

CONTRAINdre L'ÉTAT À AGIR FACE AU DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE

Belgique

par David RENDERS *, Luca CECI **,
Caroline DELFORGE *** et Aurore VOLDERS ****

1. La table ronde organisée, en 2022, conduit à s'interroger sur les actions contentieuses destinées à contraindre l'État à agir face au dérèglement climatique.

L'analyse de cette question nécessite de poser quelques jalons (I), avant d'en entreprendre l'examen sous trois angles correspondant à trois affaires qui permettent, selon nous, d'illustrer le contentieux climatique en Belgique (II).

I – CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LE CONTENTIEUX CLIMATIQUE

2. Pour tenter de cerner le contentieux climatique en Belgique, il nous semble essentiel d'aborder les thèmes suivants : la place de la

* Professeur à l'université catholique de Louvain, avocat au barreau de Bruxelles.
** Assistant à l'université catholique de Louvain, avocat au barreau de Bruxelles.
*** Assistante à l'université catholique de Louvain, avocate au barreau de Charleroi.
**** Assistante à l'université catholique de Louvain, juriste à la Chambre des représentants. L'auteure s'exprime à titre personnel.

« Nature » dans le contentieux climatique (A), les dispositions de la Constitution relatives à l'environnement et à la « loi climat » (B), l'intérêt collectif des associations environnementales (C), la réparation du préjudice écologique pur (D), le crime d'écocide (E) et, enfin, la place des astreintes dans le contentieux climatique (F).

À toutes fins utiles, l'on rappelle que le contentieux administratif belge se partage entre deux ordres juridictionnels : l'ordre juridictionnel judiciaire, au sommet duquel se trouve la Cour de cassation, d'une part, et l'ordre juridictionnel administratif, au sommet duquel se trouve le Conseil d'État, de l'autre¹.

La Cour constitutionnelle belge contrôle, par ailleurs, la conformité des lois, décrets et ordonnances au regard des dispositions constitutionnelles et législatives qui organisent la répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions ainsi qu'au regard des droits fondamentaux garantis par la Constitution².

A. La place de la « Nature » dans le contentieux climatique

3. Au sein de l'ordre juridique belge, la « Nature » et ses composantes n'ont pas la qualité de sujet de droit.

Seules les personnes physiques ou morales bénéficient de la personnalité juridique et sont susceptibles de revendiquer un droit à la protection de l'environnement.

La récente réforme du Code civil belge, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2021, paraît, d'ailleurs, avoir entériné légalement cette situation.

Désormais, l'article 3.38 du Code civil³ dispose, en effet, que « les choses, naturelles ou artificielles, corporelles ou incorporelles, se distinguent des animaux. Les choses et les animaux se distinguent des personnes ».

Cette disposition distingue expressément les « personnes » et les « choses », en ce compris les « choses [...] naturelles », et paraît, en

1 Pour un examen du contrôle juridictionnel de l'administration, voy. D. RENDERS, *Droit administratif général*, 4^e éd., Bruxelles, Larcier, 2022, p. 727-791.

2 Loi spéciale du 6 janvier 1989 « sur la Cour constitutionnelle », art. 1^{er}, *Moniteur belge* du 7 janvier 1989. Sur les attributions de la Cour constitutionnelle, voy. not. M. UYTENDAELE, *La Cour constitutionnelle. Réflexions sur la composition, ses attributions et son apport au système de répartition des compétences*, Anthemis, Limal, 2021, p. 25-75.

3 *Moniteur belge* du 17 mars 2020.

conséquence, dénier à ces dernières le bénéfice d'une personnalité juridique⁴.

Il est à noter que les « animaux » sont, quant à eux, désormais expressément différenciés des choses, en ce compris des « choses [...] naturelles », sans toutefois disposer du même statut que les « personnes ».

Comme le résume la doctrine,

« les animaux ne sont plus simplement vus comme des “meubles” (ou des “immeubles par destination”). Les voilà désormais, “doués de sensibilité” et pourvus de “besoins biologiques” ; ils acquièrent, par-là, un statut juridique distinct (de celui des autres biens). [...] Pour autant, les auteurs du Code ne font pas des animaux des sujets de droit ; ils les incluent plutôt dans le champ d'application des articles relatifs aux choses corporelles⁵ ».

4. L'absence de personnalité juridique de la « Nature » et de ses composantes implique, notamment, que celles-ci ne peuvent introduire d'action en justice.

En ce sens, le tribunal de première instance de Bruxelles a, dans son jugement du 17 juin 2021 relatif à l'affaire « *Klimaatzaak* » – plus amplement présenté ci-après⁶ –, jugé que :

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

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

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

4 V. DE WULF, « Nul ne plaide par procureur... sauf les arbres ? », in F. GEORGES, B. FOSSÉPREZ, A. CATALDO (coord.), *Penser, écrire et interpréter le droit. Liber amicorum Xavier Thunis*, Larcier, Bruxelles, 2022, p. 246.

5 N. BERNARD, V. DEFRAITEUR, « La réforme 2020 du droit des biens – La modernisation dans la continuité (1^{ère} partie) », *Journal des tribunaux*, 2020, p. 413-420, spéc. p. 416. À propos du statut des animaux avant la réforme du Code civil, voy. not. E. LANGENAKEN, « L'animal en droit civil : les amorces d'un nouveau statut », *Journal des tribunaux*, 2016, p. 693-702.

6 Cf. *infra*, n° 62. 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” », *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2022/8, p. 363-367, spéc. p. 364, et les références citées.

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

5. En doctrine, de plus en plus d'auteurs mettent en cause l'absence de reconnaissance d'une personnalité juridique à la « Nature » et à ses composantes.

Ainsi, X. Thunis souligne que :

« Il reste un débat philosophique redoutable – celui des droits de la nature – qui oppose les partisans de l'anthropocentrisme et ceux de l'écocentrisme, dont les positions semblent se rapprocher [...]. Il est difficile à l'homme occidental de penser comme une montagne ou comme un fleuve. En revanche, sur un plan juridique, il est possible de recourir à des techniques qui expriment la cosmogonie de ceux qui les utilisent et protègent les valeurs fondamentales qui sont les leurs. Il n'y a pas d'impossibilité à doter une "entité naturelle" [...] d'une personnalité juridique, ce qui permet la représentation en justice de droits exercés pour son compte par un tuteur ou un gardien. Il y a plus de vie dans un fleuve ou dans une forêt que dans une société anonyme, qui est pourtant dotée depuis longtemps, dans nos économies de marché, d'une capacité juridique lui permettant de s'exprimer devant les tribunaux. Les propositions d'attribution de la personnalité juridique concernent des entités ou des ensembles naturels dotés d'une grande force symbolique⁷ ».

R. Delforge met, quant à elle, en exergue que :

« Face à l'échec des mécanismes classiques de droit pour endiguer la destruction de l'environnement et les bouleversements climatiques, l'on voit apparaître un courant de pensée de plus en plus important qui réclame un changement complet de paradigme, où la protection de la nature ne se ferait plus indirectement, mais où celle-ci serait protégée pour sa valeur intrinsèque d'existence. Les auteurs prônant cette (r)évolution juridique constatent que le droit – et surtout dans les pays occidentaux – s'est développé de manière complètement anthropocentrée, n'envisageant pas la nature autrement que comme un objet recelant un tas de ressources naturellement à la disposition de l'être humain et du développement de la "civilisation". En effet, comme le souligne Pauline Milon, le droit – en mouvance et en interaction constante avec un système social donné – reflète la façon dont la société considère la nature et quel statut elle lui attribue. La bonne

7 X. THUNIS, « À quoi sert le droit de l'environnement ? Réalité et spécificité de son apport au droit et à la société » (recension), *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, 2019, p. 656.

nouvelle étant qu'il s'agit également d'une chance pour faire évoluer notre système juridique, au gré du changement des consciences.

[...]

Pour ces auteurs, la seule solution pouvant réellement inverser la tendance climatique consiste à étendre la catégorie de sujet de droit à une nouvelle entité : la nature prise dans sa globalité. Ils estiment d'abord que la crise écologique nous oblige à repenser différemment nos liens intimes à la nature et la représentation que la société s'en fait. Ils nous invitent aussi à nous départir de la conception subjective et anthropocentrée du sujet de droit pour adopter une approche plus téléologique du droit de l'environnement dont l'objectif serait réellement de protéger juridiquement l'environnement pour sa valeur intrinsèque d'existence et dans laquelle nous – êtres humains – renonçons à notre impérieuse perspective économique et de marchandisation de la nature. Ils estiment que les États ne sont pas aptes à défendre sans influence aucune l'intérêt de l'environnement ou même de la collectivité humaine dans les enjeux climatiques à cause des conflits d'intérêts auxquels ils sont exposés.

Étymologiquement, reconnaître un statut à la nature vient du latin *stare* qui signifie “se tenir debout”, ce qui veut dire “lui assurer une colonne vertébrale”, une “place sur la scène juridique”. La nature pourrait ainsi ne plus être considérée comme un objet mais pourrait “se tenir droit[e], se tenir debout (*standing*) devant le juge afin d'exister en tant que sujet actif et indépendant, avec ses intérêts propres pour faire valoir ses droits”.

[...]

