substituer sa propre appréciation, à tout le moins au-delà des obligations qui incombent à cette autorité dans l'exercice de son pouvoir de décision⁽⁵⁵⁾. La condition de la compétence liée n'est, de ce fait, pas incompatible avec l'hypothèse que le même juge se déclare compétent pour empêcher toute atteinte illicite à un droit subjectif, par exemple en adoptant un acte administratif irrégulier. Encore faut-il que la contestation porte sur un tel droit, ce qui est précisément en débat à propos des obligations positives déduites des articles 2 et 8 de la Convention. Le critère de la compétence liée nous paraît, dès lors, devoir conserver sa pertinence.

Une alternative ne pourrait-elle, cependant, pas être de reconsidérer la question du pouvoir de juridiction, de la manière soulevée par la Région wallonne elle-même, à savoir sous l'angle de l'effet direct des deux dispositions précitées ? Cette question serait, en quelque sorte, liée au fond.

Nonobstant ce qui précède et même si elle juge non nécessaire d'appréhender la question du pouvoir de juridiction par ce prisme⁽⁵⁶⁾, la cour d'appel de Bruxelles pourrait, en réalité, avoir raisonné de la sorte. Plus loin dans l'arrêt, elle considère en effet qu'« en matière de changement climatique, le pouvoir judiciaire ne peut conclure à une violation des articles 2 et 8 de la CEDH qu'à condition qu'il soit démontré que les pouvoirs publics n'ont pas pris les mesures appropriées et raisonnables qui s'imposaient au minimum compte tenu de la plus solide connaissance scientifique de l'époque (et donc en dehors de tout pouvoir d'appréciation) pour leur permettre de prévenir, dans la mesure de leurs pouvoirs d'action, le franchissement d'un seuil dangereux pour la vie et susceptible de porter gravement atteinte au respect de la vie privée et familiale des personnes physiques relevant de leur juridiction »⁽⁵⁷⁾.

Cette conception imprègne toute la démarche méthodologique qui est suivie dans l'arrêt annoté, à telle enseigne que le juge d'appel retiendra d'ailleurs également, certes à titre surabondant, au-delà de l'atteinte au devoir général de prudence, le non-respect des obligations positives de

(55) Comme le relève M. PÂQUES et L. DONNAY, « il s'agit pour le juge de respecter une distinction fondamentale entre la légalité et l'opportunité, tant dans la censure de ce que l'administration a fait que pour déterminer l'étendue de la condamnation » (*op. cit.*, pp. 273 et 274, n° 371). Voy. aussi, à cet égard : B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONINCK, F. GECHE et N. SCHMITZ, *Droit de la responsabilité civile*, vol. 1, Bruxelles, Larcier, 2023, pp 845 et s., n° 796, et références citées.

(56) Pt 114 de l'arrêt.

(57) Pt 156 de l'arrêt.

la Belgique en vertu des articles 2 et 8 de la Convention comme une violation de normes qui « ont, compte tenu du contexte tel que défini ci-avant, acquis un contenu suffisamment déterminé », précise la cour (58).

Ce rapprochement entre les notions de droit subjectif et de l'effet direct paraît, en somme, assez cohérent. Isabelle Hachez écrit à cet égard que : « Au contentieux subjectif, l'exigence d'effet direct (subjectif) apparaît à première vue logique et est du reste souvent explicitement requise. Il n'est plus tant question de faire triompher la légalité au sens noble du terme que de revendiquer, pour sa personne, la protection d'un droit propre. S'il prétend le tirer d'une règle de droit international, le particulier devra au préalable en rapporter le caractère directement applicable » (59).

La question rebondit donc vers celle de l'effet direct des dispositions internationales invoquées.

C. L'effet direct des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme

L'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles consacre de longs développements à la question de l'effet direct des articles 2 et 8 de la C.E.D.H., tant cette problématique revêt une grande importance pour le raisonnement suivi et les conclusions qui en sont tirées dans cet arrêt. La cour se démarque ainsi du jugement prononcé en première instance qui, comme le relève Bernard Dubuisson, « semble éluder la question de l'effet direct des normes dont la violation est invoquée » (60). La décision d'appel lui consacre au contraire d'importants développements (61). Elle rappelle, dans un premier temps, la définition classique de la notion d'effet direct avant de développer, et de retenir, une approche plus souple de cette notion, dans un second temps.

(58) Pt 246 de l'arrêt. Cette thèse selon laquelle l'obligation acquiert, au regard du contexte, un « contenu suffisamment déterminé » permet également, selon nous, de rencontrer l'argument invoqué par la cour d'appel, selon lequel l'absence d'« obligation juridique déterminée » lorsque le juge doit se prononcer sur le respect du devoir général de prudence n'empêche pas la reconnaissance d'un droit subjectif (pt 113, *in fine*, de l'arrêt).

(59) I. HACHEZ, « La pertinence de l'exigence d'applicabilité directe selon le type de contentieux », in S. VAN DROOGHENBROECK, (dir.), *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 184 et 185.

(60) B. DUBUISSON, « Responsabilité et changement climatique. Libres propos sur le jugement rendu dans l'affaire "Klimaatzaak" », in F. GEORGE, B. FOSSEPREZ et A. — CATALDO, *Penser, écrire et interpréter le droit, Liber amicorum Xavier Thunis*, Larcier, 2022, p. 269.

(61) Pts 150 et s. de l'arrêt.

S'agissant de la première acception de l'effet direct, l'arrêt cite un extrait des conclusions de l'avocat général Werquin, selon lesquelles présente « des effets directs dans l'ordre juridique national, la norme claire du traité, juridiquement complète, qui impose aux États contractants, soit de s'abstenir, soit d'agir de manière déterminée, et qui est susceptible d'être invoquée comme source d'un droit propre par les personnes relevant de la juridiction de ces États ou de soumettre des personnes à des obligations) ou une norme de droit interne imposant à des sujets de droit de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée » (62). Comme le souligne Françoise Auvray, cette définition identifie deux critères de l'effet direct, « l'un objectif (la norme est-elle claire et précise ?) et l'autre subjectif (les parties au traité avaient-elles l'intention d'octroyer des droits subjectifs ou d'imposer des obligations aux particuliers ?) » (63). Cette auteure nuance toutefois son propos, soulignant que, sous l'impulsion du droit européen, l'importance du premier critère l'emporte sur le second (64).

L'arrêt annoté ne prête, en réalité, guère attention à cette distinction. Il privilégie en effet une « approche contextualisée et graduelle », donc plus souple, de l'effet direct, s'articulant avec le principe de la séparation des pouvoirs. À l'estime de la cour, il s'agit de la seule approche qui est à même d'assurer l'effectivité des droits consacrés par la Convention européenne.

La haute juridiction bruxelloise se rallie ainsi, et de manière assez remarquable, à un courant doctrinal qui se développe depuis plusieurs années même s'il demeure minoritaire à ce jour (65). Elle cite entre autres

(62) Ses conclusions avant Cass., 15 décembre 2022, RG n° C.21.0003.F., ECLI:BE:CASS:2022:CONC.2022.1215.1F.5. Sur cette approche classique de l'effet direct, voy. aussi : J. PIERET, « L'influence du juge belge sur l'effectivité de la Convention : retour doctrinal et jurisprudentiel sur le concept d'effet direct », in V. CHAPAUX, J. PIERET et A. SCHAUS (éd.), *Entre ombres et lumières : cinquante ans d'application de la Convention européenne des droits de l'homme en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 2 – à 26 ; I. HACHEZ, « La pertinence de l'exigence d'applicabilité directe selon le type de contentieux », in S. VAN DROOGHENBROECK, (dir.), *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 175 et s. ; Fr. BELLEFLAMME, « VI.4. Morceaux choisis sur l'applicabilité directe de la Convention européenne des droits de l'homme », du même ouvrage, pp. 213 et s. ; Fr. AUVRAY, « La violation d'un traité est-elle une faute ? Incidence de l'absence d'effet direct sur la responsabilité extracontractuelle de l'État », *J.T.*, 2019/2, p. 23 et 24, n° 9 – à 13.

(63) Fr. AUVRAY, « La violation d'un traité est-elle une faute ? Incidence de l'absence d'effet direct sur la responsabilité extracontractuelle de l'État », *J.T.*, 2019/2, p. 23, n° 11.

(64) Ce constat l'amène entre autres à considérer que la théorie de la « relativité aquilienne » ne peut être retenue (*ibid.*, n° 31, p. 28). Sur cette question, voy. B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONINCK, F. GEORGE et N. SCHMITZ, *Droit de la responsabilité civile*, vol. 1, Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 417 et 416, n° 419, et pp. 854 et 855, n° 801.

(65) Voy. à cet égard les références citées au point 152 de l'arrêt, cité dans le texte. Voy. aussi : Fr. BELLEFLAMME, « VI.4. Morceaux choisis sur l'applicabilité directe de la Convention européenne des droits de l'homme », in S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Le droit international et européen des droits de*

les travaux d'Olivier de Schutter, précurseur en la matière, qui souligne notamment que : « Ce qui est en jeu dans l'applicabilité directe, ce n'est pas, comme il est prétendu, la précision et la complétude de la règle internationale : ce sont les pouvoirs du juge à qui il est demandé d'appliquer la règle internationale » (66). En ce sens, la cour semble considérer qu'une règle de droit international fondée sur des standards généraux de comportement peut parfaitement être considérée comme imposant d'agir de manière déterminée et donc directement applicable, moyennant une interprétation desdits standards en tenant compte des circonstances de la cause et de son contexte. Le caractère *déterminable*, eu égard aux circonstances de la cause, du comportement prescrit par une norme de droit international suffirait donc à lui donner effet direct.

De fait, comme la Cour de Strasbourg depuis 2008 (67) et à l'instar de ce qu'avait jugé le *Hoge Raad* néerlandais avant elle dans son arrêt *Urgenda*, la cour d'appel mobilise le contexte des articles 2 et 8 précités – qu'il soit jurisprudentiel, politique ou scientifique – pour déterminer la mesure dans laquelle ces normes imposent un comportement déterminé aux pouvoirs publics.

