



Sous la direction de Christel Cournil

Expertises et argumentaires juridiques Contribution à l'étude des procès climatiques

Chapitre 3

Vers une bataille de chiffres institutionnels dans les procès climatiques ?

Analyse critique à l'aune de l'affaire *Klimaatzaak*

Matthias Petel et Norman Vander Putten

Éditeur : DICE Éditions

Lieu d'édition : Aix-en-Provence

Publication sur OpenEdition Books : 20 décembre 2024

Collection : Confluence des droits

ISBN numérique : 979-10-97578-27-5



<https://books.openedition.org>

RÉFÉRENCE NUMÉRIQUE

Petel, Matthias, et Norman Vander Putten. « Vers une bataille de chiffres institutionnels dans les procès climatiques ? ». *Expertises et argumentaires juridiques*, édité par Christel Cournil, DICE Éditions, 2024, <https://books.openedition.org/dice/17382>.

Ce document a été généré automatiquement le 20 décembre 2024.



Le format PDF est diffusé sous licence Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International - CC BY-NC-ND 4.0 sauf mention contraire.

CHAPITRE 3
**VERS UNE BATAILLE DE CHIFFRES INSTITUTIONNELS
DANS LES PROCÈS CLIMATIQUES ?**
ANALYSE CRITIQUE À L'AUNE DE L'AFFAIRE *KLIMAATZAAK*

Matthias PETEL¹
Norman VANDER PUTTEN²

Au cours de la dernière décennie, les inscriptions d'objectifs climatiques dans les ordres juridiques se sont multipliées : de plus en plus d'États adoptent des législations fixant des objectifs quantitatifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) à atteindre à l'horizon 2030 ou 2050 dans des instruments contraignants³. Dans le même temps, les inventaires d'émissions de GES et les modèles de projections sont de plus en plus harmonisés et précis, bénéficiant d'une institutionnalisation croissante. En conséquence, les contentieux climatiques évoluent progressivement vers une confrontation de chiffres climatiques. Plus particulièrement, les juges sont amenés à jongler avec trois éléments quantitatifs : (i) des estimations d'émissions de GES passées (inventaires de GES) ou futures (projections), (ii) des relevés d'objectifs climatiques ancrés dans des instruments juridiques plus ou moins contraignants, libellés de façon plus ou moins astreignante, et (iii) une détermination scientifiquement fondée du niveau d'effort requis. Si les débats ne se résument pas à une mise en perspective de ces trois ensembles de données, loin s'en faut, leur disponibilité grandissante en fait un des enjeux majeurs des discussions judiciaires. Or, ces opérations soulèvent de nombreuses questions, souvent invisibilisées dans les commentaires juridiques, quant aux inévitables hypothèses, paramètres, et implications des chiffres manipulés.

La décision rendue le 30 novembre 2023 par la Cour d'appel de Bruxelles dans l'affaire *Klimaatzaak* (« affaire climat » en néerlandais) constitue un exemple frappant de l'importance prise par le chiffrage climatique dans ce type de contentieux. Elle offre en ce sens un laboratoire privilégié pour notre étude. Cet arrêt fait suite à la plainte déposée par l'association *Klimaatzaak* contre les autorités

1 Doctorant en droit, Université catholique de Louvain et Harvard University.

2 Chargé de recherches au Fonds National de la Recherche Scientifique, Professeur invité à l'Université catholique de Louvain Saint-Louis Bruxelles.

3 C. HILSON, « Hitting the Target? Analysing the Use of Targets in Climate Law », *Journal of Environmental Law*, 2020, vol. 32, n° 2, p. 195-220 ; M. PETEL, N. VANDER PUTTEN, « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *Annales de droit de Louvain*, 2022, vol. 84, n° 1, p. 105-121.

publiques belges (l'État fédéral et les trois régions) pour leur action climatique jugée insuffisante. La Cour conclut à la violation par l'autorité fédérale et les régions flamande et bruxelloise des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) et de l'article 1382 du Code civil. Les juges imposent en outre un objectif minimal de réduction des émissions de gaz à effet de serre à atteindre par les autorités belges d'ici à 2030, fixé à 55 %. Comme nous le verrons, la juridiction a minutieusement discuté des paramètres qui justifient le choix de ce pourcentage permettant ainsi une plongée dans l'articulation entre droit, expertise scientifique et quantification.

Notre contribution offre, dans un premier temps, un commentaire de l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Bruxelles à l'aune des éléments quantitatifs qu'il contient (I). Il s'agit, en d'autres termes, d'éclairer la place centrale prise par le chiffrage des réductions de GES dans le débat judiciaire. Cet exercice de mise en nombres permet d'établir la responsabilité climatique de l'État sur une base objectivée, en apparence indiscutable, et œuvre ainsi à la dépolitisation de la décision dans un contexte où l'intervention judiciaire est contestée.

Dans un second temps, nous portons un regard constructiviste sur cette objectivation : en amont de la confrontation entre droit et indicateurs au sein du prétoire, les chiffres sont eux-mêmes le fruit d'une construction juridique et institutionnelle. Dans cette optique, il serait réducteur de considérer de manière dichotomique l'expertise scientifique exprimée à travers un langage chiffré et la sphère juridique qui se contenterait simplement d'en réceptionner les résultats. Nous soulignons, pour les éléments identifiés plus haut (inventaires d'émission et projections, objectifs pris et niveau d'effort requis) le degré avec lequel le droit façonne leur production. Sur cette base, nous montrons comment la Cour s'appuie sur une quantification climatique dont la forte institutionnalisation est un vecteur de scientificité à ses yeux : l'ancrage juridique des chiffres mobilisés sert de gage de crédibilité (II). Il en ressort que le droit agit comme une « technologie de confiance »⁴ qui atteste de la fiabilité des nombres au sein du contentieux climatique, et approuve ou fixe les choix qui ont présidé à leur production. Cette architecture juridique procure ainsi un crédit aux données environnementales, et fait apparaître comme « naturels » des indicateurs socialement construits.

I. *Klimaatzaak*: le consensus scientifico-politique au service d'un équilibre entre droits fondamentaux et séparation des pouvoirs

Plus de huit ans après le début de la procédure⁵, et en dépit d'une saga judiciaire longue d'environ trois ans autour de questions linguistiques dont le plat pays a le secret, l'affaire climatique belge est désormais tranchée en appel : à l'exclusion de la Région wallonne, les autorités belges sont jugées responsables pour l'insuffisance de leur action climatique passée. Elles doivent coopérer pour se répartir un effort de réduction de 55 % de GES à l'horizon 2030 par rapport aux niveaux de 1990.

4 Th. PORTER, *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 2020 [1995], p. 225.

5 Voy. sur l'introduction de l'action : D. MISONNE, « Renforcer l'ambition climatique de l'état global dans un régime fédéral ? “Klimaatzaak” : la Belgique a aussi son affaire climat », in Chr. CURNIL (dir.), *Les procès climatiques : entre le national et l'international*, Paris, Pedone, 2018, p. 149-164.

En imposant pour l'avenir des objectifs chiffrés, la Cour d'appel est allée plus loin que le tribunal de première instance. En effet, le magistrat de première instance reconnaissait des comportements fautifs, mais soutenait qu'il ne pouvait dicter des injonctions aux autorités publiques en raison du principe de la séparation des pouvoirs⁶. Cet enjeu a concomitamment nourri de nombreuses discussions doctrinales⁷. La décision en demi-teinte pour les requérants, entre l'affirmation d'un manquement et le refus de procurer un remède, avait poussé l'association *Klimaatzaak* à faire appel.

En appel, les limites appropriées du pouvoir judiciaire dans la gouvernance climatique ont, à nouveau, été au cœur des débats. En effet, la Cour a dans un premier temps détaillé la méthode qui permet de déterminer le niveau d'effort climatique pour une période donnée afin de protéger les droits fondamentaux, tout en respectant le principe de la séparation des pouvoirs (A). Cette méthode repose sur l'existence d'un consensus *scientifique*, reflété principalement dans les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), et *politique*, exprimé notamment par les engagements pris lors des Conférences des Parties (COP). La Cour applique ensuite cette approche pour évaluer l'ambition des objectifs adoptés par les autorités belges tant pour le passé, les confrontant au passage aux résultats obtenus (B), que pour le futur (C). Il ressort de cet aperçu que les questions principielles sur le plan juridique se fondent en réalité sur la mobilisation d'un vaste matériau issu de la quantification climatique.

A. Des droits humains aux objectifs de réduction d'émissions de GES

Dans son arrêt, la Cour rappelle tout d'abord que l'article 2 de la CEDH qui consacre le droit à la vie impose à l'État non seulement une obligation négative, mais aussi l'obligation positive de « prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction »⁸. Trois principes clés encadrent l'étendue de cette obligation positive. Premièrement, selon la Cour, « il convient de vérifier [...] l'existence d'un risque réel et immédiat pour la vie ». Ce critère d'immédiateté n'empêche pas la prise en compte des dangers qui vont se réaliser dans le temps long : il couvre le « danger qui menace directement les personnes concernées »⁹. Deuxièmement, la Cour juge les actions entreprises par les autorités à l'aune de leur degré de connaissance du risque encouru : « [i]l faut [...] vérifier d'une part que l'autorité publique savait ou devait savoir que ce risque existait et, d'autre part, qu'elle a pris les mesures nécessaires et suffisantes [...] pour pallier ce risque »¹⁰.

⁶ Pour le jugement de première instance, voy. les références citées dans la note suivante.