Des voies médianes peuvent aider à surmonter les réticences des pays occidentaux à attribuer la personnalité juridique à la nature en permettant une réconciliation entre humanistes (la nature en tant qu'objet) et naturalistes (la nature en tant que sujet). François Ost, par exemple, suggère de dépasser l'opposition entre ces deux idéologies en proposant une voie intermédiaire : la nature en tant que projet. Il estime qu'il est dangereux de recourir à des droits subjectifs pour protéger la nature car on demeure “prisonnier d'une logique individualiste et appropriative” mais suggère à la place de raisonner en termes de responsabilité prenant également en compte la dimension des générations futures. Une autre possibilité consiste à reconnaître le préjudice écologique pur (ce qui est déjà le cas en France), voire le

crime d'écocide permettant de prendre en compte l'intérêt autonome de l'environnement, victime directe des atteintes. [...] ⁸ ».

V. De Wulf souligne, pour sa part, les principales questions auxquelles le législateur souhaitant reconnaître une personnalité juridique à la « Nature » et/ou à ses composantes serait, selon lui, confronté, à savoir « qui personnifier ? », « quels droits subjectifs ? », « quels représentants ⁹ ? ».

M. Petel distingue, quant à lui, le « droit de l'environnement » et les « droits de la nature », tout en soulignant les liens existants entre « les droits de l'homme et les droits de la nature » :

« Nos sociétés ont validé le crédo cartésien selon lequel l'homme doit se comporter comme le maître et le possesseur de la nature. Nos conceptions dualistes et anthropocentriques sont au cœur de la crise écologique actuelle. Le droit de l'environnement lui-même s'est intégré dans ce corpus philosophique. Loin d'avoir poussé à l'émergence de nouveaux modèles, ce dernier a maintenu une foi inébranlable dans la propriété privée comme gardienne de l'environnement et dans le marché comme régulateur environnemental. Les droits de la nature ont pour but de provoquer une révolution juridique et culturelle par la reconnaissance de la nature en tant que sujet de droit. La valeur intrinsèque du monde naturel est ainsi proclamée. La nature devient un sujet de droit à part entière. Cette avancée n'a pas pour objectif de se réaliser au détriment du bien-être humain mais de le replacer à l'intérieur des limites écologiques. En ce sens, les droits de l'homme et de la nature sont complémentaires et interdépendants ¹⁰ ».

« [...] le bien-être humain est connecté au respect de la nature et [...] nos intérêts ne s'opposent pas mais sont inséparables. La nature telle que nous souhaitons la protéger n'est pas le lieu où l'humain est oublié, dégradé, mais est considérée "comme un ensemble dont fait partie l'homme tout en cessant d'en être le centre". Les droits de l'homme et de la nature, s'ils sont différents dans leur contenu et leurs finalités, sont en réalité indivisibles ¹¹ ».

8 R. DELFORGE, « L'intérêt à agir des associations dans le contentieux environnemental et climatique et le cas de Klimaatzaak », *Annales de droit de Louvain*, vol. 82, 2021/1, p. 253-257.

9 V. DE WULF, « Nul ne plaide par procureur... sauf les arbres ? », *op. cit.*, p. 246-253.

10 M. PETEL, « La nature : d'un objet d'appropriation à un sujet de droit. Réflexion pour un nouveau modèle de société », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2018, p. 207-239, spéc. p. 207.

11 *Ibid.*, p. 238.

De son côté, P. Walckiers plaide pour un « droit des relations entre humains et non humains comme alternatives aux droits de la nature » :

« [...] nous plaillons pour un “droit des relations” en tant que prisme juridique alternatif “au droit de la nature”. Plutôt que de protéger une nature en soi (par les “droits de la nature”), ce concept de “droit des relations” se concentre sur la protection de toute forme de relations (subjectives, sociales, spirituelles, politiques, etc.) que l’on peut entretenir avec elle. Concrètement, nous invitons à imaginer un “droit des relations” entre humains et non humains, qui pourrait revêtir plusieurs formes : un droit des relations entre la communauté maorie et l’esprit Te Awa Tupua du fleuve Whanganui en Nouvelle-Zélande ; un droit des relations entre les agriculteurs et les écosystèmes dans lesquels ils/elles vivent et cultivent, ou un droit des relations entre un collectif zadiste et un espace politique ou naturel qu’ils/elles tentent de défendre. Selon nous, il y a un problème dans le droit de l’environnement de manière générale, en ce qui se limite à une définition occidentale et non partagée de nature comme une entité réifiée et distincte de l’humanité. De plus, les propositions pour un “droit de la nature” ne semblent pas suffisantes ou adaptées vis-à-vis de cette question, car elles réinvestissent la vision d’une nature séparée de l’humanité. En effet, les “droits de la nature” visent à protéger une nature “pour elle-même” sans, d’une part, tenir compte des relations que certains collectifs peuvent entretenir avec elle ni, d’autre part, respecter les définitions et formes ontologiques qu’elle peut prendre pour ces collectifs¹² ».

Enfin, l’on soulignera que de plus en plus d’auteurs s’interrogent sur le statut et la protection de la « Nature » et de ses composantes en tant que « communs¹³ ».

6. Le débat relatif à la prise en considération de la « Nature » et de ses composantes en tant que sujet de droit dépasse toutefois progressivement le cadre doctrinal.

L’intervention formée au nom de 82 arbres devant le tribunal de première instance francophone de Bruxelles dans l’affaire *Klimaatzaak* en atteste.

12 P. WALCKIERS, « Vers un “droit des relations” entre humains et non-humains comme alternative aux droits de la nature », *Annales de droit de Louvain*, 2022/1, p. 9-30, spéc. p. 10.

13 D. MISONNE, « Les communs environnementaux », *Journal des tribunaux*, 2022, p. 595-601 ; A. HUCQ, G. ROLLAND, C. ROMAINVILLE, « L’eau, la terre, l’environnement : trois biens communs en quête de reconnaissance concrète en droit belge », *Journal des tribunaux*, 2022, p. 607-612 ; A. HUCQ, « Code civil et enjeux écologiques : le cas des choses communes », *Revue Générale de Droit Civil*, 2022/7, p. 363-377.

À cet égard, il est notamment observé que :

« La requête en intervention volontaire déposée par les 82 arbres remarquables constitue, selon nous, ce que les juristes de la “common law” appellent un “test case”, c’est-à-dire une action introduite afin de servir de “ballon d’essai”, dans l’espoir de créer un précédent. Si elle avait peu d’espoir d’aboutir, peut-être marque-t-elle néanmoins “le passage irréversible de l’étape du ridicule à l’étape de la discussion”¹⁴ ? ».

7. Ce débat est également porté devant les instances politiques et législatives belges.

Devant ces instances, les discussions portent, toutefois, plus sur l’acceptation des actions diligentées par les associations de défense de l’environnement¹⁵, la réparation du préjudice écologique pur¹⁶ et l’intégration, au sein du Code pénal belge, du crime d’écocide¹⁷, que sur la reconnaissance d’une personnalité juridique à part entière à la « Nature » et/ou à ses composantes.

En d’autres termes, il ne s’agit pas tant de permettre à la « Nature » et à ses composantes de disposer d’une personnalité juridique similaire à celle reconnue aux personnes physiques et morales, mais de se questionner sur les voies opportunes afin d’assurer leur protection.

B. Les dispositions de la Constitution relatives à l’environnement et à la « loi climat »

1. Les dispositions de la Constitution relatives à l’environnement

8. La Constitution belge comprend deux dispositions constitutionnelles relatives à l’environnement : les articles 7*bis* et 23, alinéa 3, 4^o¹⁸.

9. L’article 7*bis* de la Constitution, introduit par la révision du 25 avril 2007¹⁹, dispose que :

« Dans l’exercice de leurs compétences respectives, l’État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d’un développe-

¹⁴ *Ibid.*, p. 246.

¹⁵ *Cf. infra*, n° 16.

¹⁶ *Cf. infra*, n° 30.

¹⁷ *Cf. infra*, n° 40.

¹⁸ Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, on constate que d’autres dispositions peuvent être invoquées en matière environnementale, voy. à cet égard : C. DE BUEGER, D. MISONNE, « La constitutionnalisation de l’environnement à l’aune des questions préjudicielles. Regards sur l’apport de la Cour constitutionnelle », in *Le pli juridique*, vol. 55, p. 75-83.

¹⁹ *Moniteur belge* du 26 avril 2007.

ment durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations. »

Cet article a été inséré dans un nouveau titre *Ibis* « Des objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions ». La portée de cet article est « une ligne de conduite qui s'impose aux pouvoirs publics, sans être la source d'un droit subjectif²⁰ ». La notion de « développement durable » n'a pas été définie au sein de l'article. Il s'agit d'un choix du législateur afin que cette notion puisse évoluer dans le temps²¹.

Nous relevons par ailleurs, à l'instar de M. Pâques et B. Jadot, que cet article « est placé en dehors du champ des normes dont la Cour constitutionnelle assure le respect²² ». Le contrôle de cet article ne se fait donc pas de manière autonome. C. De Bueger et D. Misonne précisent que « la Cour [constitutionnelle] a commencé à conférer du sens à cette notion de développement durable, en affirmant que le législateur doit tenir compte des conséquences de sa politique pour les générations futures²³ ».

10. L'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution dispose, quant à lui, que :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit

20 Proposition visant à insérer un titre *I^{er}bis* et un article *7bis* en vue d'inscrire dans la Constitution le développement durable comme objectif de politique générale pour l'État fédéral, les communautés et les régions, *Sén.*, sess. ord. 2005-2006, n° 3-1778/1, p. 5.

21 Proposition visant à insérer un titre *I^{er}bis* et un article *7bis* en vue d'inscrire dans la Constitution le développement durable comme objectif de politique générale pour l'État fédéral, les communautés et les régions, *Sén.*, sess. ord. 2005-2006, n° 3-1778/2, p. 10.