La cour juge en effet « que le caractère clair et précis de normes comme les articles 2 et 8 de la CEDH ne doit pas s'apprécier *in abstracto*, en se limitant au seul examen du texte, mais en tenant compte tant de l'interprétation qui lui a été donnée par ses interprètes autorisés (notamment la Cour européenne des droits de l'homme) que du contexte (national mais pas uniquement) dans lequel la disposition trouve à s'appliquer. Sur le plan national, il s'agit de déterminer si les « structures d'accueil » de l'ordre juridique belge permettent au juge de donner effet à la norme concernée « sans modification normative profonde » (I. HACHEZ, [« Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge : focus sur la notion polysémique d'effet direct », *R.D.H.*, 2015/7], p. 5; voy. égal. J. PIERET, *op. cit.*, p. 29). La prise en compte du contexte international permet, à l'instar de ce

l'homme devant le juge national, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 214 et s. ; Fr. AUVRAY, « La violation d'un traité est-elle une faute ? Incidence de l'absence d'effet direct sur la responsabilité extracontractuelle de l'État », *J.T.*, 2019/2, p. 24, n° 15.

(66) O. DE SCHUTTER, *Fonction de juger et droits fondamentaux : transformation du contrôle juridictionnel dans les ordres juridiques américain et européens*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 154, cité au point 152 de l'arrêt.

(67) Cour eur. D.H. (gde ch.), 12 novembre 2008, *Demir & Baykara c. Turquie*, cité par S. VAN DROOGHENBROECK *e.a.*, « Urgenda : quelles leçons pour la Belgique ? », *op. cit.*, p. 16, et les références doctrinales citées en note 99. Sur cette approche contextualisée devant la CEDH, voy. F. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROECK et F. KRENC, « Le soft law et la Cour européenne des droits de l'homme : questions de légitimité et de méthode », *Rev. trim. dr. h.*, 2012, pp. 433 à 489.

que fait la Cour européenne des droits de l'homme, de faire « référence, aux fins d'interprétation de la Convention, aux “consensus” européens et internationaux que révèlent des “sources externes” à la Convention elle-même, qu'elles gisent dans des instruments pourvus (*hard law*) ou non (*soft law*) d'efficacité juridique intrinsèque, ou même dans des études scientifiques ou des conclusions de comités d'experts » (N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS et B. GOMES, *op. cit.*, § 12) » (68).

Il est à noter que, dans un arrêt inédit du 14 novembre 2019 (69), la cour d'appel de Bruxelles a déjà tenu un raisonnement analogue, bien que cantonné à la question de la responsabilité civile du législateur : selon elle, « le degré de détermination d'un commandement juridique ne gît pas uniquement dans le seul libellé de la disposition qui le véhicule ». Il « ne peut s'éprouver qu'au travers d'une appréciation du contexte interprétatif qui lui donne son sens et sa signification à un moment précis ». L'arrêt annoté du 30 novembre 2023 reprend la même formulation s'agissant de la responsabilité civile des pouvoirs publics mis en cause (70). Cette référence au contexte interprétatif de la norme, pour apprécier si elle impose d'agir ou de s'abstenir d'agir de manière déterminée, montre bien des similitudes avec l'approche contextualisée et graduelle de l'effet direct suggérée par une partie de la doctrine.

La cour d'appel se montre particulièrement soucieuse de justifier la position qu'elle adopte, en insistant sur la nécessité d'assurer l'effectivité des droits fondamentaux, d'une part, mais aussi en pointant le souci de respecter la légitimité des souverainetés nationales, d'autre part. Il s'agit de deux préoccupations récurrentes dans la décision, que la cour infère du principe de subsidiarité, applicable au contrôle opéré par la Cour européenne des droits de l'homme (71). L'on ne peut à nouveau que renvoyer aux développements particulièrement nourris de l'arrêt à ce sujet (72).

(68) Pt 152 de l'arrêt.

(69) Bruxelles, 14 novembre 2019, 2017/AR/1514, inédit, cité par F. BOUHON, « La responsabilité civile pour la faute du législateur. *Anno 2020* », *J.T.*, 2020, p. 748, notes 46 et 47, et par S. VAN DROOGHENBROECK, A. PICQUÉ, « Aux confins de la responsabilité civile de la puissance publique : l'injonction de légiférer », in R. JAFFARELI *e.a.*, *Entre tradition et pragmatisme*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 698.

(70) Pt 226 de l'arrêt.

(71) Sur cette question, voy. : F. KRENC, *Une Convention et une Cour pour les droits fondamentaux, la démocratie et l'État de droit en Europe*, LGDJ, 2023, pp. 169 et s.

(72) Voy. entre autres les points 144 à 149 de l'arrêt, ainsi que, sur la question de l'effet direct, les points 152 à 156. La question de la légitimité étant étroitement liée à celle de la séparation des pouvoirs, les considérations qui précèdent se prolongent dans les développements consacrés plus loin dans l'arrêt au sujet des injonctions (pts 271 et s. de l'arrêt).

En substance et du point de vue de l'effet direct, la cour d'appel de Bruxelles souligne que « [p]river en toutes circonstances ces droits de tout effet direct dans leur versant "obligations positives" reviendrait à empêcher leurs titulaires de l'accès au prétoire judiciaire et ferait échec au principe de subsidiarité [...], dans son volet "effectivité" » (73), en violation de l'article 13 de la Convention, qui, selon la Cour de Strasbourg, « a "pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs" (Cour eur. D.H., arrêt *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, § 25) » (74).

D'un autre côté, l'arrêt commenté relève aussi que le principe de subsidiarité est étroitement associé au souci de respecter la légitimité des souverainetés nationales, en tant que « les autorités nationales jouissent d'une légitimité démocratique directe et, ainsi que la Cour l'a affirmé à maintes reprises, se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur les besoins et contextes locaux » (75). Le lien qui unit ce principe de subsidiarité et la marge d'appréciation dont disposent les États est de la sorte établi, ce qui amène le juge d'appel à renvoyer au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, déjà évoqué à propos de la notion de droit subjectif (76).

Effectivité du recours et légitimité des souverainetés nationales, tels sont donc les deux ordres de considérations entre lesquelles la cour d'appel de Bruxelles oscille (77) pour en déduire qu'en matière climatique et selon les termes déjà cités de l'arrêt, la violation des articles 2 et 8 de la Convention dans leur volet positif peut être invoquée directement devant elle, à partir du moment où il est démontré que « les pouvoirs publics n'ont pas pris les mesures appropriées et raisonnables qui s'imposaient au minimum compte tenu de la plus solide connaissance scientifique de l'époque (et donc en dehors de tout pouvoir d'appréciation) [...] » (78).

Le raisonnement ne manque pas de sel au regard de la définition classique de la notion de l'effet direct mais, encore une fois, il épouse pleinement la tendance qui se dégage de la jurisprudence *Urgenda*. Il

(73) Pt 152 de l'arrêt.

(74) Pt 146 de l'arrêt.

(75) Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 2003, § 97, cité pt 147 de l'arrêt.

(76) Pt 153 de l'arrêt.

(77) Pt 146 de l'arrêt. Voy. aussi, à cet égard, la synthèse remarquable de ces différentes thèses en présence, ptss 154-156 de l'arrêt.

(78) Pt 156 de l'arrêt.

tend à reconnaître, à juste titre selon nous⁽⁷⁹⁾(80), un effet direct aux dispositions de droit international articulées autour de standards généraux de comportement, appliqués à l'attitude des pouvoirs publics en matière climatique. L'avenir dira si la Cour de cassation valide cette approche qui seule confère aux obligations positives découlant du droit à la vie et du droit au respect de la vie privée une véritable justiciabilité.

II. LE DEVOIR GÉNÉRAL DE PRUDENCE DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE CLIMATIQUE

Le deuxième fondement de l'action intentée par les appelants sont les articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil, appelés, on le sait, à être remplacés par l'article 6.5 du (nouveau) Code civil⁽⁸¹⁾. Comme les demandeurs dans l'affaire *Urgenda*, les appelants invoquaient la violation, dans le chef des pouvoirs publics, d'un second standard de comportement, à savoir le devoir général de prudence en matière climatique.

Au terme d'un raisonnement rigoureux et systématique, soucieuse de répondre aux critiques doctrinales adressées à la décision prise en premier ressort⁽⁸²⁾, la cour d'appel accueille également ce deuxième fondement de l'action en confirmant l'existence d'une faute dans le chef de l'État

(79) L'on constate en effet que la Cour de justice de l'Union européenne a en tout cas déjà considéré certaines dispositions de directives environnementales comme directement applicables, alors qu'elles recourent à des standards ou à des notions à contenu variable. C'est le cas notamment de l'article 6.2 à 6.4 de la directive Habitats, qui inclut des termes comme « mesures appropriées », « perturbations », « effets significatifs » ou encore « raisons impératives d'intérêt public majeur » (C.J.U.E, 7 septembre 2004, C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee*, pts 69 à 70). L'effet direct de cette disposition a également été reconnu par le Conseil d'État belge dans l'affaire de l'érablière de Tenneville (C.E., 4 avril 2001, n° 94.527, *asbl L'Erablière et commune de Nassogne*).

(80) L'on pourrait avancer un autre argument en faveur de l'approche contextualisée de l'effet direct, en lien avec la notion même de standard. Selon nous, si une disposition de droit international formellement contraignante recourt à un standard, elle n'empêche pas, par la généralité des termes utilisés, un État d'en déterminer lui-même la teneur concrète se référant au consensus scientifique et politique du moment. Le juge exprime certes son interprétation du standard *a posteriori*, mais sur la base des éléments contextuels qui étaient déjà à disposition de l'autorité lorsqu'elle devait agir. À partir du moment où la meilleure science climatique et les décisions des COP climat convergent pour considérer qu'un réchauffement de plus de 1,5° C doit être considéré comme « dangereux », la disposition de la C.E.D.H. imposant de préserver les particuliers contre un risque « réel et immédiat » lié au dépassement de ce seuil impose un comportement *déterminé* à l'État : réduire ses émissions au niveau préconisé par la même science climatique.

(81) Le texte du nouveau livre 6, adopté par la Chambre le 1^{er} février 2024, n'est pas encore publié à l'heure où sont écrites ces lignes. Voy. Proposition de loi portant le livre 6 « La responsabilité extracontractuelle » du Code civil du 26 janvier 2024, *Parl.St. Ch.* 2023-24, N° 3213/012, (<https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3213/55K3213012.pdf>).