⁷ Cf., parmi d'autres, M. DE WINTER, « Belgische klimaatzaak: als het overstroomt in Den Haag, druppelt het in Brussel », *TBBR*, 2023/2, p. 99-105 ; J. ALLARD, « La justice, pouvoir et contre-pouvoir démocratique », *E-legal, Revue de droit et criminologie de l'ULB*, vol. 7, 2023 ; V. LEFEBVRE, « Témoin impuissant, acteur militant ou aiguilleur politique ? Le rôle du juge en démocratie à la lumière de l'« affaire climat » », *E-legal, Revue de droit et criminologie de l'ULB*, vol. 7, 2023 ; B. DUBUISSON, « Responsabilité civile et changement climatique. Libres propos sur le jugement rendu dans l'affaire *Klimaatzaak* », in *Liber amicorum Xavier Thunis*, Bruxelles, Larcier, 2022.

⁸ Cour d'appel de Bruxelles, *Klimaatzaak c. État belge et Régions*, 2023/8411, 30 novembre 2023, § 139, renvoyant à Cour eur. D.H. [GC], arrêt *Kurt c. Autriche*, 15 juin 2021, § 157.

⁹ *Ibid.*, § 139, renvoyant à N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK *et al.*, « Urgenda : Quelles leçons pour la Belgique ? », *Administration publique*, 2021, vol. 1, n° 1, p. 1-36.

¹⁰ *Ibid.*, § 139, renvoyant à Cour eur. D. H. [GC], arrêt *Oneryildiz c. Turquie*, 30 novembre 2004, § 101. Sur ce point, voy. R. DIDI, « Will causation be an insurmountable obstacle to climate change litigation before the European Court of Human Rights? An assessment of the Court's approach to causation between state omission and human rights violations in the context of climate change », *Annales de droit de Louvain*, 2022, vol. 84, n° 1, p. 87-103.

Troisièmement, la Cour précise que les autorités sont tributaires d'une obligation de moyen, et non de résultat¹¹, étant entendu que cette obligation ne peut déboucher sur l'imposition d'« une charge impossible ou disproportionnée » aux États étant donné « les choix opérationnels qu'ils doivent faire en termes de priorités et de ressources »¹². En s'appuyant sur la jurisprudence strasbourgeoise, les juges d'appel importent, *mutatis mutandis*, les principes applicables à l'article 2 au raisonnement relatif à l'article 8¹³.

Appliqués à la question climatique, ces principes font vite apparaître la place centrale des trois éléments chiffrés mentionnés en introduction (estimations d'émissions, objectifs adoptés et niveau d'effort requis) :

« C'est [...] au travers de l'analyse des objectifs de réduction des émissions de GES qui ont été poursuivis et de la vérification des résultats qui ont été obtenus qu'il est possible d'apprécier dans quelle mesure le droit à la vie et au respect de la vie privée et familiale a été ou non suffisamment préservé. [...] Si la seule circonstance qu'un objectif insuffisant a été fixé ou qu'un résultat suffisant n'a pas été atteint ne peut, considérée isolément, suffire à établir une violation de l'article 2 ou 8 de la CEDH [...], la fixation d'un objectif insuffisant couplée à des résultats qui le sont également constituent, dans ce contexte, une présomption suffisante du fait que les autorités publiques n'ont pas pris les mesures appropriées [...] sauf pour elles à établir que ces mesures constituaient une charge disproportionnée¹⁴. »

La Cour ne s'étend pas sur les documents qu'elle entend mobiliser pour déterminer les estimations retenues ou les objectifs endossés par les autorités publiques. En revanche, concernant le niveau d'effort requis, il est précisé qu'il doit être défini selon une méthode que l'on peut qualifier de « consensus politico-scientifique minimal ». En effet, en se fondant notamment sur l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH) *Demir & Baykara c. Turquie*¹⁵, la Cour indique que la Convention est un instrument vivant « qui doit être interprété à la lumière des conditions actuelles » ce qui ouvre à la prise en compte de sources de droit non contraignantes¹⁶ ainsi que des « études scientifiques qui font l'unanimité » ou des « consensus politiques sur le plan international, européen ou national »¹⁷. Le respect de la séparation des pouvoirs exige toutefois de ne conclure à une violation des droits fondamentaux « 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 [...] ». Nous le verrons, ceci amène les juges d'appel à écarter les scénarios qui font intervenir des principes d'équité et de justice qui ne sont

11 *Ibid.*, § 139, renvoyant à Cour eur. D. H., arrêt *Kurt c. Autriche* [GC], 15 juin 2021, § 159.

12 *Ibid.*, § 139, renvoyant à Cour eur. D. H., arrêt *Budayeva et autres c. Russie*, 20 mars 2008, § 135 et arrêt *Brincat et autres c. Malte*, 24 juillet 2014, § 101.

13 § 142. Pour plus de précisions sur la jurisprudence environnementale de la Cour EDH, voy. P. BAUMANN, *Le droit à un environnement sain et la Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, LGDJ, 2021.

14 Cour d'appel de Bruxelles, *Klimaatzaak c. État belge et Régions*, précité, § 163, *in fine*.

15 Cour eur. D. H. [GC], arrêt *Demir & Baykara c. Turquie*, 12 novembre 2008, § 76 et s.

16 La Cour fait référence à cet égard, entre autres, à différents instruments qui soulignent l'importance de la protection des générations futures : art. 7bis de la Constitution belge, art. 3, 1° de la CCNUCC et le préambule de la Convention d'Aarhus.

17 Cour d'appel de Bruxelles, *Klimaatzaak c. État belge et Régions*, précité, § 152, *in fine*.

pas suffisamment consensuels dans la répartition de l'effort climatique global. La Cour s'emploie ensuite à appliquer la méthode telle que nous l'avons décrite pour le passé (période 2013-2020) et pour l'avenir (2020-2030).

B. Objectifs climatiques passés (2013-2020)

Pour la période 2013-2020, la Cour affirme que le consensus politico-scientifique minimal se situait, dans un premier temps, à 25 % de réduction pour 2020 par rapport aux niveaux de 1990. En effet, le 4^e rapport du GIEC publié en 2007 soulignait la nécessité pour les pays développés¹⁸, de réaliser une diminution d'émissions de GES comprise dans une fourchette allant de 25 à 40 % d'ici 2020. Une ambition entérinée par la COP13 de décembre 2007 à Bali et reprise ensuite dans les COP successives durant les années ultérieures¹⁹. La Cour relève en outre que « d'autres États européens ont, dès 2009, rehaussé leur objectif de réduction des émissions de GES pour 2020 : l'Allemagne (40 %) (2012), le Danemark (40 %) (2013), le Royaume-Uni (35 %) (2013) et la Suède (40 %) (2009) »²⁰.

Dans un second temps, la Cour souligne que le consensus a peu à peu évolué vers la nécessité de limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C (plutôt que 2 °C). Cette cible a *in fine* été consacrée dans l'Accord de Paris en 2015²¹, et son importance cruciale a été soulevée par un rapport du GIEC de 2018²². En conséquence, l'objectif consensuel minimal de diminution est passé à -30 %. Cette ambition s'est néanmoins imposée au cours de la période 2013-2020, « de sorte que des réductions légèrement inférieures auraient pu être admises »²³.

La Cour compare ensuite ces exigences aux engagements pris, d'une part, et aux résultats obtenus, d'autre part. Concernant les engagements pris, d'abord, la Cour relève sur la base des documents officiels disponibles (qu'ils soient juridiquement contraignants ou non) qu'« à l'exception de la Région wallonne, aucune des parties intimées n'a été en mesure de se fixer des objectifs compatibles avec ce que la meilleure science climatique, validée par l'accord de Bali et donc par la communauté politique internationale, imposait au regard de l'article 2 de la CEDH »²⁴. Concernant les résultats, ensuite, la Cour se fonde sur les données des inventaires officiels²⁵ pour conclure au fait que, sauf pour la Région wallonne, « il n'est pas contesté que l'objectif de -30 % n'a pas été atteint en 2020, avec ou sans crise sanitaire, et il est manifeste que, sans l'effet de cette crise, même l'objectif de -25 % ne l'aurait pas été »²⁶.

18 Les pays figurant dans l'« Annexe I » attachée à la CCNUCC.

19 Cour d'appel de Bruxelles, *Klimaatzaak c. État belge et Régions*, précité, § 168 et 169.

20 *Ibid.*, § 170.

21 Accord de Paris, art. 2, § 1, Le présent Accord [...] vise à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques [...] notamment en : a) Contenant l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques.

22 GIEC, Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C, 8 octobre 2018.

23 Cour d'appel de Bruxelles, *Klimaatzaak c. État belge et Régions* précité, § 183.

24 *Ibid.*, § 182. La Cour renvoie dans ce passage au Plan d'action de Bali de la COP13 de 2017.

25 Il est renvoyé à www.climat.be, le site fédéral belge tenu par l'administration, « pour une information fiable sur les changements climatiques », d'après les termes du site internet.

26 Cour d'appel de Bruxelles, *Klimaatzaak c. État belge et Régions* précité, § 179.

C. Objectifs climatiques futurs (2020-2030)

Pour la période 2020-2030, la Cour rappelle au préalable la méthode du consensus minimaliste :

« Le principe de séparation des pouvoirs interdit à la cour de déterminer un taux de réduction de GES qui lui paraîtrait souhaitable ou équitable au regard de la responsabilité historique de la Belgique en matière d'émissions de GES. [...] Seul peut donc 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 climatique²⁷. »

Tout l'enjeu est dès lors de déterminer quelle est la participation minimale de la Belgique à l'effort mondial de lutte contre le changement climatique. Le débat judiciaire se concentre rapidement sur une étude de mars 2023, mise en avant par l'association *Klimaatzaak* pour soutenir sa demande de réduction, réalisée par le professeur Joeri Rogelj, du *Grantham Institute* et intitulée : « *Belgium's national emission pathway in the context of the global remaining carbon budget* »²⁸. Cette étude propose deux niveaux de diminution distincts pour la Belgique, respectivement fixés à 81 et 61 % d'ici à 2030 par rapport à 1990. Rogelj se base sur le budget carbone résiduel mondial établi par le 6^e rapport d'évaluation du GIEC pour limiter le changement climatique à 1,5 °C. Si l'humanité souhaite avoir deux chances sur trois (67 %) de maintenir le réchauffement en dessous de ce seuil, le budget restant est de 400 GtCO₂. La difficulté réside cependant dans la traduction de ce budget mondial en un budget spécifique pour la Belgique. La disparité dans les proportions finalement proposées (81 % et 61 %) provient du choix de la méthode de répartition. Deux approches, en particulier, sont discutées.