22 M. PÂQUES, B. JADOT, « Diversité des dispositions qui font de l'environnement l'objet d'un droit fondamental », *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier*, 2008, n° spécial, p. 210.

23 C. DE BUEGER, D. MISONNE, *op. cit.*, p. 75 ; Voy. not. : C. const., arrêt du 10 novembre 2022, n° 147/2022.

à des conditions de travail et à une énumération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;

3° le droit à un logement décent ;

4° le droit à la protection d'un environnement sain ;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;

6° le droit aux prestations familiales. »

Il découle des termes de cet article que les droits qui y sont énumérés, dont le droit à la protection d'un environnement sain, ne se voient conférer aucun effet direct mais bien un effet de *standstill* qui « interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général²⁴ ».

La question se pose de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par « un environnement sain ». C.-H. Born et F. Haumont estiment que :

« Au sens usuel, le mot “sain” et, a contrario, celui d'environnement “malsain” posent également question. Au sens usuel, le mot “sain” est entendu comme ce qui “contribue à la bonne santé, n'a aucun effet funeste sur l'état physique” (*Le Petit Robert*, 1976). Une telle interprétation paraît restrictive en ce qu'elle semble limiter la portée de la disposition aux seules atteintes à l'environnement qui présentent un risque pour la santé humaine. Il n'en est rien. Tant les travaux préparatoires que la doctrine et la jurisprudence interprètent beaucoup plus largement la notion d'environnement sain pour y inclure la protection de la faune et de la flore, du patrimoine culturel et des paysages ainsi qu'un “bon aménagement du territoire”. Il n'est, au demeurant, pas nécessaire que des éléments de l'environnement soient juridiquement protégés pour qu'ils entrent dans le champ de “l'environnement sain”. Il n'est donc pas déraisonnable de considérer la notion d'environnement “sain” comme synonyme d'environnement “de qualité”²⁵ ».

24 C. const., arrêt n° 129/2019 du 10 octobre 2019, B.7.1 ; D. RENDERS, E. GONTHIER, « Pour un renforcement du degré de protection juridictionnelle de l'évaluation des incidences sur l'environnement », in *L'environnement, le droit et le magistrat. Mélanges en l'honneur de Benoît Jadot* (sous la dir. de J. SAMBON), Larcier, Bruxelles, 2021, p. 494-495.

25 C.-H. BORN, F. HAUMONT, « XII.E. Le droit à la protection d'un environnement sain », in *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*,

11. On relève également que les cours et tribunaux ont considéré qu'en application de l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution relatif au droit à la santé, et de l'article 22 de la Constitution relatif au droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile, des obligations à caractère environnemental existent dans le chef des pouvoirs publics²⁶.

2. Quid de l'adoption d'une « loi climat » ?

12. À l'instar d'autres pays, la question de l'adoption d'une « loi climat » s'est posée en Belgique. L'analyse de cette question impose de définir ce que l'on entend par « loi climat », pour ensuite exposer les propositions formulées par le législateur.

13. Comme le relève V. Davio, la notion de « loi climat » peut être entendue soit dans son acception la plus large, soit dans une acception plus restrictive. « Dans son [acception] la plus large, une loi climat peut être définie comme toute législation ayant trait au climat. Dans cette perspective, une telle loi peut traiter tant des questions de limitation des émissions de gaz à effet de serre [...] dans l'atmosphère [...] que de questions de limitation des impacts du changement climatique [...]. Elle peut couvrir des sujets très variés, allant des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique à la tarification du carbone, la recherche et le développement ou encore les aspects institutionnels de la gouvernance climatique²⁷ ».

En ce qui concerne l'approche plus restrictive, le même auteur indique qu'« on peut entendre par loi climat toute législation qui répond à un ensemble de trois caractéristiques, à savoir une loi qui (i) fixe un objectif national à l'échéance post-2030, (ii) organise la manière d'atteindre de tels objectifs et (iii) prévoit un mécanisme de surveillance et de rapportage²⁸ ».

14. En Belgique, deux propositions de loi spéciale²⁹ ont été déposées, le 6 février 2019, devant la Chambre des représentants suite aux

Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 1424 ; voy. également C. DE BUEGER, D. MISONNE, *op. cit.*, p. 73.

26 C.-H. BORN, F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 1421.

27 V. DAVIO, « La loi climat : une errance législative face à l'urgence », in *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier*, 2021/1, p. 7.

28 *Ibid.*

29 Une loi spéciale est une loi qui, conformément à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution doit être adoptée « à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés ».

appels à l'action lancés, d'une part, par les scientifiques, et, d'autre part, par les citoyens³⁰. Ces deux propositions, qui sont fortement comparables bien qu'elles divergent sur le pourcentage de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 et 2050, se fondent sur une proposition de « loi climat » déposée par un groupe d'académiques francophones et néerlandophones spécialisés en droit constitutionnel et en droit de l'environnement, le 1^{er} février 2019, devant la Chambre des représentants³¹.

L'Assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a estimé, dans ses deux avis rendus sur ces deux propositions de loi, que les dispositions constitutionnelles invoquées « ne sauraient procurer de fondement constitutionnel pour mener une politique climatique par le biais d'une loi spéciale³² ». L'assemblée générale propose donc « d'autres voies pour fixer les principes et objectifs généraux de la politique climatique qui doivent être respectés par l'ensemble des autorités » dont la possibilité suivante :

« Une première possibilité consiste à laisser au Constituant le soin de fixer lui-même les objectifs climatiques. Ceux-ci pourraient être inscrits à l'article 7bis du titre I^{er}bis de la Constitution “Des objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions”, soumis à révision en 2014. Cet article impose d'ores et déjà à l'État fédéral, aux communautés et aux régions de poursuivre “les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations”. Le Constituant pourrait fixer lui-même des objectifs climatiques contraignants précis à l'article 7bis de la Constitution. Il pourrait également prévoir que l'État, les communautés et les régions sont tenus de respecter les objectifs climatiques contraignants définis dans une loi à majorité spéciale ou dans une loi à majorité simple. Le Constituant pourrait également prescrire à cet

Une telle loi doit, par ailleurs, conformément à l'article 77, alinéa 1^{er}, 3^o, de la Constitution, être adoptée tant par la Chambre des représentants que par le Sénat.

30 Proposition de loi spéciale « coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme », Développements, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3517/001, p. 3 à 12 ; Proposition de loi spéciale « portant coordination de la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions à l'égard du changement climatique et fixant ses objectifs globaux à long terme », Développements, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3520/001, p. 3 à 6.

31 V. DAVIO, *op. cit.*, p. 6.

32 Proposition de loi spéciale « coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme », Avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3517/004, p. 12.

égard que le législateur (spécial) ne peut fixer les objectifs climatiques qu'après concertation, participation, avis conforme ou accord des communautés et régions ».

Cette possibilité a été suivie par les représentants politiques puisqu'une proposition de révision de l'article 7bis de la Constitution a été déposée, le 13 mars 2019, devant la Chambre des représentants³³. Dans cette proposition, les auteurs suggèrent d'ajouter un deuxième alinéa à l'article 7bis, rédigé comme suit :

« Ils coopèrent en particulier à une politique climatique efficace, conformément aux objectifs, principes et modalités établis par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

Toutefois, lors de la séance plénière du 28 mars 2019, cette proposition de révision de l'article 7bis a été rejetée, la majorité des deux tiers – requise en cas de modification de la Constitution, conformément à l'article 195, alinéa 5, de la Constitution – n'ayant pas été atteinte.

15. Si, au niveau fédéral, aucune loi n'a été adoptée à ce jour, tant la Région wallonne que la Région de Bruxelles-Capitale ont adopté, chacune, un texte législatif en la matière. La Région wallonne a adopté, le 20 février 2014, le décret Climat³⁴, et la Région de Bruxelles-Capitale a adopté, le 17 juin 2021, l'ordonnance Climat³⁵.

Les principales mesures prévues par ces deux textes sont les suivantes³⁶ :

– La Région wallonne s'est, notamment, engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 30 % par rapport à 1990 pour 2020, et de 80 à 95 % pour 2050. Elle prévoit, pour ce faire, des « budgets d'émission » qui constituent des objectifs intermédiaires afin d'atteindre les objectifs à moyen (2020) et long terme (2050). Le gouvernement devra établir un plan « Air Climat Énergie » tous les cinq ans, qui rassemblera toutes les mesures à adopter pour respecter les budgets d'émission. Un comité d'experts

33 Proposition de révision de l'article 7bis de la Constitution afin d'ancrer les objectifs et principes climatiques, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 3642/001.

34 Décret de la Région wallonne du 20 février 2014 « Climat », *Moniteur belge* du 10 mars 2014.

35 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juin 2021 « modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la maîtrise de l'Énergie ainsi que l'ordonnance du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle », *Moniteur belge* du 25 juin 2021.

36 Pour de plus amples développements, voy. B. GORS, M. KAROLINSKI, F. DE MUYNCK (dir.), *op. cit.*, p. 639-704.

est, par ailleurs, créé afin d'assister le gouvernement dans les cas prévus par le décret. Enfin, un mécanisme de contrôle du respect des budgets d'émission a été créé³⁷.