(82) Voy. not. B. DUBUISSON, « Responsabilité civile et changement climatique. Libres propos sur le jugement rendu dans l'affaire “Klimaatzaak” », in F. GEORGE, B. FOSSEPREZ et A. CATALDO, *Penser, écrire et interpréter le droit, Liber amicorum Xavier Thunis*, Larcier, 2022, p. 259-286.

fédéral et des Régions flamande et bruxelloise, à l'exception notable de la Région wallonne (1). Elle reconnaît par ailleurs l'existence d'un dommage réparable (2) et d'un lien causal entre la faute et ledit dommage (3), éléments peu ou pas développés dans la décision prise en premier ressort.

À nouveau, la cour recourt à la science climatique et au *soft law* de manière à pouvoir donner corps au devoir général de prudence de l'État en matière climatique, en essayant de ne pas franchir la ligne rouge tracée par le principe de séparation des pouvoirs.

A. La faute

La « faute » est un standard appliqué au quotidien par le juge civil, à l'égard des particuliers comme de l'État, depuis les célèbres arrêts *La Flandria* (1920) (83) et *Ferrara* (2006) (84). Dans sa conception classique, elle prend la forme soit de la violation par l'autorité – exécutif ou législateur – d'une norme supérieure de droit interne ou de droit international ayant effet direct lui imposant ou lui interdisant un comportement déterminé – sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification –, soit d'une erreur de conduite, tel qu'appréciée à la lumière du critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente, placée dans les mêmes conditions (85).

À titre principal, eu égard au caractère peu contraignant des normes internationales et européennes qui se sont succédées en matière de lutte contre le réchauffement climatique (86), c'est le non-respect du devoir général de prudence – standard classique en droit de la responsabilité civile – qui est invoqué par les parties appelantes dans le chef des pouvoirs publics, y compris le législateur (87). La cour d'appel en circonscrit soigneusement les contours. Elle rappelle qu'au minimum, l'État est tenu, au titre de son devoir de prudence, de protéger sa population contre des dangers imminents. Elle cite un passage prémonitoire des conclusions

(83) Cass., 5 novembre 1920, *Pas.*, I, p. 239.

(84) Cass., 28 septembre 2006, *J.T.*, 1996, pp. 594 et s., concl. av. gén. J.-F. LECLERCQ. Pour une synthèse sur cette question, voy. D. RENDERS (dir.), *La responsabilité des pouvoirs publics*, Actes du colloque des XXI^e journées juridiques Jean Dabin, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 694.

(85) Voy., pour l'état de la jurisprudence sur la faute, B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. DE CONINCK, F. GEORGE et N. SCHMITZ, *Droit de la responsabilité civile, Chronique de jurisprudence 2008-2020*, vol. 1 : « Le fait générateur et le lien causal », Bruxelles, Larcier, coll. Les Dossiers du JT n° 119, 2023, p. 1446.

(86) À l'exception du Protocole de Kyoto.

(87) Sur cette question, voy. Fr. BOUHON et L. FONTAINE, « La responsabilité extracontractuelle de l'État législateur imprudent : un pas de plus, un pas de trop ? », *J.T.*, 4 novembre 2023, n° 6957, pp. 609-613.

de l'avocat général J.-F. Leclercq dans l'affaire *Ferrara*, selon lequel le législateur n'agit pas en bon père de famille s'il omet d'agir « lorsqu'il y a péril ». Ceci est notamment le cas « lorsque le pays est menacé par des risques sur le plan de la sécurité, de la santé publique, de l'hygiène, de l'atteinte à l'environnement, etc. » ou qu'il « 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 »(88). Or, s'il est un péril incontestable en ce ^{xxi} siècle, c'est bien celui du dérèglement climatique.

Se pose alors la question de l'étendue du contrôle du juge, qui ne serait que marginale selon les parties intimées. À tout le moins, rappelle la cour, citant la doctrine, le juge doit-il faire preuve « de prudence et de retenue » dans son appréciation, de façon à respecter la séparation des pouvoirs(89). Et la cour de rappeler que la politique climatique relève des prérogatives du législateur, pour lesquelles la marge discrétionnaire est large et qu'elle n'a pas à se substituer à celui-ci dans cette tâche. Toutefois, elle estime que le juge ne viole pas la séparation des pouvoirs « s'il s'en tient au respect des exigences minimales posées par des normes de droit international qui, compte tenu de leur contexte (dans le sens précité), ont un effet direct dans le cas qui lui est soumis ou, à défaut de l'existence de telles normes, s'il s'en tient à déterminer, sur la base de données faisant l'objet d'un consensus scientifique et politique, les exigences minimales qu'imposent la prudence face à l'existence d'une menace grave pour l'environnement, les biens et la sécurité des personnes »(90).

La cour examine ensuite concrètement si les parties intimées ont commis une faute en matière climatique, au regard des deux manquements que leur reprochaient les parties appelantes, à savoir : a) le « manque à faire leur part dans l'effort mondial de réduction des émissions des GES », pour le passé (jusqu'en 2020) et pour l'avenir (à l'horizon 2030) et

(88) *Pas.*, 2006, I, n° 445. On note que, à l'estime de l'avocat général LECLERCQ, la violation des obligations positives (« les mesures qui s'imposent ») découlant des articles 2 et 8 C.E.D.H. est donc constitutive d'un manquement au devoir général de prudence, quand bien même contesterait-on qu'elle constitue la violation d'une norme imposant un comportement déterminé. La cour d'appel, « surabondamment » (pt 246), ainsi qu'une partie de la doctrine considèrent que la violation des obligations positives découlant des articles 2 et 8 C.E.D.H. constitue la violation d'une norme supérieure prescrivant au législateur d'agir dans un sens déterminé (S. VAN DROOGHENBROECK, « La responsabilité extracontractuelle du fait de légiférer, vue d'ensemble », *on cit.*, p. 380, cité par la cour d'appel, pt 226, p. 117). La Cour de cassation a au demeurant admis que le législateur puisse être responsable d'une violation de son devoir de prudence même s'il n'a violé aucune norme supérieure (Cass. (1^{re} ch.), 15 décembre 2022, *S.L. c. État belge*, <https://juportal.be/>, concl. T. WERQUIN ; *J.T.*, 2023, liv. 6957, pp. 614 et s., obs. F. BOUHON et L. FONTAINE, *préc.*).

(89) S. VAN DROOGHENBROECK, « La responsabilité extracontractuelle du fait de légiférer, vue d'ensemble », *on cit.*, p. 380, cité par la cour d'appel, pt 226, p. 117.

(90) Pt 227 de l'arrêt.

b) « l'absence de saine et loyale coopération nécessaire à l'élaboration d'une bonne gouvernance climatique au niveau national ». Elle écarte, préalablement, les objections des parties intimées concernant l'identification précise des pouvoirs mis en cause – exécutif ou législateur, peu importe – et la capacité limitée des pouvoirs publics belges dans la lutte contre le réchauffement climatique mondial (91). La cour réfute cet argument classique en rappelant que, comme l'indiquent les derniers rapports du GIEC, « chaque émission de GES compte et a un impact » puisqu'elle « entame le budget carbone résiduel au niveau mondial » et qu'en outre, le report dans le temps des efforts sera plus coûteux (92). Elle rappelle en tout état de cause que « que, sous l'angle de l'équivalence des conditions, la faute la plus légère suffit en principe pour activer le régime des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil » (93).

La cour donne d'emblée le critère qui, à ses yeux, constitue « la mesure exacte du comportement à attendre d'une autorité normalement prudente et diligente, au regard des risques d'un réchauffement climatique et dangereux », soit « la contribution nationale minimale (en termes de réduction des émissions de GES) telle que définie ci-après, sur la base des rapports du GIEC et du consensus international qui existait à l'époque » (94). La cour estime donc que le devoir général de prudence en matière climatique – un standard donc – peut s'exprimer en un objectif minimal et quantifié de réduction des émissions de GES, dans la stricte mesure où il fait consensus. Nous y reviendrons.

La cour s'attèle en conséquence, dans un long raisonnement auquel nous renvoyons (95), à déterminer, pour le passé (2013-2020) et pour le futur (2021-2030), le pourcentage minimal de réduction des émissions de GES incombant à la Belgique et faisant consensus sur le plan scientifique et politique comme étant l'effort minimal à fournir au niveau national pour que la Belgique « fasse sa part » pour maintenir le réchauffement « nettement en dessous de 2° C », soit l'objectif de l'Accord de Paris (96). Elle mobilise à cet effet les rapports du GIEC et les « *gap reports* » du PNUE (97)

(91) Pts 230-236 de l'arrêt.

(92) La cour renvoie à l'arrêt *Neubauer* précité de la Cour constitutionnelle allemande du 24 mars 2021, attendus n^{os} 248 et s., pp. 82 et s.) (pt 234 de l'arrêt).

(93) Pt 233 de l'arrêt.

(94) Pt 236 de l'arrêt.

(95) Pts 236-250 de l'arrêt.

(96) Art. 2.1, a, de l'Accord de Paris.

(97) Emissions Gap Report (unep.org).

ainsi que les décisions des COP « climat » successives, pour déterminer dans quelle mesure la Belgique s'est assigné des objectifs de réduction des émissions alignés sur les recommandations scientifiques et politiques.

Pour le passé (2013-2020), renvoyant à ses développements sur la violation des articles 2 et 8 C.E.D.H. (98), la cour détecte une faute non seulement dans la gouvernance climatique belge – « car insuffisamment ambitieuse » – mais aussi dans sa mise en œuvre, l'objectif assigné au départ (jugé insuffisant en soi) n'ayant été atteint « qu'à la faveur de la crise du Covid » (99). Elle exonère toutefois la Région wallonne de toute faute, celle-ci ayant dès 2014 inscrit un objectif de réduction de – 30 % de ses émissions dans son décret « climat » du 20 février 2014 et atteint cet objectif dans le délai fixé.

Pour la période 2021-2030, autrement dit pour l'avenir, la cour d'appel constate également une « faute dans la politique climatique » de l'État fédéral, de la Région flamande et de la Région bruxelloise, celle-ci étant fondée sur l'objectif peu ambitieux imposé par l'Union européenne à la Belgique *avant* son renforcement en 2021 (– 35 % dans les secteurs non-ETS d'ici 2030 par rapport à 2005), seuil « manifestement insuffisant au regard de celui (– 30 %) qui aurait déjà dû s'imposer précédemment à l'horizon 2020 et du retard qui en découle dans la réduction des émissions, et de l'objectif de neutralité en 2050 » (100).