Premièrement, si l'on observe un principe égalitaire selon lequel chaque individu sur Terre dispose d'un budget carbone identique indépendamment de son origine, l'ambition requise de la Belgique est de -81 % à l'horizon 2030. Comme l'indique la Cour : « [l]e pourcentage de -81 % est déterminé sur la base du critère de l'égalité des émissions par habitant qui est, selon les parties appelantes au principal, celui qui est "minimalement en accord avec l'équité" »²⁹. Deuxièmement, à suivre la méthode dite du *grandfathering*, qui suppose que les émissions passées amplifient les droits futurs d'émission, l'étude suggère une réduction de 61 % pour la Belgique. Moins en phase avec les préoccupations de justice climatique mondiale, cette clé de répartition autorise toutefois une marge de manœuvre plus importante aux États historiquement pollueurs comme la Belgique.

L'objectif de 81 % est immédiatement rejeté par la Cour car, conformément à la méthode qu'elle s'est jusqu'ici fixée, « le principe d'équité ne peut, au-delà de ce qui a fait l'objet d'un consensus politique international suffisant [...], être pris en compte sous l'angle de l'article 2 de la CEDH »³⁰.

27 *Ibid.*, § 190.

28 J. ROGELJ, « Belgium's national emission pathway in the context of the global remaining carbon budget », 28 mars 2023, disponible sur : [<https://spiral.imperial.ac.uk/handle/10044/1/104829>].

29 Cour d'appel de Bruxelles, *Klimaatzaak c. État belge et Régions*, précité, § 188.

30 Cour d'appel de Bruxelles, *Klimaatzaak c. État belge et Régions*, précité, § 188.

En d'autres termes, le caractère politiquement controversé de cette hypothèse, ou à tout le moins sujette à des discussions toujours vives à l'échelle internationale, empêche sa prise en compte par le juge. Ce raisonnement est par ailleurs emblématique des tensions qui émergent entre contentieux climatique et justice climatique³¹.

Quant au taux de réduction de 61 % à l'horizon 2030, la Cour revient sur les trois prémisses de l'étude scientifique afin de déterminer dans quelle mesure ces hypothèses de travail sont bel et bien le reflet d'un consensus scientifique minimal. Tout d'abord, le choix de fixer comme objectif un réchauffement climatique de 1,5 °C, plutôt que 2 °C, avec une certaine marge de tolérance (« sans dépassement ou avec un dépassement limité » pour reprendre le vocable du GIEC) ne peut faire l'objet de contestation selon la Cour, puisqu'il traduit un consensus scientifique et politique fort³². En outre, la décision de se fonder sur la méthode du *grandfathering* est, elle aussi, validée³³. En effet, « [s]i cette clé est problématique au regard de certains principes d'équité débattus en droit international de l'environnement [...], afin d'éviter d'interférer avec les prérogatives des pouvoirs législatif et exécutif, le juge ne peut en effet tenir compte, à défaut de consensus politique sur ce point, que de la clé de répartition la moins contraignante pour l'État »³⁴.

Un troisième paramètre, la probabilité de l'atteinte des objectifs de l'Accord de Paris, amène cependant la Cour à rejeter la demande de réduction de 61 % des GES pour la Belgique. En effet, l'étude de Joeri Rogelj suppose que les autorités devraient viser une probabilité de deux tiers (67 %) de limiter le changement climatique à 1,5 °C. Ce choix influence significativement le calcul du budget carbone mondial : un scénario avec une chance sur deux débouche sur un budget de 500 GtCO₂, tandis qu'un scénario avec deux chances sur trois limite le budget à 400 GtCO₂. Or, la Cour souligne l'absence de consensus scientifique en la matière : les rapports du GIEC, par exemple, envisagent les deux options³⁵. Il en va de même pour le Conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique.

L'objectif de réduction demandé par les parties ayant été rejeté, la tâche de la Cour consiste alors à déterminer le « minimum minorum »³⁶ pouvant être imposé aux autorités. Elle l'établit à -55 % à l'horizon 2030 par rapport aux niveaux de 1990. Pour y parvenir, les juges s'appuient sur une série d'éléments qui reflètent à leur estime un consensus politico-scientifique solide. Sur le plan politique, d'abord, cet objectif est celui fixé par l'article 4 de la loi climat européenne³⁷ et est adopté dans l'accord de gouvernement au niveau fédéral conclu par les partis politiques de la coalition au pouvoir³⁸. Sur le plan

31 S. BOOKMAN, M. PETEL, « Climate Litigation & Climate Justice: The Distributional Implications of Systemic Rights-Based Climate Actions in Europe », *Global Justice: Theory, Practice, Rhetoric*, à paraître.

32 Cour d'appel de Bruxelles, *Klimaatzaak c. État belge et Régions*, précité, § 191.

33 V. dans cet ouvrage sur l'équité et l'argument du *grandfathering*, Y. de ROBIOU DU PONT., p. 49.

34 *Ibid.*, § 192.

35 *Ibid.*, § 194.

36 *Ibid.*, § 201.

37 Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »), *JOUE*, 9 juillet 2021, L 243/1.

38 Cour d'appel de Bruxelles, *Klimaatzaak c. État belge et Régions*, précité, § 198 de l'arrêt. L'accord de gouvernement est un document politique dépourvu de force contraignante. Il contient le programme politique sur lequel se sont accordés les partis politiques formant le gouvernement. La Cour d'appel ne renvoie pas aux accords de gouvernement des régions concernées par l'affaire.

scientifique, ensuite, la Cour mentionne les volumineuses études d'impact de la loi climat européenne, de l'avis du 15 juin 2023 émis par le Conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique ainsi que l'étude de Joeri Roegelj citée plus haut qui, à retenir les trois paramètres consensuels de la Cour (1,5 °C, clé de répartition *grandgathering* et scénario à 50 %), débouche sur ce pourcentage.

En définitive, donc, la Cour impose aux régions et à l'État fédéral de collaborer pour diminuer de 55 % les émissions de GES belges d'ici 2030 au regard des niveaux de 1990. Cet objectif se superpose à d'autres : l'Union requiert déjà une réduction d'émission en application du Règlement sur la répartition de l'effort climatique³⁹. Celle-ci doit être de 47 % en Belgique, d'ici 2030 vis-à-vis des niveaux de 2005 pour la Belgique, et concerne uniquement les secteurs qui ne sont pas couverts par le système d'émissions de quotas d'émission de l'UE (SEQE)⁴⁰. Les émissions des secteurs compris dans le SEQE devraient, quant à elles, diminuer de 62 % pour toute l'Union d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 2005⁴¹.

II. Le système juridique comme dispositif stabilisateur des nombres : le droit des indicateurs climatiques

Les affaires climatiques ont été analysées comme des litiges où se dévoile typiquement une « construction scientifique de la factualité juridique »⁴². Cette section fait l'hypothèse précisément inverse : ces procès reposent sur une « construction juridique de la factualité scientifique ». Le droit encadre l'expertise et les données climatiques reprises dans les contentieux climatiques.

En particulier, les estimations d'émissions passées ou futures se fondent sur des réglementations au niveau international, européen et national qui établissent, contrôlent et diffusent ces données. De même, une bonne partie de l'expertise sur laquelle les juridictions s'appuient pour déterminer le degré d'effort requis par la norme dont la violation est invoquée est, elle aussi, le fruit d'une construction juridique (A). Nous conceptualisons, sur cette base, le rapport plus général entre le droit et les indicateurs climatiques : le droit a pour fonction de réduire les incertitudes quant au chiffrage climatique, ce qui amenuise considérablement le débat judiciaire sur ce point. La quantification ainsi juridicisée offre une assise objective pour les juges dans l'établissement de la responsabilité climatique des autorités. Ces nombres n'en restent pas moins des constructions sociales qui demeurent contestables (B).

39 Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris, *JO*, L 156/26.

40 Voy. L'annexe 1 du Règlement 2018/842 précité tel que modifié par le Règlement (UE) 2023/857 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023, *JO*, 26 avril 2023, L 111/1. Le changement d'année de référence n'a, dans les faits, qu'une incidence marginale au vu des évolutions des émissions de GES belges entre 1990 et 2005.

41 Voy. not. la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, *JO*, 25 octobre 2003, L 275/32, modifiée à plusieurs reprises.

42 L. CADIET, S. AMRANI-MEKKI, *Théorie générale du procès*, 2^e éd., PUF, Paris, 2013, p. 885 ; O. LECLERC, *Le juge et l'expert – Contribution à l'étude des rapports entre science et droit*, LGDJ, Paris, 2005, p. 91 et s., cités par L. CANALI, « La preuve par l'expertise dans le contentieux français des changements climatiques », *Revue juridique de l'environnement* 2022, vol. 47, n° 3, p. 492.

A. Le degré de juridicisation des métriques environnementales

L'élaboration des données climatiques et de certains des rapports mobilisés dans les affaires climatiques ne relève pas d'un monde scientifique évoluant en vase clos. Au contraire, une complexe architecture juridique entoure la production des émissions de GES passées ou projetées (1), tandis que l'expertise mentionnée pour déterminer le niveau d'effort requis par les droits humains est en grande partie institutionnalisée (2). Ce sont, en d'autres termes, des règles (de droit, notamment) qui gouvernent l'interface science-politique en matière climatique⁴³.