- La Région de Bruxelles-Capitale s'est engagée, notamment, à réduire les émissions directes de gaz à effet de serre d'au moins 40 % pour 2030, d'au moins 65 % pour 2040 et d'au moins 90 % pour 2050, par rapport à 2005. Un cadre méthodologique de réduction des émissions indirectes de gaz à effet de serre doit être proposé au gouvernement sur la base duquel le gouvernement fixera sa politique régionale de réduction de ces émissions. Le gouvernement devra établir, tous les 10 ans, une stratégie à long terme visant à préciser la répartition sectorielle des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre directes ou indirectes. Un comité d'experts « climat » a été institué et aura pour tâche l'élaboration d'un « rapport annuel évaluant l'apport des politiques publiques régionales aux objectifs climatiques à moyen et long termes, le respect des principes de la politique climatique [...] et du principe d'innocuité, dans lequel il émet notamment des recommandations et propositions visant à améliorer les actions climatiques de la Région de Bruxelles-Capitale³⁸ ».

C. L'intérêt collectif des associations environnementales

16. Si la « Nature » ne peut pas agir pour se protéger, des associations se mobilisent régulièrement pour la défendre et lutter contre le dérèglement climatique. L'analyse de leurs actions impose de s'interroger sur l'intérêt collectif des associations environnementales.

L'on présentera d'abord l'évolution de la notion d'intérêt collectif dans l'ordre juridique belge (1) avant de se pencher sur la portée des actions introduites par des personnes morales actives dans la protection de l'environnement (2).

37 Projet de décret de la Région wallonne « Climat », Exposé des motifs, *Doc. parl.*, sess. ord. 2013-2014, n° 943, n° 1, p. 4.

38 Projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale « modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la maîtrise de l'Énergie ainsi que l'ordonnance du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle », Exposé des motifs, *Doc. parl.*, sess. ord. 2020-2021, n° 356/1, p. 5 à 11.

1. L'évolution de l'intérêt collectif³⁹

17. L'action d'intérêt collectif est définie comme « l'action en justice introduite par un groupement, afin de protéger la finalité en vue de la défense de laquelle il s'est constitué⁴⁰ ». La notion d'intérêt collectif⁴¹ – au cœur de cette action – n'est pas neuve et a connu une évolution importante, notamment dans le cadre de la lutte contre le dérèglement climatique.

Elle intervient à la fois dans le contentieux qui se développe devant le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle (a), et dans celui que traitent les juridictions de l'ordre judiciaire, dont le cadre a été fixé par la Cour de cassation (b).

Du reste, le législateur est intervenu à plusieurs reprises afin de préciser, voire renforcer, cet intérêt particulier (c).

a) L'accueil des actions d'intérêt collectif par le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle

18. Le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle ont développé une jurisprudence assez favorable aux actions d'intérêt collectif qui contraste, comme nous le verrons, avec la position plus stricte de la Cour de cassation.

19. Le Conseil d'État admet de longue date qu'une personne morale, et même parfois une personne physique⁴², puisse exciper d'un intérêt collectif moyennant le respect de certaines conditions⁴³.

39 Pour une analyse détaillée de l'action d'intérêt collectif et de son évolution, voy. not. C. ROMAINVILLE, F. DE STEXHE, « L'action d'intérêt collectif », *Journal des tribunaux*, 2020, n° 6807, p. 189-201 ; R. DELFORGE, *op. cit.*, p. 193-260.

40 C. ROMAINVILLE, F. DE STEXHE, *op. cit.*, p. 189 ; O. DE SCHUTTER, « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative », note sous Cass., 19 septembre 1996, *Revue critique de jurisprudence belge*, 1997, p. 113.

41 Sur l'intérêt collectif, voy. not. I. SCHIPPERS, « L'action d'intérêt collectif au regard de la jurisprudence du Conseil d'État », in *Les actions collectives devant les différentes juridictions*, Formation permanente CUP, Liège, 2001, vol. 47, p. 87-127 ; P. LEFRANC, « Het collectief belang voor de Raad van State », in M. VAN DAMME (éd.), *Het belang in het publiekrechtelijk procesrecht*, die Keure, Bruges, 2011, p. 3-50 ; J. THEUNIS, D. BIJNENS, « Rechtspersonen in het publiekrechtelijk contentieux: mandaat ad litem, prokura en collectieve belang », *Themis*, n° 90-Publicrecht, 2014, p. 91-98 ; D. RENDERS, « L'intérêt collectif commande-t-il de légiférer davantage pour améliorer la protection juridictionnelle de l'administré ? », in Ch.-H. BORN, F. JONGEN (coord.), *D'urbanisme et d'environnement. Liber amicorum Francis Haumont*, Bruylant, Bruxelles, 2015, p. 1067-1080, et les réf. citées ; R. DELFORGE, *op. cit.*, p. 193-260.

42 CE, arrêt *Brassine*, n° 165.956 du 15 décembre 2006.

43 D. RENDERS, B. GORS, *Le Conseil d'État*, 1^{ère} éd., Larcier, Bruxelles, 2020, p. 127.

S'agissant des personnes morales, un intérêt collectif leur sera reconnu pour autant que⁴⁴ : (i) leur objet social se distingue de l'intérêt général ; (ii) elles défendent un intérêt collectif sans nécessairement que tous ses membres subissent indistinctement un préjudice ; (iii) l'acte attaqué puisse affecter leur objet social ; (iv) elles poursuivent réellement leur objet social⁴⁵.

Au nombre des personnes morales, les associations environnementales se voient reconnaître un intérêt collectif, mais au prix d'exigences particulières en raison de la spécificité de leur domaine d'action. Pour déterminer si l'intérêt collectif de ces personnes morales ne se confond pas avec l'intérêt général, le Conseil d'État évalue leur objet social au regard de deux critères particuliers : l'un « social » – l'objet social ne doit pas être à ce point large qu'il ne se distinguerait pas suffisamment de l'intérêt général⁴⁶ –, et l'autre « géographique » – la portée géographique de l'acte attaqué doit coïncider avec l'objet social de l'association en cause, sauf si elle a un objet social spécialisé⁴⁷.

L'on précise toutefois que, par une application combinée des articles 9 § 2, 2 § 5, et 6, de la Convention « sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », signée à Aarhus, le 25 juin 1998⁴⁸ (ci-après : la « Convention d'Aarhus »), le Conseil d'État a assoupli sa jurisprudence en considérant que l'intérêt d'une association environnementale était suffisant pour contester un acte visé à l'annexe I de la Convention d'Aarhus même dans l'hypothèse où cette association avait, selon son objet social, « vocation à contester tout projet qui porterait atteinte d'une manière ou d'une autre à l'environnement au sens large en quelque endroit que ce soit⁴⁹ ».

44 CE (ass. gén.), arrêt *Coomans et consorts*, n° 187.998 du 17 novembre 2008.

45 D. RENDERS, B. GORS, *op. cit.*, p. 128, et les réf. citées.

46 CE, arrêt *Defossez et consorts*, n° 234.375 du 13 avril 2016.

47 CE, arrêt *ASBL Lasne Nature et consorts*, n° 206.085 du 29 juin 2010 ; CE, arrêt *ASBL S.O.S. Ruralité Brabant Wallon Est et consorts*, n° 208.693 du 4 novembre 2010 ; CE, arrêt *ASBL Association pour la sauvegarde et le respect de l'environnement au pays de Herve et consorts*, n° 217.948 du 14 février 2012 ; CE, arrêt *Cifani et consorts*, n° 219.285 du 9 mai 2012 ; CE, arrêt *s.a. W.B.J. Invest*, n° 228.688 du 7 octobre 2014 ; CE, arrêt *ASBL Bruxelles Nature et consorts*, n° 228.987 du 30 octobre 2014.

48 Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998, Nations unies, *Recueil des Traités*, vol. 2161, p. 447.

49 CE, arrêt *Vervoort et consorts*, n° 241.141 du 28 mars 2018 ; CE, arrêt *Bouvier et consorts*, n° 242.979 du 19 novembre 2018.

20. La Cour constitutionnelle admet aussi les actions d'intérêt collectif introduites par des personnes morales pour autant que quatre conditions soient respectées⁵⁰.

Il faut ainsi que⁵¹ : (i) leur objet social soit particulier et se différencie de l'intérêt général ; (ii) elles défendent un intérêt collectif ; (iii) la disposition attaquée puisse affecter leur objet social ; (iv) elles poursuivent réellement leur objet social.

La jurisprudence développée par la Cour constitutionnelle quant à l'application de ces quatre conditions est assez souple, ce qui garantit un large accès aux personnes morales agissant dans la défense d'un intérêt collectif, notamment les associations environnementales⁵².

b) L'approche restrictive de la Cour de cassation et son évolution

21. La position de la Cour de cassation est bien différente de celle du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle qui vient d'être présentée.

En effet, très rapidement, la Cour de cassation s'est positionnée en défaveur des actions d'intérêt collectif en adoptant une appréciation restrictive de l'article 17 du Code judiciaire⁵³, qui vise l'intérêt à agir devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

22. En matière environnementale toutefois, la rigueur de cette jurisprudence s'est quelque peu atténuée, sous l'impulsion du juge européen⁵⁴.

Dans un arrêt du 8 mars 2011, la Cour de justice de l'Union européenne a en effet précisé que le juge national devait donner à son droit une interprétation conforme aux objectifs fixés par la Convention d'Aarhus, ce qui contrastait avec l'appréciation restrictive de l'intérêt collectif par la Cour de cassation⁵⁵.

50 C. ROMAINVILLE, F. DE STEXHE, *op. cit.*, p. 191.

51 Voy. not. CA, 18 février 1993, n° 14/93 ; CA, 7 février 2001, n° 10/01 ; CC, 8 décembre 2011, n° 184/2011 ; CC, 3 mai 2012, n° 57/2012 ; CC, 6 juillet 2017, n° 87/201.