La cour ne retient toutefois pas l'objectif de réduction considéré comme minimal par les parties appelantes (– 81 à – 61 %). S'appuyant à nouveau sur le rapport spécial du GIEC de 2018 et considérant la nécessité « de poursuivre sur la voie d'une réduction graduelle des émissions de GES au fil du temps » pour atteindre la neutralité en 2050, la cour « valide » l'objectif de – 55 % de réduction des émissions à l'horizon 2030 par rapport à 1990 fixé par l'Union européenne dans son paquet Fitfor55 en 2021. Celui-ci constitue « le niveau minimum qu'exige la prudence [...], ce dont les parties intimées devaient avoir connaissance depuis 2021 au plus tard » (101).

(98) Pts 178-182 de l'arrêt (pt 242 de l'arrêt).

(99) La réduction belge des émissions de GES était, en 2019, de 19,95 % par rapport à 1990 et en 2020 de 26,9 %. En 2021, cette réduction n'était plus que de 23,9 % par rapport à 1990 (conclusions de l'État fédéral, p. 59, pt 178 de l'arrêt).

(100) Pt 244 de l'arrêt, p. 126.

(101) Pt 244 de l'arrêt, p. 127.

Les décisions politiques, prises au niveau fédéral et régional depuis 2020, s'engageant à ajuster le PNEC de 2019 aux nouveaux objectifs fixés par l'Union européenne (102), sont jugées tardives et non contraignantes ou manquant à tout le moins d'« incitants suffisamment persuasifs pour orienter le comportement des citoyens et des entreprises dans le bon sens ». La cour juge qu'« aucune des pièces produites ne permet de garantir que les mesures adoptées à ce jour permettront d'atteindre l'objectif de – 55 % en 2030 et la neutralité climatique en 2050 ». Seule, à nouveau, la Région wallonne s'exonère de toute faute, ayant intégré dans son PACE l'objectif de – 55 % et étant sur le point de modifier son décret climat pour y inscrire l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 (103).

Que penser de ce raisonnement ? Le poids qu'accorde la cour à la « meilleure science climatique » dans son appréciation *in concreto* du non-respect par les pouvoirs publics du standard général de prudence en matière climatique est remarquable. Elle se défend, à juste titre selon nous, de donner aux rapports scientifiques du GIEC et de l'UNEP « une « consécration légale » [...] ou [de] les reconnaître indirectement comme « source de droit positif » [...] ». Cette conception revient plutôt, rappelle la cour, « à vérifier dans quelle mesure la meilleure science climatique permet de conférer à la norme de prudence un contenu suffisamment précis pour apprécier, en droit, le comportement des autorités auxquelles une faute est imputée et ce, sans se substituer au pouvoir discrétionnaire des pouvoirs législatif et exécutif ». C'est exactement ce que suppose l'application d'un standard. La science – dans la stricte mesure où elle fait consensus (104) – est un pur élément de contextualisation lui permettant d'apprécier concrètement le standard de prudence de l'État pour contribuer à éviter une « perturbation anthropique dangereuse du système climatique » (105).

Évidemment, se pose la question de la prévisibilité des comportements induits par le standard de prudence dans le Code civil. L'État fédéral et les régions condamnées pouvaient-elles raisonnablement déduire les taux de réduction requis par la cour d'appel de l'article 1382 du Code civil au

(102) Le gouvernement fédéral a décidé le 30 septembre 2020 de se fixer comme objectif, dans la sphère de compétences fédérales, l'objectif de réduction de – 55 % à l'horizon 2030 par rapport à 1990.

(103) Pt 245 de l'arrêt.

(104) En ce sens, B. DUBUISSON, « Responsabilité et changement climatique. Libres propos sur le jugement rendu dans l'affaire "Klimaatzaak" », in F. GEORGE, B. FOSSEPREZ et A. CATALDO, *Penser, écrire et interpréter le droit, Liber amicorum Xavier Thunis*, Larcier, 2022, p. 270.

(105) Art. 2 de la Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique (UNFCCC).

moment requis (2013-2020 et, à partir de 2018, pour l'horizon 2030) ? Bernard DUBUISSON considère que le devoir général de prudence est une règle qui « n'impose aucun comportement prédéfini et ne possède, à ce titre, qu'une vertu préventive très réduite ». Avant le jugement qui lui donne consistance, « elle est totalement imprécise au point qu'on peut même se demander si elle présente les caractéristiques d'une règle juridiquement obligatoire » (106). Ceci n'est vrai, selon nous, que si l'état des connaissances ne permet pas d'être informé du comportement à suivre. En l'espèce, les rapports du GIEC, révisés par la Belgique, étaient bien connus (107).

Il est également frappant de constater que, pour le passé, la cour considère comme insuffisantes, au regard du devoir général de prudence des autorités belges, les obligations contraignantes de réduction imposées par l'Union européenne à la Belgique à l'horizon 2020 (– 20 % par rapport à 1990) – auxquelles les parties intimées s'étaient pourtant globalement conformées, il est vrai « grâce » à la crise Covid (108).

La cour d'appel n'entend pas remettre en cause la conformité, en soi, des dispositions européennes par rapport à un standard de prudence qui s'imposerait aux institutions européennes – auquel cas elle aurait dû poser une question préjudicielle à la Cour de justice (109) –, mais bien leur manque d'ambition au regard des recommandations scientifiques, qui aurait dû alerter l'État belge et l'amener à poursuivre des objectifs plus stricts en tant qu'autorité normalement prudente et diligente, respectueuse des articles 2 et 8 de la C.E.D.H.

(106) B. DUBUISSON, « Responsabilité et changement climatique. Libres propos sur le jugement rendu dans l'affaire "Klimaatzaak" », in F. GEORGE, B. FOSSEPREZ et A. CATALDO, *Penser, écrire et interpréter le droit, Liber amicorum Xavier Thunis*, Larcier, 2022, p. 270, qui renvoie également à X. THUNIS, « Dérèglement climatique : Y a-t-il un pilote dans l'avion ? », *Amén.*, 2022/1, p. 31, n° 5.

(107) En ce sens, sur la négligence de l'entreprise qui a commercialisé des produits à base d'amiante sans mesures de précaution « à partir du moment où l'afflux de publications scientifiques dans ce domaine atteint un certain *momentum* » (Civ. Bruxelles (ch. néerl.), 27 novembre 2023, n° 2022/1491/A, *Jonckheere c. Eternit*, reflète E. COBBAUT, *Amén.*, 2024/2, p. 122, cité et traduit par D. MISONNE *e.a.*, *op. cit.*, p. 435).

(108) Selon la cour, « Le fait que la gouvernance climatique belge s'inscrive dans le respect des normes édictées par l'Union européenne ou au niveau international en ce qui concerne les objectifs de réduction de GES n'exonère pas les autorités belges concernées de leur faute. D'une part, comme déjà indiqué ci-dessus, les normes en vigueur au sein de l'Union européenne n'empêchaient nullement les États membres de poursuivre individuellement des objectifs supérieurs de réduction des émissions de GES, et d'autre part, il est acquis que ces normes étaient, en ce qui concerne les objectifs de réduction des émissions de GES assignés, insuffisantes pour rencontrer le risque d'un réchauffement climatique dangereux. [...] » (pt 239 de l'arrêt).

(109) L'État fédéral avait demandé dans ses conclusions (p. 29, n° 52) qu'une question préjudicielle soit posée à la CJUE sur la conformité de la législation climatique européenne avec le droit à la vie et le droit au respect de la vie privée et familiale (pt 201 de l'arrêt, note 35). La cour a rejeté cette demande.

Pour l'avenir, on note dans le même sens que, selon la cour, l'objectif global de réduction des émissions de GES de – 55 % à l'horizon 2030 par rapport à 1990 s'impose à la Belgique, alors que cet objectif ne lui est pas imposé comme tel par l'Union européenne. Pour rappel, la loi climat européenne décline cet objectif global en deux sous-objectifs selon les secteurs concernés, ETS (– 62 %) et non-ETS (– 40 %) et ce par rapport à 2005 et non 1990⁽¹¹⁰⁾. La répartition de cet effort entre les États membres a été fixé pour les secteurs non-ETS en 2023 et attribuée à la Belgique un objectif de réduction de – 47 % à l'horizon 2030 par rapport à 2005⁽¹¹¹⁾. La cour juge elle l'objectif de – 55 % (par rapport à 1990) applicable tel quel à la Belgique, sans distinguer les secteurs et par référence à 1990 plutôt que 2005. Bien que ceci demanderait une analyse technique, la cour semble donc imposer une obligation plus stricte à l'État belge que celle qui découle de l'addition des objectifs spécifiquement imposés à la Belgique dans les secteurs ETS et non-ETS⁽¹¹²⁾. La cour ne s'embarrasse cependant pas de ces considérations : « Même si la façon dont cet objectif devrait être réparti entre les États membres n'était pas encore connue, les parties intimées ne pouvaient ignorer qu'à partir de cette date [à savoir l'entrée en vigueur, le 29 juillet 2021, de l'objectif global de – 55 % fixé par la loi climat européenne], il s'agirait d'œuvrer dans cette direction »⁽¹¹³⁾.

Qu'on l'approuve ou non, ce choix n'est pas critiquable, selon nous, au regard de la primauté du droit de l'Union européenne, puisque, comme on l'a déjà relevé précédemment, la loi climat européenne est fondée sur l'article 192 TFUE qui autorise une harmonisation minimale de la politique environnementale des États membres et ne s'oppose donc pas à ce qu'un État membre adopte des mesures plus strictes⁽¹¹⁴⁾.

On observe que l'obligation qu'en dégage la cour d'appel de Bruxelles correspond à une obligation de résultat dans le chef de l'État – à savoir, pour le passé, réduire les émissions de 30 % en 2020 par rapport à 1990 et, pour l'avenir, « garantir que les mesures adoptées [...] permettront

(110) Voy. resp. Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de GES dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système et l'art. 1^{er} de la loi européenne sur le climat du 30 juin 2021 (règlement n° 2021/1119 publié le 9 juillet 2021).