1. Le droit derrière l'estimation des émissions de GES

Nous l'avons vu, l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles dans l'affaire *Klimaatzaak* repose sur les données de l'inventaire d'émissions de GES belges, que les parties ne contestent pas. Bien que cela ne soit pas détaillé dans la décision, une imposante architecture juridique entoure la production, le contrôle et la diffusion des inventaires d'émission et des projections. En raison de la faible attention portée par les sciences sociales à la construction de ces métriques environnementales⁴⁴ en comparaison avec celle accordée aux rapports du GIEC, par exemple, cet aspect est relativement invisible, en particulier chez les juristes. Pourtant, comme d'autres indicateurs officiels d'importance, ces nombres émergent grâce à des normes qui en exigent la production avec une grande précision, établissent des contrôles de leur qualité, et s'assurent de leur diffusion⁴⁵. Nous les parcourons ci-dessous.

Concernant, premièrement, les obligations de production de ces données, la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) prévoit depuis 1992 que les parties,

« tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées et de la spécificité de leurs priorités nationales et régionales de développement, de leurs objectifs et de leur situation [...] établissent, mettent à jour périodiquement, publient et mettent à la disposition de la Conférence des Parties [...] des inventaires nationaux des émissions anthropiques par leurs sources et de l'absorption par leurs puits de tous les gaz à effet de serre [...] en recourant à des méthodes comparables qui seront approuvées par la Conférence des Parties⁴⁶. »

43 Voy. not. L. YONA, B. CASHORE, M.A. BRADFORD, « Factors influencing the development and implementation of national greenhouse gas inventory methodologies », *Policy Design and Practice*, 2022, vol. 5, n° 2, p. 212 qui renvoie à B. ARTS, M. BUIZER, « Forests, Discourses, Institutions: A Discursive Institutional Analysis of Global Forest Governance », *Forest Policy and Economics, Discourse and Expertise in Forest and Environmental Governance*, 2009, vol. 11, n° 5-6, p. 340-347 ; A. WESSELINK *et al.*, « Technical Knowledge, Discursive Spaces and Politics at the Science-Policy Interface », *Environmental Science & Policy*, 2013, p. 1-9 ; T. NEY, « A Discursive Analysis of Restorative Justice in British Columbia », *Restorative Justice*, 2014, vol. 2, n° 2, p. 165-184.

44 L. YONA *et al.*, « Refining national greenhouse gas inventories », *Ambio*, 2020, vol. 49, p. 1581-1582. V. dans cet ouvrage la contribution de Chr. TRAÏNI, p. 89.

45 Pour un développement plus général de ce point, voy. N. VANDER PUTTEN, « Impulser, stabiliser, diffuser : la fonction du (droit) public dans l'établissement d'indicateurs de prospérité », in J. VAN MEERBEECK, A. BAILLEUX, D. Bernard (éd.), *Distinction (droit) public / (droit) privé. Brouillages, innovations et influences croisées*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis - Bruxelles, 2022, p. 247-264, N. VANDER PUTTEN, *Indicateurs institutionnels et gouvernance par les nombres. Repenser l'au-delà du PIB par le droit de la quantification*, Bruxelles, Presse universitaires Saint-Louis, 2024.

46 Art. 4, § 1, a) de la CCNUCC. Voy ; ég. art. 7 (2) et 12 de la CCNUCC (« Conformément à l'article 4, paragraphe 1, chacune des Parties communique à la Conférence des Parties, par l'intermédiaire du secrétariat, les éléments d'information

En pratique, c'est toutefois l'Accord de Paris qui a imposé une exigence de *reporting* à toutes les parties sur la base d'une méthodologie commune⁴⁷. Les États doivent « fourni[r] régulièrement [...] [u]n rapport national d'inventaire des émissions anthropiques par les sources et des absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre, établi selon les méthodes constituant de bonnes pratiques adoptées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat et convenues par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris » ainsi que « [l]es informations nécessaires au suivi des progrès accomplis par chaque Partie dans la mise en œuvre et la réalisation de sa contribution déterminée au niveau national »⁴⁸.

Dans l'Union européenne (UE), cette exigence se traduit par une obligation d'établir des systèmes d'inventaires, soit des « ensemble[s] de dispositions institutionnelles, juridiques et procédurales mises en place dans un État membre pour estimer les émissions anthropiques par les sources et les absorptions par les puits de gaz à effet de serre et pour déclarer et archiver les informations relatives aux inventaires »⁴⁹. Dans ce cadre, les États membres doivent communiquer chaque année à la Commission, selon un calendrier précis, une série de données climatiques préliminaires, puis définitives⁵⁰. Les États membres doivent, de plus, s'assurer « d'améliorer en permanence » ce système et de garantir « l'actualité, la transparence, l'exactitude, la cohérence, la comparabilité et l'exhaustivité de leurs inventaires de gaz à effet de serre »⁵¹. Ceci recouvre en grande partie ce que prévoit plus généralement le Règlement relatif aux statistiques européennes⁵² ainsi que les « principes fondamentaux de la statistique officielle » onusiens⁵³. Des corrections peuvent être effectuées à l'initiative de la Commission lorsque les données sont incomplètes ou non conformes aux exigences réglementaires⁵⁴.

En application de la réglementation, la Commission détaille et adapte par voie d'actes délégués et d'exécution une série d'éléments du processus de rapportage. Elle définit ainsi le potentiel de réchauffement planétaire de chaque gaz à effet de serre, permettant de convertir les émissions de tous les GES en équivalents CO₂. De même, la Commission est compétente pour déterminer *comment* ces inventaires doivent être réalisés : elle fixe et modifie les lignes directrices de référence « conformément aux décisions pertinentes adoptées par les organes de la CCNUCC ou de l'Accord

ci-après: a) Un inventaire national des émissions anthropiques par ses sources, et de l'absorption par ses puits, de tous les gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal, dans la mesure où ses moyens le lui permettent, en utilisant des méthodes comparables sur lesquelles la Conférence des Parties s'entendra et dont elle encouragera l'utilisation [...] »).

47 Sur ce point, voy. L. YONA, B. CASHORE, M.A. BRADFORD, « Factors influencing the development and implementation of national greenhouse gas inventory methodologies », *op. cit.*, p. 201.

48 Art. 13 (7). Avant l'Accord de Paris, voy. l'art. 7 du protocole de Kyoto. Pour les décisions de la COP pertinentes, voy. les décisions 11/CP.4, 3/CP.5 et 18/CP.8 de la Conférence des parties.

49 Art. 2, 12) du Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, JO, 21 décembre 2018, L 328/1.

50 Art. 26 du Règlement 2018/1999 précité.

51 Art. 37 (1) du Règlement 2018/1999 précité.

52 Règlement (CE) 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes, JO, 31 mars 2009, L 87/164.

53 Résolution n° 68/261 adoptée par l'Assemblée générale le 29 janvier 2014 (A/RES/68/261).

54 Art. 2 15) du Règlement 2018/1999 précité.

de Paris »⁵⁵. En ce sens, le règlement délégué 2020/1044 impose d'établir les inventaires nationaux conformément aux lignes directrices de 2006 du GIEC et à la décision 18/CMA.1 de la Conférence des parties⁵⁶. Cette décision prévoit que sont applicables les lignes directrices 2006 du GIEC, d'une part, et « toute version ou amélioration ultérieure desdites Lignes directrices adoptée par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties à l'Accord de Paris », d'autre part⁵⁷.

Le droit européen requiert donc, en définitive, de suivre les lignes directrices du GIEC. Celles-ci sont développées en parallèle du travail bien connu d'établissement de rapports sur les impacts du changement climatique⁵⁸. Les dernières datent de 2006 et sont composées de cinq imposants volumes qui ont été affinés en 2019. Pour différents secteurs, elles contiennent des méthodologies avec des niveaux d'exigences (*Tier 1, 2 et 3*) adaptés aux capacités variables des États à générer ces données. En général, ces méthodes requièrent de se fonder non pas sur une observation directe des GES émis, mais plutôt de déduire des émissions au départ de l'identification de volumes d'activités, en leur appliquant des facteurs d'émissions. Ces lignes directrices laissent cependant une certaine marge de manœuvre aux États⁵⁹.

Si ce qui précède concerne les inventaires d'émissions *passées*, les *projections* sont, elles aussi, juridiquement encadrées. Le règlement européen relatif à la gouvernance climatique prévoit le même genre d'exigences : une obligation d'avoir un système avec des données actuelles, transparentes, exactes, cohérentes, comparables et exhaustives, y compris pour « l'utilisation et l'application des données, méthodes et modèles, de même que la réalisation d'activités d'assurance de la qualité, de contrôle de la qualité et d'analyse de sensibilité »⁶⁰. La Commission peut, ici aussi, adopter des actes d'exécution concernant la structure, le format et les modalités de transmission de ces informations⁶¹.

Deuxièmement, outre les normes qui exigent la production de ces inventaires et projections, le système juridique met en place un processus de contrôle de ces données. Au niveau européen, l'article 338 (2) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que

« L'établissement des statistiques se fait dans le respect de l'impartialité, de la fiabilité, de l'objectivité, de l'indépendance scientifique, de l'efficacité au regard du coût et de la confidentialité des informations statistiques ; il ne doit pas entraîner de charges excessives pour les opérateurs économiques. »

55 Art. 26 (6) et 37 (7) du Règlement 2018/1999 précité. Voy. le Règlement d'exécution (UE) 2020/1208 de la Commission du 7 août 2020 relatif à la structure, à la présentation, aux modalités de transmission et à l'examen des informations communiquées par les États membres en vertu du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil, *JOUE*, 26 août 2020, L 278/1. Voy. ég. le Règlement délégué (UE) 2020/1044 de la Commission du 8 mai 2020 complétant le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les valeurs pour les potentiels de réchauffement planétaire et les lignes directrices relatives aux inventaires, ainsi que le système d'inventaire de l'Union, *JOUE*, 17 juillet 2020, L 230/1.