52 R. DELFORGE, *op. cit.*, p. 222.

53 Cass., 19 novembre 1982, *Pasicrisie*, 1983, I, p. 338-340 ; Cass., 25 mai 1983, *Rechtskundige Weekblad*, 1984-1985, p. 1226 ; Cass., 17 octobre 1986, *Revue critique de jurisprudence belge*, 1988, p. 327 ; Cass., 19 septembre 1996, *Revue critique de jurisprudence belge*, 1997, p. 105.

54 N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS, B. GOMES, « Urgenda : Quelles leçons pour la Belgique ? », *Administration publique – trimestriel*, 2021/1, p. 8.

55 CJUE (GC), 8 mars 2011, arrêt *Lesoochranárske zoskupenie VLK*.

Celle-ci a dès lors été contrainte de s'écarter de sa jurisprudence classique, en faveur des actions introduites par les associations de protection de l'environnement, leur permettant au titre d'exception de disposer d'un droit d'action collectif⁵⁶.

23. Devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, l'intérêt à agir des personnes morales qui œuvrent à la protection de l'environnement est donc désormais présumé⁵⁷, ce qui leur offre un accès plus aisé pour lutter contre le dérèglement climatique.

c) Les interventions du législateur

24. L'existence d'une jurisprudence contrastée sur la question de l'intérêt collectif a amené le législateur à opérer, au départ, des interventions ponctuelles en faveur des actions d'intérêt collectif⁵⁸.

L'on peut citer, à titre d'exemples, plusieurs textes ayant reconnu la possibilité d'introduire des actions d'intérêt collectif : la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie⁵⁹, la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'accès en matière d'environnement⁶⁰, la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination⁶¹, la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur⁶², ou encore l'article 271, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale⁶³ ainsi que l'article L. 1242-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation⁶⁴, l'article 194 du décret communal du 15 juillet 2005⁶⁵ et l'article 187 du décret provincial du 9 décembre 2005⁶⁶.

25. Dans le domaine particulier des actions menées par les personnes morales actives dans la protection de l'environnement, l'on doit, par

56 Cass., 11 juin 2013, *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier*, 2014/2, p. 94 et 95 ; R. DELFORGE, *op. cit.*, p. 227 et 228, et les réf. citées.

57 M. WUINE, *op. cit.*, p. 364.

58 C. ROMAINVILLE et F. DE STEXHE, *op. cit.*, p. 194.

59 *Moniteur belge* du 8 juillet 1981.

60 *Moniteur belge* du 19 février 1993.

61 *Moniteur belge* du 30 mai 2007.

62 *Moniteur belge* du 12 avril 2010.

63 *Moniteur belge* du 3 septembre 1988.

64 *Moniteur belge* du 12 août 2004.

65 *Moniteur belge* du 31 août 2005.

66 *Moniteur belge* du 29 décembre 2005.

ailleurs, rappeler que la Convention d'Aarhus est en vigueur, dans l'ordre juridique belge, depuis de nombreuses années⁶⁷.

Elle favorise l'accès à la justice pour les associations environnementales et leur garantit la possibilité d'introduire des actions d'intérêt collectif, notamment pour lutter contre le dérèglement climatique.

L'article 9, § 2, de la Convention d'Aarhus – qui doit être lu en combinaison avec ses articles 2 § 5, et 6 –, précise que les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui répondent aux exigences du droit interne sont présumées avoir un « intérêt suffisant » pour « contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission » touchant l'environnement, à l'exclusion des plans, programmes et politiques y afférentes⁶⁸.

Son article 9, § 3, dispose, quant à lui de manière plus générale, que, sans préjudice de l'article 9, § 2, chaque droit interne veille à ce que « les membres du public » – notamment les organisations non gouvernementales œuvrant en faveur de la protection de l'environnement – qui répondent aux critères éventuels qu'il institue « puissent engager des procédures administratives et judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement⁶⁹ ».

26. Sous la pression de la Cour constitutionnelle⁷⁰, le législateur a toutefois dû aller plus loin et créer ce que l'on peut désormais qualifier de droit commun de l'action d'intérêt collectif pour les personnes morales⁷¹.

L'article 17 du Code judiciaire a ainsi été modifié et dispose, en son deuxième alinéa, que, moyennant certaines conditions, « l'action d'une personne morale, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique, est également recevable ».

67 Cette convention a fait l'objet d'une loi d'assentiment du 17 décembre 2002 (*Moniteur belge* du 24 avril 2003). Sur la Convention d'Aarhus, voy. not. CH. LARSEN, « La Convention d'Aarhus et son application en droit belge », *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier*, 2001/4, p. 269-297.

68 D. RENDERS, B. GORS, *op. cit.*, p. 126, et les réf. citées ; R. DELFORGE, *op. cit.*, p. 203-205.

69 D. RENDERS, B. GORS, *op. cit.*, p. 126 et 127, et les réf. citées ; R. DELFORGE, *op. cit.*, p. 205 et 206.

70 N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS, B. GOMES, *op. cit.*, p. 8 et 9.

71 C. ROMAINVILLE, F. DE STEXHE, *op. cit.*, p. 189.

Les conditions de recevabilité de cette action d'intérêt collectif « générale » pour les personnes morales sont comparables à celles fixées par les jurisprudences du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle, que l'on a déjà présentées⁷² : (i) l'objet social de la personne morale doit être d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général ; (ii) la personne morale doit poursuivre cet objet social de manière durable et effective ; (iii) la personne morale doit agir en justice dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet ; (iv) seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action⁷³.

2. Les actions d'intérêt collectif des associations environnementales

27. L'on a pu constater que les personnes morales actives dans la protection de l'environnement se voient reconnaître par le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle un intérêt collectif dont la portée est assez large.

En outre, même si elle développe une approche restrictive face aux actions d'intérêt collectif, la Cour de cassation a dû céder face au juge européen et consentir à une exception en faveur des actions des associations environnementales afin de respecter les exigences fixées par la Convention d'Aarhus.

28. Pour déterminer la portée des actions d'intérêt collectif des associations environnementales, il faut toutefois également s'interroger sur la possibilité pour ces personnes morales de se prévaloir – dans le contentieux devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, pour lutter contre le dérèglement climatique – du deuxième alinéa récemment intégré à l'article 17 du Code judiciaire.

Si certains auteurs estiment que rien ne pourrait s'y opposer⁷⁴, il faut constater que les travaux préparatoires de la loi ayant modifié l'article 17 du Code judiciaire⁷⁵ précisent que les actions environnementales ne devraient pas être concernées par ce nouveau mécanisme dès lors que la Convention d'Aarhus est suffisante pour en garantir le fondement⁷⁶.

72 Cf. *supra*, n° 18.

73 Pour une analyse détaillée de ces conditions, voy. not. C. ROMAINVILLE, F. DE STEXHE, *op. cit.*, p. 198-200 ; R. DELFORGE, *op. cit.*, p. 232-235.

74 N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS, B. GOMES, *op. cit.*, p. 9.

75 Loi du 21 décembre 2018 « portant des dispositions diverses en matière de justice », *Moniteur belge* du 31 décembre 2018.

76 Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 3303/001, p. 99.

Il semble donc que l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire ne devrait pas intervenir directement pour fonder des actions menées par les associations environnementales mais plutôt à titre subsidiaire, si la Convention d'Aarhus ne devait pas être suffisante pour fonder une action d'intérêt collectif en matière de protection de l'environnement⁷⁷, ou en complément de cette convention⁷⁸.

29. L'on peut, à notre estime, conclure de ces considérations qu'en droit belge, les actions d'intérêt collectif à l'initiative des personnes morales actives dans la protection de l'environnement bénéficient désormais d'un ancrage solide, comme nous pourrions l'illustrer lors de la présentation des « affaires emblématiques » que nous avons sélectionnées.

Ces actions sont en effet largement admises par le Conseil d'État et par la Cour constitutionnelle, et, devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, il existe plusieurs routes pouvant être empruntées par les associations environnementales pour lutter contre le dérèglement climatique.

D. La réparation du préjudice écologique pur

30. Lorsque l'action des associations de défense environnementale n'a pas permis d'éviter qu'un dommage soit causé à la « Nature », il faut déterminer si ces associations pourraient en poursuivre la réparation et comment ce préjudice pourrait être réparé.

31. Le préjudice écologique pur est défini comme « le dommage causé au milieu lui-même indépendamment des conséquences sur les personnes ou sur les biens⁷⁹ ». Il peut s'agir d'un dommage causé « soit à des *res nullius* (espèces animales ou végétales), soit à des *res communes* (air, climat, etc.)⁸⁰ ».

Selon le Conseil d'État, « le “préjudice écologique pur” se distingue ainsi des préjudices écologiques lésant directement une multitude de

77 C. ROMAINVILLE, F. DE STEXHE, *op. cit.*, p. 201.

78 Comme ce fut le cas dans l'affaire « Klimaatzaak », que nous présenterons (*cf. infra*, n° 62). Voy. aussi X. THUNIS, « Dérèglement climatique : y a-t-il un pilote dans l'avion ? », *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier*, 2022/1, p. 29 et 30.

79 X. THUNIS, « Compenser le préjudice écologique : ressources et limites de la responsabilité civile », *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier*, 2012/3, p. 81.