(111) Voy. Règlement 2023/857 du 19 avril 2023 modifiant en ce sens le règlement 2018/842 « répartition de la charge ».

(112) Les auteurs remercient E. HANNON, du Belgian Climate Center, pour ses explications à cet égard.

(113) Pt 204 de l'arrêt, *in fine*, p. 107.

(114) Art. 193 TFUE.

d'atteindre l'objectif de – 55 % en 2030 et la neutralité climatique en 2050 »(115). C'est d'ailleurs, à côté du manque d'ambition, l'incapacité pour les entités condamnées d'atteindre concrètement les objectifs qui auraient dû être fixés à l'horizon 2020, au regard du devoir de prudence (soit – 25, puis – 30 % de réduction), qui a conduit la cour à y voir une faute.

À notre estime, le fait de traduire le devoir général de prudence de l'État en matière climatique en un objectif certes quantifié mais global à atteindre en termes de réduction des émissions de GES est précisément ce qui permet à la cour de rester dans les limites de la séparation des pouvoirs. Elle s'abstient d'identifier les moyens qu'auraient dû prendre les entités condamnées pour réaliser cet objectif et n'impose pas une répartition de l'effort à fournir, que ce soit entre secteurs ETS et non-ETS ou entre les collectivités fédérale et fédérées. En outre, même s'il pourrait s'avérer légèrement plus exigeant que ce qu'impose le droit de l'Union européenne, le résultat à atteindre est fixé sur la base des fourchettes *basses* des recommandations scientifiques et politiques, ce qui permet à la cour de considérer qu'elle n'impose que le strict minimum qu'impose la prudence(116). On ne peut reprocher à la cour d'avoir accueilli la fourchette haute exigée par les parties appelantes (– 81 % en 2030 !), malgré les prévisions bien plus alarmistes qui circulent parmi les scientifiques en dehors du cadre très surveillé du GIEC, dont ils font pourtant partie(117).

On observe ici le poids insoupçonné d'un standard de comportement aussi général s'adressant aux pouvoirs publics en matière climatique : le critère n'est pas tant le respect par la Belgique de ses obligations climatiques européennes ou même de sa contribution nationale dans le cadre de l'Accord de Paris – elles-mêmes fruit de difficiles compromis politiques dont la science a démontré l'insuffisance(118) – mais bien de son devoir de protéger sa population contre le danger manifeste que représente, selon un consensus scientifique et politique, un réchauffement climatique supérieur à 1,5° C au niveau mondial(119). Dans la mesure où, pour la période 2013-2020, ce standard impose des obligations plus strictes, à certains égards, que ce qu'imposait, à l'époque concernée, l'Union

(115) Pt 244, *in fine* de l'arrêt, p. 128.

(116) Voy. pt 244 de l'arrêt, p. 127.

(117) Voy. *The Guardian*, 'Hopeless and broken': why the world's top climate scientists are in despair | Climate crisis | The Guardian (8 mai 2024).

(118) C'est l'objet des « Gap Reports » de l'UNEP, cités par la cour d'appel.

(119) Ce qui se traduit, en Europe occidentale, par un réchauffement moyen nettement supérieur, à savoir 2,6° C en 2023, voy. COPERNICUS CLIMATE CHANGE SERVICE et OMM, *European State of the Climate, Summary 2023*, p. 5, en ligne sur [Summary_ESOTC2023.pdf](https://summary.esotc2023.pdf) (copernicus.eu).

européenne, on ne peut plus contester que l'article 1382 du Code civil fait bien partie du « droit national de l'environnement », comme l'avait indiqué le tribunal de première instance⁽¹²⁰⁾.

La force d'un tel standard – établi, rappelons-le, en ... 1804 –, tel qu'appliqué par le juge aux pouvoirs publics, est, on l'a dit, de pouvoir évoluer avec les connaissances scientifiques et le consensus politique. C'est ce que la cour met en lumière lorsqu'elle constate le passage de l'objectif de 2° C à 1,5° C de réchauffement et les obligations qui en découlent. Son atout est aussi de s'imposer aux gouvernements successifs – quelles que soient leurs compétences respectives –, quand bien même l'un déciderait d'une « pause » dans ses engagements climatiques face au mécontentement engendré par des mesures impopulaires de réduction des gaz à effet de serre.

B. Le dommage

L'établissement du dommage – second standard mobilisé par la responsabilité extra-délictuelle – et du lien causal font également l'objet de développements substantiels, là où la décision prise en premier ressort s'était contentée de déclarer qu'il y a eu faute dans le chef de l'État belge, sans aborder ces questions en détail

Les parties appelantes faisaient valoir qu'elles subissent un dommage « qui s'aggrave rapidement et en *crescendo* ». Elles distinguaient trois tranches temporelles dans le dommage causé par le réchauffement climatique, eu égard au décalage d'une quarantaine d'années qui existe entre les émissions de GES dans l'atmosphère et « la réalisation entière de leur potentiel réchauffant ». La première tranche de dommages identifiée concerne les impacts observés du réchauffement actuel (+ 1,1° C), résultat des émissions entre 1750 et 1980. La deuxième concerne les effets futurs des émissions depuis 1980 jusqu'en 2023, qui ne seront pleinement réalisés qu'en 2050-2060, *sans pouvoir être évités*, puisqu'ils résultent d'émissions passées. La troisième tranche comprend les conséquences à venir des émissions futures, qui se réaliseront au-delà de l'horizon 2060 et pourraient conduire à un réchauffement de 3,2 à 4° C.

Ce dommage concernerait déjà aujourd'hui (première tranche de dommages) les personnes physiques parties à l'action dans divers domaines de la vie quotidienne : chaleurs, élévation du niveau des mers, santé

(120) Civ. Bruxelles (4^e ch.), 17 juin 2021, préc., p. 47.

des personnes vulnérables, éco-anxiété, stabilité et sécurité géopolitique, sécurité alimentaire et énergétique, mobilité, économie et équilibre des marchés financiers. Les parties appelantes invoquaient aussi le dommage dû au report des mesures de réduction des émissions dans le futur (« le prix de la procrastination »), tant pour les libertés individuelles (*infra*) que sur le plan socio-économique(121) et fiscal(122).

Quant au caractère personnel de leur dommage, les parties appelantes insistaient sur le fait que certes « le dommage se manifeste différemment sur le territoire belge mais qu'il touche personnellement chacune des personnes physiques en cause, quelle que soit sa situation géographique »(123). L'association *Klimaatzaak* faisait état, pour sa part, d'un dommage moral et un préjudice écologique personnel, compte tenu de son objet social.

Les parties intimées contestaient ce dommage, soit parce que la demande ne viserait que la prévention d'un dommage futur, soit parce qu'une réduction accrue des émissions au niveau belge ne serait pas en mesure de réparer ou prévenir le dommage invoqué, soit parce que les parties appelantes ne démontreraient pas un dommage personnel, certain et localisé mais un dommage hypothétique et futur.

Bien consciente des limites du droit de la responsabilité sur ce point, la cour d'appel montre ici une certaine... prudence. Elle prend le soin d'abord d'indiquer que les dommages invoqués ne correspondent pas à un « préjudice collectif de type environnemental, soit l'atteinte à un intérêt collectif causée par une modification physique de l'environnement d'origine humaine, au-delà et indépendamment de l'atteinte éventuelle aux intérêts particuliers », c'est-à-dire ce qu'on appelle le préjudice écologique(124). Elle juge que « les dommages invoqués par les parties appelantes au principal – personnes physiques – touchent à leur personne et/ou à leur patrimoine privé. Ils sont réels et tant actuels que futurs », donnant pour exemples les épisodes de canicule et de sécheresse qui

(121) Les parties appelantes citaient une étude de 2020 de la Commission nationale climat évaluant le coût du changement climatique en Belgique et donnaient une estimation des coûts attendus du réchauffement climatique en Belgique, à savoir environ 9.500 millions €/an (2 % du PIB belge), tandis que les gains (liés aux hivers plus doux) devraient s'élever à environ 3.000 millions €/an (0,65 % du PIB belge).

(122) Du fait de l'augmentation de la pression fiscale pour l'adoption des mesures nécessaires.

(123) Pt 254 de l'arrêt, p. 134.

(124) La définition donnée par la cour est également celle proposée par la doctrine (voy. J. SAMBON et Ch.-H. BORN, « Le contentieux du droit de l'environnement et du cadre de vie », in M. DELNOY et C.-H. BORN (dir.), *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Limal, Anthémis, 2021, CUP n° 204, p. 403.)

se produisent déjà actuellement en Belgique ou encore le phénomène d'anxiété liée au climat et l'augmentation du budget des entités fédérées pour faire face au dérèglement climatique⁽¹²⁵⁾. Répondant aux critiques des parties intimées, elle affirme qu'« [i]l est raisonnablement établi que *ces dommages sont – et seront – subis individuellement par chacune des parties en personne physique*. Aucune des parties appelantes au principal n'échappe aux effets négatifs du dérèglement climatique cités ci-avant qui, d'une manière ou d'une autre, se manifestent sur l'ensemble du territoire belge ». Il s'agit, en d'autres termes, d'un préjudice de groupe⁽¹²⁶⁾ ou encore d'un « dommage de masse »⁽¹²⁷⁾.

Balayant une critique classique mais délicate – qui touche plus à la causalité qu'au dommage –, la cour juge que « Même si leur impact relatif est minime, à l'échelle d'un État tel que la Belgique, comparé au reste du monde, *les effets nocifs de chacune des émissions de GES supplémentaires par rapport à ce qu'aurait exigé une gouvernance climatique non fautive sont certains et se manifestent dès aujourd'hui*. Les conséquences de la réduction du budget carbone résiduel encore disponible pour limiter le dérèglement climatique et le coût du report excessif dans le temps de la charge de la réduction des émissions de GES *se feront, avec certitude, sentir dans le chef de chacune des parties appelantes en cause* » (nous soulignons). Autrement dit, même si la contribution relative d'une politique climatique insuffisante en Belgique aux dommages invoqués est minime, elle n'en est pas moins réelle et suffit à connecter la faute au dommage. Surtout, le report des efforts dans le temps par les autorités belges aura un coût certain dans le chef de toutes les parties appelantes, ce qui est indéniable.