56 Art. 3 et annexe du Règlement délégué (UE) 2020/1044 précité. Pour d'autres décisions de la COP relatives aux méthodes, voy. not. la décision 24/CP.19.

57 Annexe de la décision CMA/2018.3 du 2 décembre 2018, § 20.

58 L. YONA *et al.*, « Refining national greenhouse gas inventories », *op. cit.*, p. 1581.

59 H.S. EGGLESTON, L. BUENDIA, K. MIWA, T. NGARA, K. TANABE K. (eds.), *Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, Prepared by the National Greenhouse Gas Inventories Programme*, GIEC, Japon, IGES, 2006. Voy., sur cette marge de manœuvre, W. WINIWARTER, « National Greenhouse Gas Inventories: Understanding Uncertainties versus Potential for Improving Reliability », *Water Air & Soil Pollution: Focus*, 2007, vol. 7, p. 443-450.

60 Art. 39 (1) et (2) du Règlement 2018/1999 précité. Voy. ég. l'art. 8 et 18 du Règlement 2018/1999 précité.

61 Art. 39 (3) du Règlement 2018/1999 précité. Voy. le chapitre VI du Règlement d'exécution 2020/1208 précité.

Pour garantir le respect de cette disposition, des principes statistiques européens qui en découlent⁶² et, surtout, en vue d'éviter aux États de succomber à la tentation de manipuler de données publiques au regard des bénéfices à court terme qu'ils en retireraient⁶³, le Règlement relatif à la gouvernance climatique institue un contrôle de la production des inventaires et projections d'émissions de GES. Il prévoit que la Commission « gère, entretient et s'efforce d'améliorer en permanence ce système, qui comprend la mise en place d'un programme d'assurance de la qualité et de contrôle de la qualité »⁶⁴. Elle effectue un contrôle initial de l'exactitude des données préliminaires des États membres, et prépare des estimations de remplacement en cas de retard des États⁶⁵. En 2025, 2027 et 2032, elle soumet les inventaires à « un examen complet » consistant notamment en « des contrôles destinés à vérifier la transparence, l'exactitude, la cohérence, la comparabilité et l'exhaustivité des informations communiquées » lesquels peuvent déboucher sur des corrections techniques⁶⁶.

Enfin, troisièmement, le système juridique s'assure que ces nombres soient suffisamment diffusés : les données doivent être transparentes, et communiquées selon un calendrier précis à la Commission (ou, au niveau international au secrétariat de la CCNUCC). Le Règlement prescrit, en outre, la mise en place d'une plateforme en ligne servant à « faciliter l'accès en ligne du public » aux rapports, plans et stratégies requis⁶⁷. En dernier recours, le droit général d'accès aux documents administratifs appuie d'autant plus l'exigence de transparence quant aux informations climatiques⁶⁸.

2. *L'expertise institutionnalisée : GIEC et Conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique*

Afin de fixer le niveau d'effort climatique minimal requis au nom des droits humains, la Cour d'appel de Bruxelles se réfère, nous l'avons dit, au consensus scientifique et politique minimal. Pour le volet scientifique, la juridiction se fonde, comme beaucoup d'autres⁶⁹, en grande partie sur une expertise fortement institutionnalisée : les rapports du GIEC et les avis du Conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique⁷⁰. Nous revenons brièvement ci-dessous sur les volets juridiques de l'institutionnalisation du GIEC et sur ceux, plus récents, du Conseil.

62 Voy. le Règlement 223/2009 précité. Pour un exposé de ces principes, voy. N. VANDER PUTTEN, *Indicateurs institutionnels et gouvernance par les nombres. Repenser l'au-delà du PIB par le droit de la quantification*, op. cit..

63 Sur ce point voy. not. R. ARAGÃO, L. LINSI, « Many shades of wrong: what governments do when they manipulate statistics », *Review of International Political Economy*, janvier 2022, vol. 29, n° 1, p. 88-113.

64 Art. 37 (3) du Règlement 2018/1999 précité.

65 Art. 37 (4) et (5) du Règlement 2018/1999, précité.

66 Art. 38 du Règlement 2018/1999, précité.

67 Art. 28 du Règlement 2018/1999, précité.

68 Au niveau européen, voy. l'art. 15 du TFUE et le règlement n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JO, 31 mai 2001.

69 Voy. H. WAISMAN, « Quelle base scientifique pour la justice climatique ? », *Énergie-Environnement-Infrastructures*, mars 2019, n° 5. Voy. aussi E. NAIM-GESBERT, « La place de l'expertise : du GIEC au Haut Conseil pour le climat. La fabrique d'une vérité climatique », in *La fabrique d'un droit climatique au service de la trajectoire 1,5°*, Chr. COUNIL (dir.), Éditions Pedone, 2021, p. 425-437.

70 Un élément aussi relevé par Mingzhe ZHU et Liyuan FAN, « A comparative study of the judicial construction of scientific credibility in climate litigation », *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 33, n° 2, 2024, p. 250-264. Cette étude opère une distinction entre les juridictions européennes qui ont tendance à reposer sur l'expertise institutionnelle, là où les tribunaux étasuniens favorisent la science dépouillée d'un ancrage formel au sein de la gouvernance climatique.

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a été créé en 1988 par une résolution du Conseil exécutif de l'Organisation météorologique mondiale (OMM)⁷¹, à la suite de discussions au sein de l'OMM et du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE)⁷². Cette résolution précise la composition du GIEC, le place sous l'autorité des organes de direction des deux organisations et fixe son mandat : fournir des informations sur les causes et conséquences du changement climatique et proposer des stratégies réalistes pour y faire face. Sa création est approuvée la même année par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies⁷³.

Le GIEC est une institution hybride, scientifique et intergouvernementale, et qui fonde sa légitimité sur ces deux piliers. Selon Kari De Pryck, la nature intergouvernementale du GIEC « représente une innovation institutionnelle sans précédent qui permet de faire dialoguer scientifiques et gouvernements sous le même toit »⁷⁴. Marc Pallemmaerts voit cependant dans la mise en place de cet organe « une reprise en main du processus par les diplomates, fonctionnaires et décideurs politiques nationaux par le biais d'organes politiques intergouvernementaux »⁷⁵. Cette politisation doit éviter que l'enjeu climatique demeure le monopole de la communauté scientifique au détriment de la perspective des gouvernements plus sensibles aux retombées socio-économiques des politiques climatiques.

Cette double nature se reflète dans la co-production des rapports entre scientifiques et représentants des gouvernements. Plus concrètement, la production des rapports opère en deux temps distincts. Lors d'une première phase, les experts scientifiques bénéficient d'une certaine autonomie pour déterminer l'état du consensus scientifique et, lors d'une seconde phase, les conclusions sont soumises à l'approbation des représentations des États membres des Nations Unies. En ce sens, selon De Pryck, « [l']ouverture du GIEC à tous les États membres des Nations Unies fait que l'organisation tire son autorité pas seulement de la science, mais également de la diplomatie multilatérale »⁷⁶. Par ailleurs, le GIEC a pour mandat de guider l'action publique par ses rapports : il doit fournir une base factuelle sur laquelle se fondent les négociations climatiques. Pierre-Bruno Ruffini caractérise ce phénomène de « science diplomatique »⁷⁷. Il semble donc plus approprié de parler d'expertise dans le cas du GIEC, plutôt que de science, étant donné que cette institution participe, par son éclairage scientifique, à une prise de décision politique⁷⁸.

71 Résolution (EC-XL) du Conseil exécutif de l'OMM.

72 Pour plus de détails, voy. K. DE PRYCK, « Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, ou les défis d'un mariage arrangé entre science et politique », *CERISCOPE Environnement*, 2014, [en ligne], consulté le 08/01/2024, disponible sur : [http://ceriscope.sciences-po.fr/environnement/part1/content/le-groupe-d-experts-intergouvernemental-sur-l-evolution-du-climat].

73 Résolution « Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures » (A/RES/43/53) adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 6 décembre 1988.

74 K. DE PRYCK, « Speaking Truth to Power? Socio-histoire de l'institutionnalisation de l'expertise scientifique dans la gouvernance mondiale de l'environnement », *Annuaire français de relations internationales*, 2023, p. 209.

75 M. PALLEMAERTS, « Le cadre international et européen des politiques de lutte contre les changements climatiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2004/33-34 n° 1858-1859, p. 1-61.

76 *Ibid.*, p. 210.

77 P.-B. RUFFINI, « The Intergovernmental Panel on Climate Change and the Science-Diplomacy Nexus », *Global Policy*, vol. 9, S3, 2018, p. 73-77.

78 Sur la distinction entre science pour la connaissance et science pour l'action, voy. A. DESROSIÈRES, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte, 2014, p. 61.

Depuis sa création, le GIEC a bénéficié de nombreuses reconnaissances, tant sur le plan juridique que politique, notamment lors des Conférences des Parties. Ainsi, la CCNUCC de 1992 indique, dans une disposition provisoire, que le Secrétariat de la Conférence des Parties collabore étroitement avec le GIEC « de manière que celui-ci puisse répondre aux besoins d'avis scientifiques et techniques objectifs »⁷⁹. Le Plan d'action de Bali de la COP 13 de 2007 indique réagir « aux conclusions du quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat selon lesquelles le réchauffement du système climatique est incontestable et tout retard dans la réduction des émissions réduit sensiblement les possibilités de parvenir à stabiliser les émissions à des niveaux inférieurs et accroît le risque d'incidences plus graves des changements climatiques »⁸⁰. L'Accord de Copenhague, adopté deux ans plus tard lors de la COP 15 de 2009, se fonde lui aussi sur ce rapport pour juger du caractère indispensable de la diminution d'émissions de GES⁸¹. En 2010, c'est non seulement la nécessité d'agir, mais aussi le niveau d'exigence qui est déduit des travaux du GIEC : lors de la COP 16, les Accords de Cancun demandent « instamment aux pays développés parties de fixer des objectifs de réduction des émissions plus ambitieux pour l'ensemble de l'économie, en vue de ramener leurs émissions anthropiques globales [...] à un niveau compatible avec celui qui figure dans le quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat »⁸². Enfin, lors de la COP 21 tenue en 2015 à Paris, la relation opère dans le sens inverse : une demande est faite au GIEC de travailler sur un rapport spécial qui doit permettre de comprendre les conséquences d'un réchauffement supérieur à 1,5 °C⁸³.