80 N. DE SADELEER, « De la réparation du dommage environnemental individuel à celle du dommage collectif. Quelques réflexions sur des arrêts récents », in C. DELFORGE (dir.), *Responsabilité, risques et progrès*, Larcier, Bruxelles, 2021, p. 8-9. En ce qui concerne les *res communes*, voy. not. A. HUCQ, « Code civil et enjeux écologiques : le cas des choses communes », *Revue Générale de Droit Civil*, 2022/7, p. 363-377.

personnes, qui ont des conséquences économiques ou morales, et qui ne sont en réalité qu'une addition de préjudices individuels ». Pour la Haute juridiction administrative, « dans la notion de “préjudice écologique pur”, ce n'est pas une ou plusieurs personnes qui sont frappées, mais la nature dénuée de toute personnalité juridique, même si, par répercussion, l'“humanité” peut être atteinte⁸¹ ».

32. La réparation d'un tel dommage n'est, en principe, pas admise en droit belge puisqu'il est exigé – tant par les juridictions de l'ordre judiciaire que par le Conseil d'État – que le dommage dont la réparation est sollicitée revête un caractère personnel. Or, « le milieu, l'environnement, et ses composantes n'appartiennent [...] à personne et nul n'est donc fondé, en principe, à demander réparation du dommage subi par l'environnement⁸² ».

Cette inadmissibilité de la réparation du préjudice écologique pur en raison de l'absence de caractère personnel du dommage tend toutefois – timidement, mais certainement – à s'estomper.

Ainsi, la réparation du préjudice écologique pur est, désormais, admise, dans une certaine mesure, lorsque celle-ci est poursuivie par une association environnementale.

33. Cet « assouplissement » est une conséquence de la jurisprudence de la Cour de cassation visant l'intérêt à agir des personnes morales actives dans la protection de l'environnement⁸³.

Du reste, la Cour constitutionnelle⁸⁴ considère également que :

« B.8.1. Bien que chaque citoyen ait, tout comme une personne morale ayant pour objet la protection de l'environnement, un intérêt à la conservation de la nature, en l'espèce la conservation de la population d'oiseaux sauvages, il existe entre le citoyen et une telle association

81 CE, arrêt *ASBL L'Érablière*, n° 237.118 du 24 janvier 2017 ; en ce qui concerne le préjudice environnemental individuel qui ne fait pas l'objet de la présente contribution, voy. not. M. MERVEILLE, « La preuve du lien de causalité et le préjudice environnemental individuel », *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier*, 2014/1, p. 15-26 ; V. DE WULF, P. MOËRYNCK, « Les mesures de réparation », in P. MOËRYNCK, J.-M. SECRÉTIN, L. VANSNICK (coord.), *Droit répressif de l'environnement en Région wallonne*, Larcier, Bruxelles, 2022, p. 317-369.

82 B. GORS, M. KAROLINSKI, F. DE MUYNCK (dir.), *Mémento de l'environnement*, Kluwer, Waterloo, 2022, p. 452.

83 Cf. *supra*, n° 22 ; voy. ainsi l'arrêt de la Cour de cassation dans lequel elle juge qu'« une personne morale qui, en vertu de ses statuts, a pour objectif la protection de l'environnement et vise à contester les agissements et négligences de personnes privées et instances publiques jugés contraires aux dispositions du droit de l'environnement national » a un intérêt pour introduire une telle action en justice (Cass., 11 juin 2013, R.G. P.12.1389.N, consultable sur juridat.be).

84 CC, arrêt n° 7/2016 du 21 janvier 2016.

une différence essentielle lorsqu'il s'agit d'introduire une action civile en réparation d'un dommage occasionné à des éléments de l'environnement qui n'appartiennent en propre à personne.

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

De la sorte, la Cour constitutionnelle admet la poursuite, par une association de défense environnementale, de la réparation du préjudice écologique en tant que préjudice moral.

34. La Cour constitutionnelle souligne toutefois que ce dommage moral « ne coïncide pas avec le dommage écologique réel⁸⁵ » et « peut, en règle, difficilement être évalué avec une précision mathématique parce qu'il s'agit de pertes non économiquement exprimables⁸⁶ ».

Pour la Cour, « il n'est [toutefois] pas impossible pour le juge d'évaluer concrètement le dommage moral subi par l'association de défense de l'environnement. Ainsi, il peut notamment tenir compte des objectifs statutaires de l'association, de l'importance de ses activités et des efforts qu'elle fournit pour réaliser ses objectifs. En outre, il peut également prendre en considération la gravité de l'atteinte à l'environnement pour évaluer le dédommagement moral à accorder à l'association⁸⁷ ».

Ainsi, si le juge pourrait estimer, dans un cas déterminé, qu'un dédommagement moral symbolique d'un euro suffit, il doit toutefois examiner concrètement le dommage et effectuer ou tenter d'effectuer une évaluation concrète de celui-ci.

35. Le Conseil d'État admet également la poursuite par une association environnementale de la réparation d'un préjudice moral correspondant au préjudice écologique⁸⁸.

Il souligne, toutefois, que « l'admission de principe du préjudice écologique comme dommage personnel ne dispense toutefois pas l'association requérante d'une certaine démonstration de la réalité du préjudice collectif qu'elle allègue [...] »⁸⁹.

⁸⁵ *Ibid.*, B.10.1.

⁸⁶ *Ibid.*, B.9.2.

⁸⁷ *Ibid.*, B.10.1.

⁸⁸ CE, arrêt *ASBL L'Érablière*, n° 237.118 du 24 janvier 2017 ; CE, arrêt *ASBL Association pour la défense des sites et vallées du namurois*, n° 250.708 du 27 mai 2021.

⁸⁹ CE, arrêt *ASBL L'Érablière*, n° 237.118 du 24 janvier 2017, p. 19.

36. Dans la lignée de ces jurisprudences, la cour d'appel de Liège a, dans un arrêt très commenté du 26 mai 2021, admis que la réparation d'un préjudice écologique soit poursuivie non par une association environnementale, mais par la Région wallonne, qui est en charge de la protection de l'environnement au bénéfice de la collectivité. La cour a estimé que, dans le cas d'espèce, ce préjudice pouvait être considéré comme un « préjudice personnel » dans le chef de la Région⁹⁰.

La cour d'appel a, néanmoins, mis en exergue, tout comme la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État avant elle, les difficultés liées à l'évaluation du préjudice écologique : « [...] le dommage occasionné à des éléments de l'environnement qui n'appartiennent à personne peut, en règle, difficilement être évalué avec une précision mathématique parce qu'il s'agit de pertes non économiquement exprimables et, comme il a été précisé ci-avant, difficilement quantifiables⁹¹ ». Elle précise cependant que « [...] l'absence de certitude quant à l'étendue des dommages n'exclut pas nécessairement l'octroi d'une indemnité qui reflète approximativement la valeur de la dégradation ou de la perte de biens et services environnementaux subie⁹² ». Elle estime par conséquent « qu'un tel dommage ne peut être évalué qu'en équité⁹³ ».

37. Si, suite aux jurisprudences évoquées, l'indemnisation du préjudice écologique pur peut être poursuivie, la question de la réparation – en tout ou en partie – en nature de ce dommage est controversée.

À cet égard, V. De Wulf et P. Moërynck soulignent que « [l]a particularité du préjudice écologique, affirmée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt déjà cité du 21 janvier 2016, emporte une réponse réservée, même à considérer que la Cour ne s'est prononcée que dans le cadre limité de la question préjudicielle dont elle était saisie. Selon la Cour le dommage moral subi par l'association “ne coïncide pas avec le dommage écologique réel”. La question se pose donc de savoir comment réparer le dommage écologique et, ce faisant, allouer une réparation excédant celle qui est due⁹⁴ ? ».

C. Devillers constate que « la réparation en nature du préjudice causé à la nature a vocation à pallier les difficultés d'évaluation de

90 Voy., par exemple : Liège (4^e ch.), 26 mai 2021, *Jurisprudence Liège, Mons et Bruxelles*, 2022, p. 344 à 350 et note C. BARTHÉLEMY, « Le préjudice écologique consacré par la jurisprudence : Winston Churchill ou Neville Chamberlain ? » ; Liège n° 2021/1667, 26 mai 2021, *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier*, 2022/4, p. 278-284 (note C.-H. BORN).

91 Liège (4^e ch.), 26 mai 2021, *Jurisprudence Liège, Mons et Bruxelles*, 2022, p. 347.

92 *Ibid.*, p. 347.

93 *Ibid.*, p. 347.

94 V. DE WULF, P. MOËRYNCK, « Les mesures de réparation », *op. cit.*, p. 344.

l'étendue (monétaire) du préjudice écologique, difficilement chiffrable en soi, tout en procédant à sa réparation effective », mais relève aussi qu'« alors que ce mode d'indemnisation en nature devrait en toute logique s'imposer, certaines inquiétudes expliquent la réticence de certaines juridictions de fond à y recourir⁹⁵ ». Il évoque néanmoins une décision du tribunal correctionnel de Huy par laquelle le juge a constaté qu'une transaction avait été passée entre le prévenu et l'administration régionale de l'environnement pour réparer en nature le préjudice écologique par la plantation d'une haie de 3 000 plants⁹⁶. Il mentionne aussi un jugement du tribunal correctionnel de Neufchâteau du 25 janvier 2022 qui aboutit à une solution qu'il qualifie d'« hybride », à savoir l'attribution d'un montant évalué en équité par la partie civile en se référant aux mesures de réparation qui devraient être mises en œuvre pour réparer le préjudice écologique⁹⁷.

38. Bien qu'en son état actuel, le droit belge ne permette la poursuite de la réparation d'un préjudice écologique pur via le droit commun que de manière limitée, il consacre, néanmoins, plusieurs régimes de responsabilité objective permettant la réparation de ce dommage. Dans ces régimes, « les victimes ne doivent pas apporter la preuve d'un comportement fautif⁹⁸ ».