Ces considérations ne sont pas sans évoquer celles de l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 21 mars 2021 dans l'affaire *Neubauer*⁽¹²⁸⁾ qui, comme le relève Céline Romainville en référence à la jurisprudence susvisée, « s'inscrit dans un mouvement global qui tend à la prise en compte de l'équité intergénérationnelle » en matière

(125) Pt 257 de l'arrêt, p. 136.

(126) En ce sens, J. SAMBON et Ch.-H. BORN, « Le contentieux du droit de l'environnement et du cadre de vie » in M. DELNOY et C.-H. BORN (dir.), *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Limal, Anthémis, 2021, CUP n° 204, p. 402, note 586.

(127) Voy. sur cette notion, B. DUBUISSON et Y. QUISTREBERT (dir.), *Les dommages de masse*, Recueil des travaux du GRERCA, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 454.

(128) Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, arrêt du 24 mars 2021, n° 1 BvR 2656/18, cité par la cour d'appel, pt 251 de l'arrêt, p. 133.

climatique(129). Cet arrêt pointait, en effet, le fait que les générations futures devraient fournir des efforts déraisonnables dès lors que la génération actuelle consomme le budget carbone résiduel en ne contribuant pas suffisamment à l'effort de réduction.

Quant à l'asbl *Klimaatzaak*, elle subit bien un dommage moral, et donc personnel, du fait de l'atteinte à l'environnement(130). Ce constat est cohérent avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle(131) et du Conseil d'État(132) sur le dommage moral des associations de protection de l'environnement.

C. Le lien causal

Il restait à établir le lien causal entre le comportement fautif de l'État et les dommages invoqués, aspect que n'avait pas abordé le premier juge. Les parties intimées contestaient que les émissions belges jugées excessives puissent contribuer significativement aux effets du réchauffement climatique – conséquence de l'ensemble des émissions mondiales – sur le territoire belge, dans le chef de chaque demandeur. Le lien causal, soutenaient-elles, est trop distendu entre la faute et le dommage subi, celui-ci étant appelé à se réaliser avec ou sans les mesures nécessaires.

La cour prend le soin de vérifier le lien causal pour chaque tranche temporelle de dommage. Elle le juge non établi pour les conséquences du réchauffement observé jusqu'à présent (1,1° C, tranche 1), lequel se serait produit même en renforçant leur ambition, puisqu'il est lié aux émissions antérieures à 1980, à une époque où les mesures nécessaires « n'étaient pas encore clairement identifiables et chiffrables » et où « les moyens technologiques pour y faire face (notamment les énergies renouvelables) n'étaient pas encore suffisamment développés ».

(129) C. ROMAINVILLE, « *Look up !* Quand la Cour constitutionnelle fédérale allemande refuse le déni climatique », *J.L.M.B.*, 2022/8, pp. 461 à 472. ~~Pour un commentaire de cet arrêt voy. aussi : N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 1999, pp. 263 à 266.~~

(130) Pt 258 de l'arrêt, pp. 136 à 137.

(131) C.C., 21 janvier 2016, n° 7/2016. Voy. le commentaire de B. GORS in D. MISONNE et M.-S. DE CLIPPELE (dir.), *Les grands arrêts inspirants du droit de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2024, pp. 255 et s.

(132) C.E., 24 janvier 2017, n° 237.118, *asbl L'Erblière*. Voy. le commentaire de X. THUNIS et V. THUNIS in D. MISONNE et M.-S. DE CLIPPELE (dir.), *Les grands arrêts inspirants du droit de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2024, pp. 274 et s.

S'agissant de la deuxième tranche (émissions de 1980 à 2023), la cour juge qu'il n'est pas suffisamment certain que les effets du changement climatique en tant que tel, « qui constituent une partie du dommage allégué [...] », auraient pu être atténués si des mesures renforcées avaient été prises dès 2013 (2^e période d'engagement). À ce niveau, « c'est au maximum la perte d'une chance d'éviter les effets du réchauffement climatique tels qu'ils apparaissent déjà aujourd'hui en Europe (canicules, sécheresses, inondations, etc.) qui se trouve en lien causal avec les manquements constatés à partir de 2013 », sans qu'il  besoin, pour la solution du litige, d'établir le pourcentage de cette  de chance.

Mais la cour retient tout de même, parmi les effets nocifs des émissions de 1980 à nos jours, trois postes de dommages pour lesquels le lien causal est établi, à savoir l'éco-anxiété, « atteinte à la santé dont il est démontré qu'elle affecte une partie non négligeable de la population » (133), un préjudice moral « résultant de la conscience, dans le chef des parties appelantes au principal, de l'insuffisance des moyens mis en œuvre par les autorités belges pour protéger les intérêts des générations futures » et l'atteinte aux intérêts défendus par Klimaatzaak. La cour retient également, comme déjà annoncé, le « prix de la procrastination », soit les conséquences préjudiciables sur le plan socio-économique et des libertés qui découleront inévitablement du report dans le temps des mesures. « Ce dommage existe dans son entièreté dès aujourd'hui, au fur et à mesure des émissions de GES qui sont libérées dans l'atmosphère au-delà de ce qu'exigent la prudence et le respect des droits de l'homme ». Sans directement reconnaître un préjudice dans le chef des générations futures – irrecevables à exiger une réparation –, la cour retient enfin « la conscience du risque, sans gouvernance climatique adéquate, de laisser à ses descendants un environnement irrémédiablement détruit ou des conditions de vie nettement moins favorables » dans le chef des parties appelantes en personne physique (134).

Quant à la troisième tranche du dommage (émissions à partir de 2023), la cour est plus évasive, jugeant qu'il s'agit d'un dommage futur « dont il est encore possible de prévenir la réalisation ou, à tout le moins, de limiter le risque de réalisation » (135).

(133) Selon une étude de *The Lancet Countdown* notamment.

(134) Pt 266 de l'arrêt.

(135) Pt 267 de l'arrêt.

La cour en conclut que « Sans les fautes commises, l'éco-anxiété serait moindre, de même que le préjudice moral, le budget carbone résiduel n'aurait pas été entamé dans la même mesure, les intérêts de *Klimaatzaak* seraient préservés et la Belgique se trouverait dans une meilleure position pour lutter efficacement, de concert avec les autres nations, contre le risque d'un réchauffement climatique dangereux » (136).

La cour se montre donc prudente quant à l'étendue du dommage en lien causal avec la faute, de façon à ne pas prêter le flanc à la critique quant à l'exigence de la démonstration d'un dommage personnel et certain, fût-il futur. La cour choisit de ne retenir comme liés à la faute que des dommages principalement d'ordre psychologique, moral ou fiscal qui ne nécessitent pas une individualisation du lien causal trop poussée, comme on a pu l'observer dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fondée sur l'article 8 C.E.D.H. en matière environnementale (137). Surtout, la cour, cherchant à rester dans les limites du cadre fixé par la Cour de cassation pour le recours à l'injonction, ne retient que des dommages déjà réalisés – l'éco-anxiété et le dommage moral –, en cours de réalisation – la perte d'une chance d'éviter des dommages d'origine climatique – ou dont il est certain qu'ils se réaliseront dans un avenir plus ou moins proche – l'augmentation de la pression fiscale et la restriction accrue des libertés du fait du report des mesures de lutte contre le dérèglement climatique. Ce choix permet à la cour d'adresser une injonction visant à faire cesser ou à prévenir ces dommages.

(136) Pt 268 de l'arrêt.

(137) La Cour a ainsi condamné l'Italie en jugeant que le fait d'être exposée à l'activité dangereuse d'une usine bâtie à trente mètres de son habitation a causé à la requérante un dommage moral certain et considérable du fait notamment de l'angoisse et de l'anxiété ressenties en voyant la situation perdurer pendant des années (Cour. eur. D.H., 2 novembre 2006, *Giacomelli c. Italie*, § 104). De même, dans l'affaire *Tatar*, la Cour a jugé qu'après l'accident de Baia Mare de 2000 (coulées de boues rouges suite à la rupture d'une digue de bassins de décantation d'une mine d'or), la population a dû vivre dans un état d'angoisse et d'incertitudes accentuées par la passivité des autorités nationales qui auraient dû donner des informations sur les conséquences de l'accident sur la santé et sur l'environnement (Cour eur. D.H., 27 janvier 2009, *crt's Tatar c. Roumanie*). Dans ces affaires, la Cour a apprécié le lien causal de façon moins exigeante que lorsqu'était invoqués des dommages à la santé physique, pour lesquels le lien causal était difficile à établir. En effet, dans ces cas, l'atteinte est admise dès l'instant où l'anxiété est reconnue, alors même que l'effet sur la santé n'est lui-même pas établi.

III. L'INJONCTION COMME SANCTION COMMUNE DE LA VIOLATION DES STANDARDS EN MATIÈRE CLIMATIQUE

Dans le cadre du contentieux climatique dirigé contre les États, l'objet des actions n'est pas, en règle, d'obtenir une indemnité ou une condamnation pénale des dirigeants. Il s'agit pour les parties demandresses d'obtenir du juge qu'il impose à l'État d'agir, avec toute la puissance de ses moyens, en cohérence avec les enjeux existentiels en cause. Parmi les mesures à la disposition du juge, seule l'injonction, idéalement assortie d'un moyen de pression – l'astreinte –, est à même d'infléchir les politiques climatiques.

Infirmant sur ce point la décision prise en premier ressort, la cour accueille la demande des parties appelantes. Sanction commune de la violation des articles 2 et 8 de la C.E.D.H. et de la responsabilité extra-contractuelle de l'État, la cour « donne injonction à l'État fédéral, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale de prendre, après concertation avec la Région wallonne, les mesures appropriées pour faire leur part dans la diminution du volume global des émissions annuelles de GES à partir du territoire belge d'au moins – 55 % en 2030 par rapport à 1990 » (138). La cour insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une condamnation *in solidum*, mais bien d'un objectif global à atteindre ensemble, en concertation avec la Région wallonne, notamment au travers des futurs plans nationaux énergie climat (PNEC) et du futur accord de coopération sur la répartition de la charge, en cours de négociation au moment de la mise en délibéré (139).