Il ressort de cette analyse que l'institutionnalisation du GIEC est progressive. Elle est, dans un premier temps, relativement sommaire : son mandat, défini largement, provient d'une résolution d'une organisation internationale plutôt que d'un traité *ad hoc*. Différentes sources lui ont toutefois procuré au fil du temps une forme de juridicisation à double sens : une reconnaissance du travail effectué dans une série d'instruments (résolutions de l'organisation des Nations Unies, CNUCC, accords de COP...), d'une part, et des demandes de production de rapport (décision lors de la COP 21), d'autre part.

Si le GIEC demeure la référence incontournable en matière de science du climat pour les juridictions, un autre organe apparaît cependant dans les lignes de l'arrêt commenté : le Conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique (*European Scientific Advisory Board on Climate Change*)⁸⁴. Cet organe a été créé par le règlement européen du 30 juin 2021 établissant le

79 CCNUCC, FCCC/INFORMAL/84, 1992, art. 21.

80 Plan d'action de Bali, Décision 1/CP.13, FCCC/CP/2007/6, 2007.

81 Accord de Copenhague, Décision 2/CP.15, 2009, point 2.

82 Accords de Cancun, Décision 1/CP.16, 2010.

83 Cette demande est reprise dans la décision n° 1 de la COP21 qui a pour objet l'adoption de l'Accord de Paris et qui précise inviter « le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat à présenter un rapport spécial en 2018 sur les conséquences d'un réchauffement planétaire supérieur à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels ». Voir Décision 1 -/CP.21, « Adoption de l'Accord de Paris », II, point 21.

84 Il ne faut pas confondre cet organe avec le comité des changements climatiques, composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission, institué par l'article 8 de la décision 93/389/CEE, l'article 9 de la décision 280/2004/CE et l'article 26 du règlement (UE) n° 525/2013. Pour une discussion de l'établissement de ce conseil, voy. K. KULOVESI *et al.*, « The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate Governance? », *Journal of Environmental Law*, janvier 2024, p. 14-15.

cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique (aussi appelé « loi européenne sur le climat »)⁸⁵. Du fait de « son indépendance et de son expertise scientifique et technique », le Conseil doit servir « de point de référence de l'Union pour les connaissances scientifiques relatives au changement climatique »⁸⁶. Son mandat recouvre notamment la rédaction d'avis et de rapports sur les politiques climatiques menées par l'Union et sur l'adéquation des objectifs de l'Union avec l'Accord de Paris⁸⁷. Il lui revenait également de proposer un objectif intermédiaire pour l'UE à l'horizon 2040⁸⁸ ce qui l'a amené à préconiser une réduction de 90 à 95 % des émissions d'ici à 2040 dans un rapport du 15 juin 2023⁸⁹.

Le règlement règle la composition du Conseil. Il est composé de quinze experts scientifiques « confirmés » et « représentant un large éventail de disciplines pertinentes »⁹⁰, comptant au maximum deux ressortissants d'un même État membre⁹¹. Ils sont nommés pour une durée de quatre années selon une procédure de recrutement aux critères repris dans le règlement⁹².

Le préambule du règlement qui instaure le Conseil insiste sur le fait que sa mission doit « éviter tout chevauchement avec celle du GIEC au niveau international »⁹³. Cependant, le Conseil est, en pratique, intimement lié au GIEC. Tout d'abord, le Conseil doit néanmoins se fonder pour ses travaux sur « les meilleures données scientifiques disponibles et les plus récentes, y compris les derniers rapports du GIEC, de l'IPBES et d'autres organismes internationaux »⁹⁴. En outre, par ailleurs, sur les quinze membres du Conseil, dix sont des auteurs des rapports du GIEC. Enfin, malgré la volonté d'éviter un recouvrement des mandats de chaque organe, la Commission 2040 doit, pour proposer un objectif intermédiaire pour l'UE à l'horizon, prendre en considération tant le rapport du Conseil que les derniers rapports du GIEC, sans qu'une hiérarchie ne soit établie entre ces données⁹⁵.

B. Le droit comme technologie de confiance dans les données et objectifs climatiques

L'encadrement juridique de ces données et de cette expertise est déterminant : le droit agit comme une « technologie de confiance »⁹⁶ dans les données et objectifs climatiques, il leur procure une légitimité supplémentaire dans le discours judiciaire. En d'autres termes, plus une donnée ou

85 Règlement 2021/1119 précité.

86 Art. 3, § 1 du Règlement 2021/1119, *précité*.

87 Art. 3, § 2 du Règlement 2021/1119, *précité*.

88 Art. 4 du Règlement 2021/1119, *précité*.

89 *Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050* Published 15 Jun 2023.

90 Art. 12, § 2 du Règlement 2021/1119, *précité*.

91 Art. 12, § 3 du Règlement 2021/1119, *précité*.

92 Art. 12, § 4 du Règlement 2021/1119, *précité*.

93 Préambule, point 24 du Règlement 2021/1119, *précité*.

94 Art. 3, § 3 du Règlement 2021/1119, *précité*.

95 Art. 4, § 5 du Règlement 2021/1119, *précité*.

96 T. PORTER, *Trust in Numbers*, *op. cit.*, p. 225.

un objectif est juridiquement encadré, moins il fait l'objet de discussion, alors que ces éléments sont pourtant toujours susceptibles de l'être. Nous nous attachons à démontrer cette hypothèse dans le contexte du contentieux climatique et singulièrement à la lumière de l'affaire *Klimaatzaak* (1), avant de théoriser cette fonction du droit dans un dialogue entre la théorie du droit et de la sociologie de la quantification⁹⁷ (2).

1. *Le droit comme réducteur d'incertitude dans le contentieux climatique*

Le surcroît de crédibilité produit par la juridicisation des données climatiques est évident, tant pour les inventaires de CO₂ que pour la détermination de l'effort requis.

Premièrement, concernant, les données relatives aux résultats des efforts passés, la Cour d'appel prend pour acquis les chiffres d'émissions – du reste non contestés par les parties – issus des inventaires nationaux. L'imposante architecture juridique qui préside à l'élaboration de ces nombres n'est pas détaillée par la Cour d'appel. Il semble que ce cadre juridique agisse comme une forme de boîte noire qui, partant, naturalise certains choix posés en amont, et que le juge, comme les parties, réceptionnent sans discussion critique. Or, comme le démontre une prolifique lignée d'études en sciences sociales, les indicateurs sont des « chevaux de Troie »⁹⁸ : derrière une apparence purement descriptive, ils véhiculent des *conventions de la quantification*, soit une série de choix, plus ou moins conscients, quant à l'objet quantifié ou à la manière de le traduire en nombres⁹⁹.

Le calcul des émissions GES a beau apparaître comme un acte purement descriptif, il n'en est pas moins le fruit d'une série de conventions, pour deux raisons au moins¹⁰⁰. Tout d'abord, la mesure des émissions s'effectue sur une base territoriale plutôt que sur une base des émissions induites par les biens et services consommés au sein d'un État (approche « empreinte carbone »). Ce choix est largement contraint par l'absence de données suffisamment harmonisées disponibles sur les émissions fondées sur la consommation, en dépit de la croissance exponentielle des publications académiques à ce sujet depuis 2006¹⁰¹. En Belgique, par exemple, il n'existe pas de chiffres sur l'évolution historique de l'empreinte carbone nationale liée à la consommation. Le premier exercice officiel de calcul de l'empreinte carbone a été effectué en 2023 pour l'année 2020 par le Bureau fédéral du Plan¹⁰².

97 Pour un exposé de ce champ, voy. A. HENNEGUELLE, A. JATTEAU, *Sociologie de la quantification*, Paris, La Découverte, 2021.

98 I. CASSIERS, G. THIRY, « Du PIB aux nouveaux indicateurs de progrès : les enjeux d'un tournant historique », in Redéfinir la Prospérité. Jalons pour un débat public, 2011, p. 73.

99 Voy., parmi d'autres, A. DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2010 [1993] ; T. PORTER, *Trust in Numbers*, op. cit. ou, chez les juristes, S.E. MERRY, K.E. DAVIS, B. KINGSBURY, *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015. Pour une discussion de ce point en matière climatique, voy. not. la contribution de Chr. TRAÏNI dans le présent ouvrage, p. 87.

100 D'autres choix encore sont contenus dans le droit du calcul des émissions de CO₂, comme le choix de l'horizon temporel employé pour déterminer le potentiel de réchauffement (arrêté par un règlement délégué 2020/1044 précité – cf. *supra*). Pour une discussion parmi beaucoup d'autres, voy. P. BALCOMBE, J. SPEIRS, N. BRANDON, A. HAWKES, « Methane emissions: choosing the right climate metric and time horizon », *Environmental Science: Processes & Impacts*, 2018, 20, 1323-1339.

101 J.M. TURNER, *Counting Carbon: The Politics of Carbon Footprints and Climate Governance from the Individual to the Global*, Global Environmental Politics, 2014, vol. 14 n° 1, p. 61.

102 A. GÉAL, B. KLAUS MICHEL, « L'empreinte carbone des régions de la Belgique », *Working Paper 1-23*, Bureau fédéral du Plan, janvier 2023.