Au travers de ces régimes de responsabilité objective⁹⁹, il s'agit, notamment, d'assurer, au sein de l'ordre juridique belge, la transposition de la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 « sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux¹⁰⁰ ».

L'on peut citer, à titre d'exemples, les textes suivants :

- (i) l'arrêté royal du 8 novembre 2007 « concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux dus au transport par la route, la voie ferrée, par voie navigable ou par les airs : d'espèces végétales non indigènes et d'espèces animales non indigènes, ainsi que les dépouilles de ces derniers suite à leur import, export et transit ;

95 *Ibid.*, p. 248 et 249.

96 Corr. Huy (16^e ch.), 20 avril 2021, R.G. n° 20H000063, *inédit*.

97 Corr. Neufchâteau (14^e ch.), 25 janvier 2022, R.G. n° 21N000356, *inédit*.

98 N. DE SADELEER, *op. cit.*, p. 8.

99 Pour un examen plus exhaustif de ces régimes, voy. not. B. GORS, M. KAROLINSKI, F. DE MUYNCK, *op. cit.* ; A. CARETTE, « Wettelijke objectieve aansprakelijkheidsregelingen of risicoaansprakelijkheid », in A. CARETTE, P. LEFRANC, T. MALFAIT, E. RENTMEESTERS, H. SCHOUKENS (coord.), *Milieuakboeje. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Wolters Kluwer, Malines, 2022, 36^e éd., p. 1435-1442.

100 *Journal officiel*, 30 avril 2014, L 143, p. 56-75.

ainsi que des déchets lors de leur transit ¹⁰¹ » : l'exploitant ¹⁰² supporte, lorsqu'un dommage environnemental survient, les coûts des mesures de réparation à moins qu'il n'arrive à démontrer que le dommage environnemental qui s'est produit (i) soit est « le fait d'un tiers, en dépit de mesures de sécurité appropriées », (ii) soit « résulte du respect d'un ordre ou d'une instruction émanant d'une autorité publique autre qu'un ordre ou une instruction consécutif à une émission ou à un incident causé par les propres activités de l'exploitant ¹⁰³ ».

- (ii) la loi du 22 juillet 1985 « sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire ¹⁰⁴ » : son article 5 prévoit que « l'exploitant d'une installation nucléaire est responsable des dommages nucléaires causés par un accident nucléaire [...] ».
- (iii) la loi du 22 juillet 1974 « relative aux déchets toxiques ¹⁰⁵ » : son article 7, alinéa 1^{er}, prévoit que « lorsqu'une activité industrielle, commerciale, agricole, artisanale ou scientifique a pour conséquence de produire des déchets toxiques, la personne qui exerce cette activité est tenue d'assurer à ses frais, la destruction, la neutralisation ou l'élimination de ces déchets toxiques » et, à l'alinéa 3 du même article que « cette personne est responsable de tous dommages quels qu'ils soient qui pourraient être causés par les déchets toxiques, notamment pendant toute la durée de leur transport, lors de leur destruction, neutralisation ou élimination, même si elle n'effectue pas elle-même ces opérations ».

¹⁰¹ *Moniteur belge* du 9 novembre 2007.

¹⁰² L'exploitant est défini comme « toute personne physique ou morale, privée ou publique, qui exerce ou contrôle une activité professionnelle ou, qui a reçu par délégation un pouvoir économique important sur le fonctionnement technique, y compris le titulaire d'un permis ou d'une autorisation pour une telle activité, ou la personne faisant enregistrer ou notifiant une telle activité » ; Arrêté royal du 8 novembre 2007 « concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux dus au transport par la route, la voie ferrée, par voie navigable ou par les airs : d'espèces végétales non indigènes et d'espèces animales non indigènes, ainsi que les dépouilles de ces derniers suites à leur import, export et transit ; ainsi que des déchets lors de leur transit », art. 3, 11°, *Moniteur belge* du 9 novembre 2007.

¹⁰³ Arrêté royal du 8 novembre 2007 « concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux dus au transport par la route, la voie ferrée, par voie navigable ou par les airs : d'espèces végétales non indigènes et d'espèces animales non indigènes, ainsi que les dépouilles de ces derniers suites à leur import, export et transit ; ainsi que des déchets lors de leur transit », art. 9, § 1^{er}, et 10, § 1^{er}, *Moniteur belge* du 9 novembre 2007.

¹⁰⁴ *Moniteur belge* du 31 août 1985.

¹⁰⁵ *Moniteur belge* du 1^{er} mars 1975.

39. L'on signale enfin que des voix se sont élevées, lors de la réforme du Code civil entamée en 2017, afin d'obtenir l'inscription du préjudice écologique en tant que préjudice réparable au sein du Code civil¹⁰⁶.

Le législateur a toutefois décidé de ne pas suivre cette voie et a motivé son choix de la manière suivante :

« À ce stade, le projet ne consacre pas le caractère réparable du préjudice écologique et n'organise pas non plus les modalités de sa réparation. Il se contente d'indiquer que les dommages qui résultent de l'atteinte à un intérêt collectif sont réparables dans les conditions et selon les modalités organisées par la loi. Ce n'est pas que l'importance de la question ait été sous-estimée mais la complexité des enjeux en termes non seulement de répartition des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées mais aussi de choix des instruments juridiques appropriés a conduit à reporter le débat¹⁰⁷ ».

E. Le crime d'écocide

40. Une autre voie permettant d'assurer la protection de la « Nature » et de ses composantes est d'incriminer les atteintes qui y sont portées.

Les débats intervenus quant à l'intégration, au sein du Code pénal belge, du crime d'écocide permettent de l'illustrer.

41. L'accord de gouvernement conclu au niveau fédéral le 30 septembre 2020 annonçait, notamment, que « le gouvernement étudiera et prendra des initiatives diplomatiques visant à limiter le crime d'écocide, soit la destruction délibérée des systèmes écologiques¹⁰⁸ ».

Il précisait également qu'« en ce qui concerne le code pénal, les experts seront appelés à donner des avis sur l'inclusion de l'écocide et du féminicide dans le nouveau code pénal¹⁰⁹ ».

42. Faisant suite à cet accord de gouvernement, une Commission de réforme du droit pénal, composée d'experts externes, a été mise en

106 Voy. not. la carte blanche « Inscrire le préjudice écologique dans le nouveau Code civil : un enjeu de société », consultable à l'adresse suivante : <https://www.lesoir.be/154704/article/2018-05-04/inscrire-le-prejudice-ecologique-dans-le-nouveau-code-civil-un-enjeu-de-societe>.

107 Avant-projet de loi « portant insertion des dispositions relatives à la responsabilité extracontractuelle dans le Code civil », Exposé des motifs, 1^{er} septembre 2019, p. 16, consultable à l'adresse suivante : <https://justice.belgium.be/fr/bwcc>.

108 Disponible à l'adresse suivante : https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf.

109 *Ibid.*

place le 22 décembre 2020. Cette Commission avait, notamment, pour mission de « rendre un avis sur certains sujets tels que [...] l'écocide¹¹⁰ ».

Les conclusions de cette Commission ont été transmises au gouvernement fédéral en novembre 2021 et soulignent que :

« L'incrimination du crime d'écocide dans le Code pénal constituerait assurément une nouveauté sur le plan interne mais aussi pourrait traduire la volonté de la Belgique de se positionner à cet égard en prenant une initiative législative sur le plan national sans attendre une consécration de cette incrimination sur le plan international [...].

Cependant, l'introduction du crime d'écocide dans notre droit soulève non seulement la question de sa définition (éléments constitutifs, élément moral [*mens rea*], éléments aggravants...) et des peines applicables mais aussi plusieurs questions connexes, telles que la compétence de l'État fédéral ou des entités fédérées pour légiférer sur l'écocide, la responsabilité du supérieur hiérarchique, la compétence extraterritoriale du juge belge et l'exigence de facteurs de rattachement avec l'État du for, l'application du principe de la double incrimination, la coopération judiciaire internationale...

Compte tenu de l'importance et de la multiplicité des questions que pourrait susciter l'insertion d'une telle incrimination dans le Code pénal, le gouvernement aura à trancher la question de savoir s'il est préférable de soumettre cette problématique au Parlement dans le cadre des discussions en cours sur le nouveau Code pénal ou s'il vaut mieux organiser un débat spécifique sur cette question. L'examen récent du projet de loi relative à la réforme du droit pénal sexuel a mis en évidence l'intérêt qu'il pouvait y avoir à mener un débat distinct lorsque les questions soulevées sont délicates et suscitent des points de vue opposés.

La Commission considère que s'il existe un large consensus au sein du gouvernement et plus largement du Parlement sur la proposition d'insertion du crime d'écocide dans le Code pénal en telle sorte que le débat sur cette question pourrait s'intégrer facilement dans les discussions sur le nouveau Code pénal sans retarder les travaux parlementaires sur cette réforme, la première option peut être retenue. Dans le cas contraire, il y aurait lieu d'organiser un débat spécifique par le biais du dépôt d'un projet de loi distinct dont le texte, à l'instar de la

110 Arrêté ministériel du 22 décembre 2020 « portant création de la Commission de réforme du droit pénal », *Moniteur belge* du 20 janvier 2021.

réforme du droit pénal sexuel, pourrait être intégré ultérieurement, en cas d’approbation législative, dans le nouveau Code pénal¹¹¹ ».

Les conclusions de la Commission contiennent, par ailleurs, des propositions d’adaptations du Code pénal afin d’y intégrer le crime d’écocide.