Ce qui est marquant, c'est d'observer que la cour prend une mesure unique – l'injonction de respecter un objectif quantifié de réduction d'émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 – pour répondre à une demande reposant sur deux fondements différents, à savoir, d'une part, la violation des articles 2 et 8 C.E.D.H. et, d'autre part, la violation des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil. Elle s'en justifie dans son arrêt (140).

S'agissant de la violation des droits fondamentaux, le droit à un recours effectif consacré par l'article 13 de la C.E.D.H. impose, rappelle la cour, que la sanction doit permettre de faire cesser la violation des droits consacrés

(138) Dispositif de l'arrêt, p. 158.

(139) Pt de l'arrêt, p. 150. Cet accord n'a été conclu que le 22 septembre 2023 et publié après l'arrêt (*M.B.*, 27 décembre 2023).

(140) Pt 281 de l'arrêt, pp. 147 et s.

par la Convention « et idéalement de la prévenir, mais également d'obtenir la réparation du dommage causé par cette violation » (141). C'est donc au nom de l'effectivité des droits reconnus par les articles 2 et 8 de la C.E.D.H. que la cour d'appel recourt à l'injonction. Elle rappelle aussi que, selon l'article 9.4 de la Convention d'Aarhus, « les procédures judiciaires doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu ».

Le recours à l'injonction comme mode de « réparation en nature » de dommages reconnus comme réparables dans le cadre de la responsabilité extracontractuelle est plus longuement justifié. Les parties intimées critiquaient en effet le caractère fondamentalement *préventif* d'une telle mesure et l'impossibilité, selon eux, de la fonder sur l'article 1382 de l'ancien Code civil, à défaut d'une disposition semblable à l'article 6.42 du nouveau livre 6 du Code civil, qui permet désormais au juge de prendre des mesures préventives à certaines conditions (142). La cour d'appel justifie ici l'adoption d'une mesure d'injonction, en substance, en l'assimilant à une mesure de *réparation en nature* des dommages déjà réalisés et des dommages futurs. Tout en rappelant la différence faite par la doctrine entre réparation en nature, cessation d'un fait illicite et mesures purement préventives (143), la cour juge qu'une injonction visant à faire cesser un comportement illicite fait partie des mesures de réparation en nature admises dans ce cadre si les conditions de la responsabilité

(141) La cour a développé au point 146 de son arrêt cette position. La cour d'appel cite l'arrêt Cour eur. D.H., 6 novembre 1980, *Van Oosterwijck c. Belgique*, § 34, selon lequel la Convention a « pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs » (pt 146).

(142) Selon cette disposition, « En cas de violation avérée ou de menace grave de violation d'une règle légale imposant un comportement déterminé, le juge peut, à la demande d'une partie qui démontre qu'elle subira une atteinte à ses biens ou à son intégrité physique en raison de cette violation, prononcer un ordre ou une interdiction visant à faire respecter cette règle » (art. 6.42). L'argument selon lequel le nouvel article 6.42 inséré dans le livre 6 seul permettrait de prendre une telle mesure préventive nous paraît reposer sur le postulat erroné selon lequel cette disposition instaurerait un régime de *réparation* du dommage futur, inexistant sous l'empire de l'article 1382 de l'ancien Code civil. En réalité, cet article autorise uniquement l'adoption « d'un ordre ou une interdiction visant à faire respecter cette règle » (violée ou sous la menace grave d'être violée) lorsqu'il est certain qu'il découlera de sa violation un dommage futur. Ceci ne revient pas à ordonner la réparation anticipée dudit dommage mais plutôt à faire cesser l'illicite illicite? afin d'éviter qu'il n'apparaisse, ce qui n'est pas la même chose. Tout au plus le législateur a-t-il confirmé, avec cette disposition, que la cessation de l'illicite peut être ordonnée aux fins de prévenir un dommage futur certain et non uniquement quand le dommage est déjà réalisé. Cette disposition crée, en quelque sorte, une action en cessation de portée générale, conditionnée à la démonstration d'un dommage futur certain en lien causal avec l'illicéité.

(143) La cour renvoie notamment à l'article de Th. LEONARD, « Faute extra-contractuelle et juridictions commerciales : principes et plaidoyer pour un retour à une vision unitaire de la faute », *R.D.C.-T.B.H.*, 2013/10, pp. 954-955 ; P. WERY, « Les condamnations non pécuniaires dans le contentieux de la responsabilité » in B. DUBUISSON et P. JOURDAIN (dir.), *Le dommage et sa réparation dans la responsabilité contractuelle et extracontractuelle*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 59 et s.

(faute, dommage, lien causal) sont réunies(144). La cessation de **préjudice** est donc conçue ici comme un mode de réparation en nature,  que conteste une partie de la doctrine qui ne lui reconnaît pas la fonction indemnitaire propre à cette forme de réparation, mais uniquement une fonction satisfactoire(145)(146).

La question de l'admissibilité, en droit de la responsabilité civile, d'une action en *prévention* d'un dommage futur est éminemment plus délicate, comme la cour le reconnaît elle-même, citant la position contraire des auteurs de la proposition devenue le livre 6 du Code civil, qui arguent qu'une des conditions de la responsabilité, à savoir le dommage, fait défaut(147). Les mêmes auteurs refusent également de considérer qu'une action préventive trouverait un fondement dans l'article 18, alinéa 2, du Code judiciaire(148), de nature strictement procédurale. La cour ne se rallie pas à cette position et invoque la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle les juges de l'ordre judiciaire sont compétents « tant pour prévenir que pour réparer une lésion illicite d'un droit civil », y compris dans le cadre de la responsabilité civile(149). La cour fonde son interprétation sur le fait qu'un dommage futur est considéré par la jurisprudence comme réparable pour autant qu'il soit *certain*, ce qu'admettent au demeurant les auteurs de la proposition devenue le livre 6 du Code civil(150). Le raisonnement paraît difficilement contestable : quelle meilleure « réparation » en nature d'un dommage futur certain qu'une mesure visant à le prévenir puisqu'il n'est pas encore survenu ?

D'un point de vue pragmatique, il est évident que l'injonction était la seule sanction susceptible pertinente face au danger climatique invoqué. Comme le souligne la cour, « pour limiter le risque d'un réchauffement

(144) Cass., 20 janvier 1993, *Arr. Cass.*, 1993, p. 74 ; *Pas.*, 1993, p. 67 et *J.L.M.B.*, 1993, p. 635, et les autres références citées par S. DE REY, *op. cit.*, p. 524, note 50.

(145) S. DE REY, *op. cit.*, p. 524 (en défaveur d'une assimilation) et les références doctrinales citées en note 51 (en faveur d'une assimilation).

(146) Le Professeur P. WERY invite à distinguer la mesure de rétablissement – visant soit à faire respecter un droit existant, soit à agir sur la source du dommage en supprimant la situation préjudiciable – de la réparation en nature – consistant à octroyer à la victime un équivalent non pécuniaire de l'intérêt lésé (P. WERY, « Condamnations non pécuniaires, réparation en nature et remplacement judiciaire en matière extracontractuelle », *J.T.*, 1995, pp. 431-432).

(147) *Doc. Ch.*, sess. 2022-2023, n° 55-3231/001, p. 162, cités par la cour pt 281, p. 148 de l'arrêt.

(148) Selon lequel, pour rappel, « 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 ».

(149) Pt 281 de son arrêt, la cour cite les arrêts suivants : Cass., 21 octobre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 51 (cité par P. WERY) et Cass., 2 juin 2006, *Pas.*, I, liv. 5-6, p. 1302.

(150) Pt 281 de l'arrêt, p. 148, qui cite le commentaire de l'article 6.27 de la proposition, selon lequel « un dommage futur est réparable s'il est la conséquence certaine d'une atteinte actuelle à un intérêt juridiquement protégé ».

climatique dangereux et prévenir une atteinte excessive au budget carbone résiduel, il n'existe pas de mesure plus adéquate que la réduction des émissions de GES (*sic*) au départ du territoire belge [...] Enjoindre à l'État belge et aux Régions flamande et Bruxelloise de réduire leurs émissions de GES à l'horizon 2030 constitue à la fois la réparation en nature la plus adéquate des dommages déjà réalisés et la prévention d'un dommage futur, dont il est acquis [...] qu'elle est admissible en droit dès (*sic*) lors qu'il résultera de façon suffisamment certaine de fautes déjà commises »(151).

Restait à justifier en droit pareille injonction, contestée par les parties intimées. Tirant des enseignements des critiques doctrinales de la première décision, la cour d'appel prend un soin particulier à délimiter les pouvoirs du juge de ce point de vue, de façon à pouvoir écarter les principales critiques adressées à cette mesure, à savoir la violation du principe de la séparation des pouvoirs, l'interdiction de statuer par voie générale et le non-respect de la répartition des compétences.

Sur la première critique, la cour rappelle la jurisprudence de la Cour de cassation sur la responsabilité de l'administration(152). Ces principes, selon la cour, s'appliquent *mutatis mutandis* au pouvoir législatif, y compris en matière climatique. Et de citer les commentaires doctrinaux des décisions néerlandaises dans l'affaire *Urgenda* et de la décision prise en premier ressort dans la présente affaire, selon lesquels, en substance, une injonction au pouvoir législatif ne constitue pas « nécessairement » une atteinte au principe de séparation des pouvoirs si elle « demeure générale, dans l'ordre du résultat à atteindre aux fins de mise en conformité avec une norme supérieure, sans s'avancer dans l'indication précise et exhaustive des moyens pour y parvenir »(153). C'est le cas en l'espèce : en effet, « une telle réduction [des émissions de GES, ndlr] [...] ne revient pas à priver l'autorité publique du choix des mesures à prendre pour atteindre l'objectif de limitation du réchauffement, ni à "pétrifier" l'action publique [...] dès lors qu'il s'agit d'une mesure absolument indispensable (même si pas nécessairement suffisante) pour y arriver, que la cour se borne à définir un seuil minimal de réduction à atteindre dans plusieurs années en-deçà duquel il y a faute ou manquement (seuil que les parties intimées

(151) Pt 283 de l'arrêt, p. 149.

(152) Pt 271 de l'arrêt, p. 142, renvoyant à Cass., 26 juin 1980, *Pas.*, I, pp. 1350 et s. ; Cass., 1^{er} octobre 2007, *Pas.*, I, p. 1676 ; Cass., 4 septembre 2014, *Pas.*, I, p. 1731 ; Cass., 1^{er} avril 2022, RG n° C.21.0338.F, www.juportal.be.