Or, une mesure fondée sur la consommation pourrait être perçue comme étant plus appropriée pour juger de la responsabilité climatique d'une collectivité : elle écarte les réductions attribuables à des phénomènes de délocalisation, dépourvus d'impact sur les émissions globales de GES. Cette absence de données institutionnelles historiques et harmonisées oriente grandement les débats chiffrés dans les contentieux climatiques. Il n'est, par exemple, pas certain que la Région wallonne, seule autorité dont l'action climatique a été jugée suffisante par la Cour d'appel qui a été affectée par une vague de désindustrialisation ces dernières décennies, aurait affiché des résultats suffisants sur la base de l'évolution de son empreinte carbone. Cette focalisation sur les émissions territoriales a aussi pour conséquence que certaines émissions de GES ne sont rattachées à aucun État. Ces émissions « orphelines » sont notamment issues du secteur maritime et du transport international¹⁰³.

Ensuite, la nature contestable du calcul des émissions apparaît aussi dans le fait que la méthode de référence utilisée pour cette opération repose sur les lignes directrices du GIEC qui n'ont pas été mises à jour depuis 2006¹⁰⁴. Une récente étude démontre ainsi que ces lignes directrices ne sont plus alignées avec la meilleure science disponible pour plusieurs secteurs d'activité¹⁰⁵. Ceci peut avoir des incidences déterminantes pour certains territoires : en matière d'estimation du carbone organique dans les sols forestiers, par exemple, les lignes directrices se fondent sur une méthode obsolète avec une marge d'erreur de +/-90 %¹⁰⁶.

Deuxièmement, afin de fonder l'existence d'un consensus scientifique, et plus généralement lorsque sont mobilisés des éléments factuels liés à la science du climat, la Cour d'appel de Bruxelles accorde une plus grande valeur à l'expertise institutionnalisée et qui a fait l'objet d'une reconnaissance juridique préalable. En d'autres termes, l'intensité du traitement par le pouvoir judiciaire de l'information scientifique varie en fonction du degré de juridicisation de cette dernière. Comme nous le démontrons ci-dessous, il y a un net contraste entre, d'une part, l'intégration automatique – sans médiation critique par la Cour – des rapports du GIEC et du Conseil scientifique consultatif européen et, d'autre part, l'examen approfondi de l'ensemble des hypothèses retenues dans l'étude Rogelj.

Le GIEC, en particulier, est le producteur d'un matériau proprement indiscutable sur le plan scientifique, c'est-à-dire qui ne fait pas l'objet d'un examen critique par la juridiction. Plus encore, la production du GIEC est appréhendée comme le reflet d'un consensus scientifique sans que d'autres références ne s'avèrent nécessaires. Ce traitement de faveur s'explique aisément. Tout d'abord, les rapports du GIEC ont été approuvés par les États eux-mêmes, et par la Belgique en particulier. Ce processus spécifique fondé sur l'intergouvernementalité rend plus aisé l'usage de cette expertise contre les autorités elles-mêmes puisqu'elles en ont approuvé le contenu et, partant, endosser les

103 J. MORTON TURNER, « Counting Carbon: The Politics of Carbon Footprints and Climate Governance from the Individual to the Global », *Global Environmental Politics*, 2014, vol. 14, n° 1, p. 73.

104 Seul un « affinement » et non une « mise à jour » a eu lieu en 2019. Voy., à cet égard, L. Yona, B. Cashore, M.A. Bradford, « Factors influencing the development and implementation of national greenhouse gas inventory methodologies », *op. cit.*, p. 201.

105 *Ibid.*

106 *Ibid.*

conclusions. Il n'est par ailleurs pas anodin que la Cour, dans sa présentation du contexte factuel de l'affaire, souligne à de multiples reprises que les décisions issues des COP se fondent sur les conclusions du GIEC. En d'autres termes, la Cour ne se contente pas de démontrer l'existence d'un consensus scientifique, d'une part, et politique, d'autre part, mais souligne la reconnaissance politiquement partagée de constats scientifiques établis par le GIEC. En outre, le GIEC a pour prétention de refléter l'état du consensus scientifique à un instant donné plutôt que de produire de la science. Pour certains, cette pratique est considérée « comme plus complète et rigoureuse, car elle s'appuie sur une revue de la littérature, principalement scientifique, censée faire émerger les convergences et divergences entre experts »¹⁰⁷. En d'autres termes, le consensus et la neutralité sont les « principes structurant » des évaluations produites par le GIEC¹⁰⁸. Une distance se crée entre deux réalités distinctes : la production scientifique nouvelle d'une part, telle que l'étude de Rogelj, et la présentation objective de l'ensemble de la littérature disponible du GIEC, d'autre part.

Cette dichotomie nette est néanmoins critiquable puisqu'elle tend à masquer l'importance des choix de sélection et d'évaluation posés par les experts du GIEC dans leur construction du consensus, choix qui reflètent certes des critères objectivables mais aussi des dynamiques humaines et sociales. En ce sens, tout « processus d'évaluation produit [...] inévitablement de nouvelles connaissances et manières de penser les problèmes environnementaux mondiaux ». Dès lors, « les évaluations ne sont jamais neutres, elles véhiculent certains cadrages et influencent la manière dont les problèmes environnementaux sont gouvernés »¹⁰⁹. Le GIEC repose en ce sens, sur des valeurs implicites malgré sa prétention à la neutralité¹¹⁰. À titre d'exemple, le GIEC produit des analyses qui évitent de pointer les causes sociales et économiques des enjeux climatiques, qui pourraient remettre en cause les intérêts d'États dominants (étant donné que les rapports doivent être approuvés par ces mêmes États) et au profit d'une approche purement technique largement dépolitisée¹¹¹. En somme, « [l]a tendance à privilégier l'évaluation mondiale et scientifique comme forme d'expertise par excellence, la nécessité de communiquer le consensus et le contrôle disproportionné exercé par les États finissent souvent par produire une expertise dépolitisée et décontextualisée »¹¹². Dans le même sens, certains auteurs ont insisté sur la performativité du savoir climatique produit par le GIEC : cette institution fournit des catégories d'analyse qui offrent un cadrage de la problématique climatique, qui influent sur la gouvernance du climat et qui masquent nécessairement d'autres outils conceptuels et approches alternatives¹¹³. Le GIEC jouit d'un « pouvoir symbolique » qui lui permet de construire un sens commun autour du changement climatique (quant à ses causes, ses effets et ses solutions)¹¹⁴.

107 K. DE PRYCK, « Speaking Truth to Power? Socio-histoire de l'institutionnalisation de l'expertise scientifique dans la gouvernance mondiale de l'environnement », *op. cit.*, p. 213.

108 *Ibid.*, p. 214.

109 *Ibid.*, p. 215.

110 B. CAMPECH, A. SUHAMY, « Les valeurs implicites du GIEC. Entretien avec Laurent Fonbaustier », *La Vie des idées*, 2 juin 2023.

111 K. DE PRYCK, « Speaking Truth to Power? Socio-histoire de l'institutionnalisation de l'expertise scientifique dans la gouvernance mondiale de l'environnement », *op. cit.*, p. 216.

112 *Ibid.*, p. 217.

113 E. TURNHOUT, A. DEWULF, M. HULME, « What Does Policy-Relevant Global Environmental Knowledge Do? The Cases of Climate and Biodiversity », *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 18, 2015, p. 69-70.

114 H. HUGHES, « Bourdieu and the IPCC's Symbolic Power », *Global Environmental Politics*, 2015, vol. 15, n° 4, p. 85-104.

Le caractère scientifiquement fondé de l'avis du Conseil scientifique consultatif européen n'est, lui non plus, pas discuté. Ici, le rôle du droit comme manière de susciter la confiance dans les objectifs chiffrés qui découlent de l'expertise est particulièrement visible. En effet, après s'être appuyée sur un avis de ce Conseil, la Cour d'appel de Bruxelles détaille l'architecture juridique qui le sous-tend¹¹⁵. Cette reconnaissance institutionnelle épargne à la Cour l'effort de discuter des choix qui président à la production scientifique du Conseil.

Enfin, et par contraste, pour l'étude scientifique *ad hoc* (non institutionnalisée, donc) de Joeri Rogelj publiée sous la forme d'un *science brief* d'un institut de recherche reconnu¹¹⁶, l'ensemble des paramètres ont été scrutés et discutés par la Cour d'appel. Les hypothèses choisies dans l'étude sont analysées à l'aune des usages du GIEC et du Conseil scientifique consultatif européen : les pratiques de l'expertise institutionnalisée et juridicisée servent d'étalon pour analyser la fiabilité de l'étude. Toutefois, indirectement, le système juridique agit aussi comme un réducteur d'incertitude : les participations par l'auteur aux travaux du GIEC et du Conseil scientifique pour le changement climatique de l'Union sont reprises par la Cour, afin d'attester de sa valeur scientifique.

Laura Canali souligne à raison la grande indétermination des critères de recevabilité des données scientifiques dans le contexte du contentieux climatique¹¹⁷. Face à ce silence, nous avons tenté de dégager une méthode implicite dans les choix de la Cour d'appel de Bruxelles. Il semble que le juge privilégie la production de l'expertise qui a déjà reçu une approbation juridique, c'est-à-dire dont les résultats ont été organisés, façonnés, et dès lors, a priori reconnus comme valables par le droit.

2. *Le droit comme dispositif stabilisateur de notre perception du climat*

Au regard de ce qui précède, le système juridique nous paraît en effet pouvoir être un élément parmi d'autres qui suscite une perception de fiabilité et de comparabilité envers les données et objectifs climatiques quantitatifs. En ce sens, de nombreux auteurs s'intéressant à la construction sociale des chiffres et à leurs usages ont précédemment déclaré que l'ancrage institutionnel d'indicateurs – soit l'encadrement de leur production, de leur contrôle et de leur diffusion par des règles¹¹⁸ – leur confère un degré additionnel de crédibilité. Théodore Porter écrit que « *[t]he enshrinement of measures by law [...] confers validity by fiat, making them more than mere indicators* »¹¹⁹. David Samson évoque à cet égard une « indéniable aura juridique accordée par [l']onction bureaucratique »¹²⁰.

115 Cour d'appel de Bruxelles, *Klimaatzaak c. État belge et Régions*, précité, § 194.

116 L'étude n'est, à notre connaissance pas publiée dans une revue disposant d'un *peer review*.

117 L. CANALI, « La preuve par l'expertise dans le contentieux français des changements climatiques », *op. cit.*, p. 497.

118 Voy., sur ce point, N. VANDER PUTTEN, *Indicateurs institutionnels et gouvernance par les nombres. Repenser l'au-delà du PIB par le droit de la quantification*, *op. cit.*, dont est inspirée une grande partie des paragraphes qui suivent.

119 Th. PORTER, « The Flight of Indicators », in R. ROTTENBURG, S.E. MERRY, S.-J. PARK, J. MUGLER (eds.), *The World of Indicators. The Making of Governmental Knowledge through Quantification*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 55.

120 D. SAMSON, « Usages de la statistique dans les controverses socio-techniques : une technique juridico-politique d'objectivation ? », *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, 2014, n° 4, p. 87-106. Voy. ég. S.E. MERRY, *The Seductions of Quantification. Measuring Human Rights, Gender Violence, and Sex Trafficking*, Chicago and London, University of Chicago Press, 2016, p. 18.

Ainsi, lorsqu'un ordre juridique établit un indicateur comme les émissions de gaz à effet de serre, il crée un « fait de droit »¹²¹, soit un fait qui arbore un *pedigree* juridique¹²², à disposition du système juridique. Il mandate la production d'une photographie officielle. En d'autres termes, la réglementation sur la gouvernance climatique internationale et européenne appartient à ce pan du droit qui quadrille le réel, qui avalise des images juridiques de l'environnement. Elle s'apparente, en ce sens, à la réglementation définissant les principaux indicateurs économiques qui nous gouvernent¹²³, à celles qui définissent quelles activités sont « vertes » ou « grises »¹²⁴, voire à celles qui imposent des étalons de mesure comme le mètre¹²⁵. Le droit est donc non seulement caisse enregistreuse d'un accord (politique) sur le plan normatif ; mais il est également caisse enregistreuse d'un consensus factuel sur le plan descriptif.

En ce sens, nous avons tenté de montrer que la vérité « naturelle », en l'occurrence climatique, n'intègre pas le prétoire sans avoir fait l'objet au préalable d'une forme de médiation juridique. Une telle assertion ne doit pas mener à un relativisme absolu, suggérant qu'une onction juridique, attribuée de manière purement arbitraire, permet d'élever au rang de science toute production ainsi élue. Seulement, le « réel » demeure irrémédiablement un « horizon, que l'on approche continuellement sans jamais l'atteindre »¹²⁶. Le système juridique vise à se rapprocher de ce point de mire en établissant une architecture qui permet la production réglée de faits systématisés et harmonisés qui vont pouvoir être intégrés dans le raisonnement judiciaire. Pour le dire autrement, « [s]eules des normes juridiques peuvent décider de la pertinence ou de la relevance d'un élément quelconque à l'égard du système juridique »¹²⁷. Ce n'est plus « le droit est positif, le fait est naturel », mais « le droit est positif, le fait est positif »¹²⁸. En d'autres termes encore, à suivre Marie-Angèle Hermitte, « [l]e droit n'a pas l'ambition de la réalité, moins encore de la vérité, il réinvente un autre monde. Le phénomène est paradoxal pour une instance qui organise concrètement le monde, part de la pratique des hommes et des choses et y retourne »¹²⁹.

121 P. NERHOT, « The Fact of Law », in G. TEUBNER (éd.), *Autopoietic Law – A New Approach to Law and Society*, Berlin, New York, De Gruyter, 1987, p. 312-334.

122 R. DWORKIN (trad. M.-J. ROSSIGNOL, F. LIMARE), *Prendre les droits au sérieux*, Paris, PUF, 1995 [1977], p. 135-136.

123 Voy., sur ce point, N. VANDER PUTTEN, *Indicateurs institutionnels et gouvernance par les nombres. Repenser l'au-delà du PIB par le droit de la quantification*, op. cit.

124 Voy. le Règlement n° 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables, JO, 22 juin 2020, L 198/13.

125 En France, la proclamation juridique du mètre universel a été effectuée par un décret du 22 décembre 1795. Celle-ci a connu une résistance hors des institutions publiques, ce qui amène James Scott à estimer qu'« encore en 1828, les nouvelles mesures faisaient davantage partie du *pays légal* que du *pays réel* » (J.C. SCOTT, *L'œil de l'État. Moderniser, uniformiser, détruire*, Paris, La Découverte, 2021 [1998], p. 61-62).

126 P. NERHOT, « The Fact of Law », in G. TEUBNER (éd.), *Autopoietic Law – A New Approach to Law and Society*, Berlin, New York, De Gruyter, 1987, p. 323.

127 F. OST, « Entre ordre et désordre : le jeu du droit. Discussion du paradigme autopoïétique appliqué au droit », *Archives de Philosophie du Droit*, 1986, vol. 31, n° 31, p. 139.

128 P. NERHOT, « The Fact of Law », op. cit., p. 322-323.

129 M.-A. HERMITTE, « Le droit est un autre monde », *Enquête. Archives de la revue Enquête*, novembre 1999, n° 7, p. 1.

Toute discutable qu'elle soit, cette cartographie du réel réalisée par le système juridique est indispensable au pouvoir d'action de l'État. L'anthropologue James C. Scott a bien montré l'articulation historique entre analyse statistique et puissance étatique moderne¹³⁰. Les indicateurs constituent en ce sens des « yeux de l'État » : ils rendent lisible le réel et permettent ce faisant aux autorités publiques de granulariser leur action en matière environnementale¹³¹. De cette façon, la quantification climatique doit permettre l'établissement d'un tableau de bord qui favorise une action climatique informée et effective¹³². Or, et c'est tout le paradoxe du contentieux climatique, ce chiffrage permet aussi à une société civile vigilante de surveiller la progression réalisée dans l'effort de décarbonation par les autorités publiques et au juge d'établir un niveau minimal de réduction des GES sur une base chiffrée et, partant, objectivée. En ce sens, le chiffrage climatique, fruit d'une construction institutionnelle et juridique qui doit permettre à la puissance publique d'accroître son champ d'action, se retourne contre son producteur initial : l'État est contraint d'agir au nom d'un exercice de quantification que son appareil bureaucratique a permis.

Le phénomène du contentieux climatique a ravivé la crainte du « gouvernement des juges »¹³³. Cette figure rhétorique est mobilisée afin de souligner une usurpation du pouvoir législatif par les cours et tribunaux qui, au lieu de se contenter d'appliquer le droit, créent leurs propres normes au détriment de la volonté générale¹³⁴. Les juges seraient ainsi victimes d'une « ivresse du pouvoir »¹³⁵ qui mènerait à l'arbitraire et aux abus, menaces que ce contre-pouvoir est précisément censé prévenir. Sans entrer dans les méandres de ce vaste débat, notre étude permet de souligner que le recours à la quantification climatique, et plus généralement à une expertise chiffrée et institutionnalisée, permet au juge d'établir la responsabilité des autorités politiques au regard de droits fondamentaux (par essence à texture ouverte) sur une base objectivée, et qui, dès lors, prête moins le flanc à la critique d'une politisation de la juridiction.

Nous l'avons vu, la Cour d'appel de Bruxelles a insisté sur la nécessité pour le pouvoir judiciaire de se contenter d'imposer aux autorités le minimum absolu (pour l'avenir, -55 % d'émissions de GES à l'horizon 2030 par rapport aux niveaux de 1990), au vu du consensus scientifique et politique. Le but visé étant d'éviter l'intégration dans le raisonnement judiciaire de tout élément potentiellement politiquement et éthiquement controversé en ce compris les critères liés à la justice climatique à l'échelle mondiale. Le recours massif au chiffrage climatique sert cette volonté de dépolitisation de la décision, qui doit elle-même permettre d'en renforcer la légitimité.

130 J. C. SCOTT, *L'œil de l'État. Moderniser, uniformiser, détruire*, op. cit.

131 N. VANDER PUTTEN, *Indicateurs institutionnels et gouvernance par les nombres. Repenser l'au-delà du PIB par le droit de la quantification*, op. cit., Partie 3, Chapitre 3.

132 J. WHITINGTON, « Carbon as a Metric of the Human », *PoLAR*, 2016, vol. 39, p. 46-63.

133 J. BÉTAILLE, « Les stratégies contentieuses des associations en matière de protection du climat : de l'application du droit à l'activisme judiciaire », in N. KADA (éd.), *Droit et climat – Interventions publiques locales et mobilisations citoyennes*, Paris, Dalloz, 2022, p. 109-123.

134 J. ENGLEBERT, « Introduction », in M. CADELLI, J. ENGLEBERT (dir.), *Gouvernement des juges : une accusation, une vertu et une analyse critique*, Bruxelles, Anthemis, Collection de l'Association Syndicale des Magistrats, 2020, p. 9.

135 M. UYTENDAELE, « Gouvernement des juges – retour sur un grand classique », *ibid.*, p. 13.

Cependant, ce fut le fil rouge de cette contribution, l'ensemble des éléments chiffrés mobilisés (inventaires d'émission, projections, objectifs climatiques, efforts requis) provient d'une procédure juridicisée à un degré variable, d'où elle tire une part de sa légitimité. Le pouvoir judiciaire repose en ce sens sur un ensemble de constructions, de « faits de droit »¹³⁶ dont la nature juridique tend à masquer les choix qui ont présidé à leur production.

136 P. NERHOT, « The Fact of Law », *op. cit.*, p. 322-323.