(153) S. VAN DROOGHENBROECK, « Flandria, Anca, Ferrara... Urgenda ? Entre réparation et prévention, de l'indemnisation à l'injonction », *J.T.*, 2020/36, p. 750, cité pt 271 de l'arrêt, p. 143.

au principal sont donc libres de revoir à la hausse) et qu'il existe, à la disposition de ces autorités, une large panoplie de mesures concrètes de nature à permettre la réalisation de cet objectif [...] »(154).

La cour énonce une série de raisons pour lesquelles elle estime que seule une injonction était envisageable – urgence d'agir, menace pour les droits fondamentaux, nécessité de maintenir, au niveau international, la confiance mutuelle entre États parties à l'Accord de Paris, etc. –. Elle estime rester dans les limites de la séparation des pouvoirs dans la mesure où elle « limite l'injonction qu'elle formule à un objectif de réduction des émissions de GES qui se trouve déjà validé au niveau européen et dont les parties intimées ne contestent pas la pertinence »(155).

La cour répond également à la deuxième critique selon laquelle une telle injonction reviendrait à statuer par voie générale, ce qu'interdit l'article 6 du Code judiciaire. À ses yeux, en effet, la demande « ne tend pas à solliciter de la cour qu'elle légifère »(156).

Les parties intimées, dans leur troisième moyen, soutenaient que, par une telle mesure, la cour porterait atteinte aux principes constitutionnels de répartition des compétences, vu que la matière environnementale est répartie entre les parties intimées. La cour écarte l'argument, estimant, avec la doctrine précitée, qu'est respectueuse de cette répartition une injonction globale visant plusieurs collectivités de l'État fédéral, fixant « un résultat unique à atteindre collectivement par les entités à qui est adressée l'injonction », à charge pour celles-ci de « négocier et déterminer elles-mêmes, dans les limites de leurs compétences, la part que chacune investirait pour atteindre l'objectif global, ainsi que les moyens et mesures à mettre en œuvre pour y parvenir »(157)(158).

Enfin, s'est posée la question de l'*effectivité* de l'injonction, question cruciale s'agissant de la condamnation d'un État à agir en matière climatique. Les parties appelantes sollicitaient la condamnation des parties intimées au paiement d'une astreinte de 1 000 000 € par mois de retard à atteindre l'objectif imposé pour 2030, à compter du 31 août 2031. À cette

(154) Pt 271 de l'arrêt, p. 143.

(155) Pt 286 de l'arrêt, p. 150.

(156) Pt 273 de l'arrêt, p. 144.

(157) Pt 275 de l'arrêt, p. 145.

(158) La cour ayant exclu toute faute dans le chef de la Région wallonne, celle-ci n'est pas visée par l'injonction, même si en l'adressant à l'État fédéral, le territoire wallon est inévitablement visé. Toutefois, la Région wallonne ayant largement « fait sa part », le fait d'inclure son territoire dans le champ de l'injonction a pour effet, souligne la cour, « de faciliter la tâche des parties condamnées » (pt 276 de l'arrêt, p. 145).

fin, elles demandaient la communication d'un rapport d'émissions de GES relatif à 2030, sous astreinte également, de façon à pouvoir vérifier le respect de l'injonction. À nouveau, les parties intimées contestaient cette demande au nom, entre autres, de la séparation des pouvoirs.

La cour rappelle que l'astreinte n'est pas « une modalité de l'exécution forcée des jugements, mais constitue un moyen de pression destiné à contraindre le plaideur récalcitrant (y compris les pouvoirs publics [...]) à une effective et prompte exécution d'une décision judiciaire [...] ». À ce titre, elle peut être ordonnée à l'égard de pouvoirs publics sans violer le principe de la continuité du service public ni celui de la séparation des pouvoirs, pour autant « qu'elles ne privent pas l'autorité publique du choix des mesures à mettre en œuvre pour parvenir au résultat ordonné » (159). Sur le principe, la cour d'appel s'estime donc compétente pour prononcer une astreinte à l'égard des parties condamnées. Toutefois, elle « estime ne pas disposer, à ce stade, d'éléments suffisants pour conclure, avec toute la certitude requise, que l'efficacité de la condamnation requiert de prononcer immédiatement une astreinte ni qu'il y aurait *ipso facto* lieu de présumer que les parties intimées n'exécuteraient pas volontairement l'injonction qui leur est faite par la cour ». Partant, la cour réserve à statuer sur la question de l'astreinte, en attendant de recevoir les chiffres des émissions jusqu'en 2024 (160) (161) .

CONCLUSION

S'il est confirmé en cassation, l'arrêt « *Klimaatzaak* » sera incontestablement à ranger parmi les « grands arrêts inspirants » du droit de l'environnement (162). Alors que la décision prise en première instance se contentait d'acter une faute dans le chef de l'État fédéral et des Régions, sans oser ordonner une injonction, la cour d'appel de Bruxelles, à l'instar

(159) Pt 293 de l'arrêt, p. 152.

(160) Pt 296 de l'arrêt, pp. 153 à 154.

(161) Ce n'est pas la première fois qu'une astreinte est sollicitée dans une affaire impliquant la responsabilité du législateur : dans le cadre de l'action intentée par l'OBFG contre l'État belge pour lutter contre la surpopulation carcérale, le tribunal civil de Liège a condamné l'État, sur la base d'une expertise, à réduire le taux de densité carcérale de 110 % dans un délai d'un an, sous peine d'une astreinte de 1000 € par jour et par détenu excédant la capacité maximale de Lantin (Civ. Liège (4^e ch.), 28 novembre 2022, *J.L.M.B.*, 2023, p. 62, cité in B. DUBUISSON *e.a.*, *Droit de la responsabilité civile, Chronique de jurisprudence 2008-2020*, vcol. 1 : « le fait générateur et le lien causal », Bruxelles, Larcier, 2023, p. 964).

(162) D. MISONNE et M.-S. DE CLIPPELE (dir.), *Les grands arrêts inspirants du droit de l'environnement, ajouter fin de citation*

des juges néerlandais dans l'affaire *Urgenda*, franchit le Rubicon en condamnant l'État fédéral et les Régions flamande et bruxelloise à « faire leur part » pour atteindre un objectif de réduction de – 55 % des émissions de GES à l'horizon 2030 par rapport à 1990.

Le fondement de cette condamnation repose sur la violation non pas de normes techniques mais bien de deux standards généraux de comportement – les obligations positives découlant des articles 2 et 8 de la C.E.D.H. et le devoir général de prudence découlant de l'article 1382 de l'ancien Code civil – appliqués à l'action des pouvoirs publics en matière climatique. L'État fédéral et les Régions flamande et bruxelloise n'ont pas pris les mesures appropriées et raisonnables face à un péril aussi grave et imminent que les risques climatiques. Ils n'ont pas non plus agi comme devrait agir une autorité publique diligente et raisonnable, au regard de ce que préconisent unanimement la science et la communauté internationale.

Tout le potentiel de ces standards juridiques en termes de flexibilité et d'adaptabilité du droit aux grandes évolutions sociétales est ici mobilisé par la cour pour tenter d'infléchir les politiques publiques climatiques. La cour extrait des rapports du GIEC et des travaux des COP climat les éléments qui permettent de fixer les contours des obligations qui s'imposent à l'État diligent et prudent, respectueux du droit à la vie et du droit au respect de la vie privée et familiale, lorsqu'il s'agit de lutter contre le réchauffement climatique. Par cette approche indirecte, la cour d'appel donne une véritable justiciabilité aux engagements internationaux de la Belgique sur le climat, pourtant considérés comme peu contraignants dans l'ordre international. Les standards de droit commun offrent désormais un cadre juridique à part entière, autonome du droit européen, pour l'action climatique des pouvoirs publics. Ils permettent au juge de sanctionner un manque d'ambition manifeste dans les contributions déterminées au niveau national (CDN) de la Belgique face aux conséquences dramatiques pour chacun d'un réchauffement supérieur à 2° C.

Le risque de recourir à des normes au contenu variable aussi générales que les dispositions en cause pour juger de l'action climatique de l'État est évidemment, pour le juge, de se voir accuser de ne pas respecter le délicat équilibre du *Trias politica* de Montesquieu, nourrissant ainsi la crainte d'un gouvernement des juges. La cour d'appel a soigneusement pesé ces risques et longuement expliqué en quoi sa décision respecte cette ligne floue. L'issue du pourvoi en cassation dira si elle n'a pas trébuché

sur celle-ci. Ce n'est pas notre sentiment, si l'on observe que la décision de la cour d'appel ne préjuge en rien des voies que pourrait choisir l'État belge pour se conformer à l'objectif fixé par référence aux fourchettes les plus basses des recommandations du GIEC et des COP climat.

L'autre question que soulève l'arrêt commenté est celle du rôle que peut jouer la responsabilité civile, mécanisme à finalité indemnitaire, face au péril du dérèglement climatique. Incontestablement, la décision de la cour d'appel en exploite toutes les potentialités, tout en essayant de ne pas prêter le flanc à la critique quant aux dommages susceptibles d'être reliés causalement à la faute identifiée. Qu'elle soit à classer comme une mesure de cessation de  ou une mesure préventive d'un dommage futur certain, l'injonction  prononcée à l'égard d'autorités publiques tend incontestablement à donner à la responsabilité une dimension à la fois collective et préventive que d'aucuns jugeront incompatible avec sa nature indemnitaire.

La Cour de cassation dira si ces positions audacieuses doivent être considérées en tout point comme conformes au droit. Il n'en reste pas moins que, comme les décisions *Urgenda* et *Neubauer* qui l'ont inspiré, l'arrêt « *Klimaatzaak* » donne aux générations futures, à nos enfants en somme, un espoir. Celui de ne pas devoir supporter seuls le fardeau de l'urgente décarbonation de la société, que leur ont légué les générations passées et présentes. En appliquant à l'inaction climatique de l'État des standards généraux de comportement – le respect des droits humains et l'obligation générale de prudence –, la cour d'appel de Bruxelles a fait œuvre non d'activisme politique mais de justice. C'est bien là son rôle.

PARTIE IV : VARIA