Ces propositions suggèrent d’inscrire le crime d’écocide en tant que crime de droit international, aux côtés du génocide, du crime contre l’humanité et du crime de guerre, et de le définir de la manière suivante¹¹² :

« Constitue un crime de droit international et est réprimé conformément aux dispositions du présent titre, le crime d’écocide tel que défini ci-après, qu’il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre.

Le crime d’écocide consiste à commettre délibérément, par action ou par omission, des actes illicites ou arbitraires causant ou pouvant causer des dommages graves, étendus et à long terme à l’environnement en sachant qu’il existe une réelle probabilité que ces actes causent de tels dommages.

Aux fins de l’alinéa précédent,

a. Par “Arbitraire”, on entend les actes commis avec un mépris volontaire ou imprudent pour les dommages qui seraient manifestement excessifs par rapport aux avantages sociaux et économiques attendus ;

b. Par “Grave”, on entend les dommages qui entraînent des changements, perturbations ou atteintes hautement préjudiciables à l’une quelconque composante de l’environnement, y compris des répercussions graves sur la vie humaine, sur la biodiversité ou sur les ressources naturelles, culturelles ou économiques ;

c. Par “Étendu”, on entend que les dommages s’étendent au-delà d’une zone géographique limitée, qu’ils traversent des frontières nationales, ou qu’ils touchent un écosystème entier ou une espèce entière ou un nombre important d’êtres humains ;

d. Par “à long terme”, on entend que les dommages sont irréversibles ou qu’ils ne peuvent être corrigés par régénération naturelle dans un délai raisonnable ;

¹¹¹ J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH, J. DE HERDT, C. BORN, « Vers l’insertion d’un crime d’écocide au titre de crime de droit international dans le nouveau Code pénal », *Journal des tribunaux*, 2022/18, p. 299.

¹¹² Cette définition est, selon la Commission, inspirée « principalement de la définition retenue par le panel d’expert mandaté par la Stop Ecocide Foundation et dirigé par Philippe Sands en 2021 » (J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH, J. DE HERDT, C. BORN, *op. cit.*, p. 304).

e. Par “Environnement”, on entend la Terre, sa biosphère, sa cryosphère, sa lithosphère, son hydrosphère et son atmosphère, ainsi que l’espace extra-atmosphérique ».

43. Indépendamment des travaux de la Commission de réforme du droit pénal, une proposition de résolution « demandant d’inscrire le crime d’écocide dans le droit pénal international » a été adoptée, le 19 novembre 2021, par la Commission des relations extérieures instituée au sein de la Chambre des représentants¹¹³.

Cette résolution invite le gouvernement fédéral à :

- « examiner si, à la lumière de l’avis qui sera remis par les experts, le crime d’écocide pourrait être inscrit dans le droit pénal belge, et de faire rapport à ce sujet au Parlement fédéral » ;
- « soutenir l’initiative de l’État du Vanuatu et des Maldives d’amender le Statut de Rome de la Cour pénale internationale afin d’y inclure le crime d’écocide » ;
- « déterminer les initiatives diplomatiques qui pourraient être prises pour proposer, au nom du Royaume de Belgique, des amendements au Statut de Rome de la Cour pénale internationale afin d’y inclure le crime d’écocide » ;
- « proposer que la Belgique prenne l’initiative de créer un groupe d’États pilotes chargé de préparer la rédaction d’un projet de nouvelle convention internationale relative à la répression du crime d’écocide et d’en proposer la négociation au plan international, afin de mettre en œuvre le principe de complémentarité sur lequel repose le Statut de Rome ».

44. Quelques jours plus tard, le 1^{er} décembre 2021, une proposition de loi « visant à introduire le crime d’écocide dans le Code pénal » a, en outre, été déposée à la Chambre des représentants¹¹⁴.

Cette proposition met, notamment, en exergue que :

« Dans l’état actuel du droit pénal belge, trois lacunes sont à déplorer :

1. Les incriminations liées à l’environnement restent sectorielles. Il n’existe pas encore de crime écologique transversal.
2. Les sanctions des infractions environnementales existantes sont souvent dérisoires et donc peu dissuasives pour les plus grandes entreprises privées transnationales qui commettent les dommages les plus graves aux écosystèmes.

¹¹³ Proposition de résolution « demandant d’inscrire le crime d’écocide dans le droit pénal international », *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2021-2022, 55-1429/05, p. 5.

¹¹⁴ Proposition de loi « visant à introduire le crime d’écocide dans le Code pénal », *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2021-2022, n° 55-2356/0001.

3. Le droit pénal belge, quant à lui, fait référence à la destruction de l'environnement dans le cadre de guerres (article 136*quater*) ou de l'usage du nucléaire (article 331*bis*), mais il ne punit pas d'autres types de désastres écologiques, aussi sérieux soient-ils, en temps de paix.

La présente proposition de loi a vocation à pallier à cette triple brèche de la manière la plus opportune possible, étant donnée l'impunité dont peuvent bénéficier les auteurs des atteintes les plus graves portées à l'environnement.

Il revient à cet effet au législateur belge d'introduire le crime d'écocide dans son Code pénal pour réprimer les atteintes les plus graves à la sûreté planétaire. À défaut de norme internationale écrite en la matière, la Belgique peut décider et organiser l'interdiction de l'écocide en droit interne. Le recours au droit pénal est nécessaire afin d'assurer la répression du crime d'écocide à l'endroit des personnes physiques ou morales. Il faut aujourd'hui franchir cette étape dans le droit pénal belge pour enfin reconnaître l'intérêt supérieur de la préservation de la planète. Le problème auquel entend répondre la présente proposition de loi dépasse bien entendu le seul cadre national de la Belgique. Cependant, afin de poser les jalons d'une justice globale de l'environnement, le renforcement des capacités des systèmes nationaux est fondamental. Légiférer aujourd'hui dans cette perspective offre à la Belgique une occasion unique de se présenter comme modèle, et fer de lance dans cette entreprise globale ».

Concrètement, la proposition de loi en question vise à intégrer dans le Code pénal un nouveau titre intitulé « Du crime d'écocide » et un nouvel article 141*quater*, lequel disposerait ce qui suit :

« § 1^{er}. Constituent des crimes, les écocides, qu'ils soient commis en temps de paix ou en temps de guerre, délibérément, ou par défaut grave de prévoyance ou de précaution. Le crime d'écocide s'entend d'actes illicites ou arbitraires commis en connaissance de la réelle probabilité qu'ils causent à l'environnement des dommages graves qui soient étendus ou durables.

Aux fins de cette définition :

1° "arbitraire" signifie de manière imprudente et sans faire cas des dommages qui seraient manifestement excessifs par rapport aux avantages sociaux et économiques attendus ;

2° "grave" signifie que les dommages entraînent des changements, perturbations ou atteintes hautement préjudiciables à l'une quelconque des composantes de l'environnement, y compris des répercussions graves sur la vie humaine ou sur les ressources naturelles, culturelles ou économiques ;

3° “étendu” signifie que les dommages s’étendent au-delà d’une zone géographique limitée, qu’ils traversent des frontières nationales, ou qu’ils touchent un écosystème entier ou une espèce entière ou un nombre important d’êtres humains ;

4° “durable” signifie que les dommages sont irréversibles ou qu’ils ne peuvent être corrigés par régénération naturelle dans un délai raisonnable ;

5° l’“environnement” s’entend de la Terre, sa biosphère, sa cryosphère, sa lithosphère, son hydrosphère et son atmosphère, ainsi que de l’espace extra-atmosphérique.

§ 2. Les infractions sont punies de la réclusion de vingt ans à trente ans. Elles sont punies de la réclusion à perpétuité si elles ont eu pour conséquence la mort d’une ou de plusieurs personnes.

Conformément à l’article 7*bis*, troisième alinéa, 1°, 2°, 3°, 4°, si les infractions prévues au § 1^{er} ont été commises par des personnes morales, le juge peut aussi prononcer la confiscation spéciale, la dissolution, à l’exception des personnes morales de droit public, l’interdiction temporaire ou définitive d’exercer une certaine activité relevant de l’objet social, à l’exception des activités qui relèvent d’une mission de service public, la fermeture d’un ou de plusieurs établissements, à l’exception d’établissements où sont exercées des activités qui relèvent d’une mission de service public, et la publication ou la diffusion de la décision.

Dans tous les cas, le juge peut prononcer une peine de remise en l’état¹¹⁵ ».

La proposition tend également à l’intégration d’un nouvel article 5*quater* dans le Titre préliminaire du Code de procédure pénale, lequel indiquerait :

« § 1^{er}. Lorsqu’il a été dressé procès-verbal d’une infraction à l’article 141*quater* du Code pénal, sans préjudice des actions prévues dans ladite disposition, le juge d’instruction ou le juge pénal peut :

1° ordonner la cessation totale ou partielle d’une exploitation ou d’une activité ;

2° mettre les appareils sous scellés et, au besoin, procéder à la fermeture provisoire immédiate de l’installation ;

3° imposer au responsable de l’installation, exploitation ou activité précitée un plan d’intervention ou l’introduction d’un plan de remise en état ou de réhabilitation dans un délai déterminé ;

¹¹⁵ Cette proposition de définition du crime d’écocide se distingue, à plusieurs égards, de celle proposée par la Commission de réforme du Code pénal, évoquée ci-avant.

4° prendre toute autre mesure utile pour faire cesser un crime d'écocide ;

§ 2. Lorsque le contrevenant reste en défaut d'introduire un plan de remise en état ou de réhabilitation dans le délai fixé ou n'en respecte pas les conditions, le service désigné par le Roi, en concertation avec la ou les régions concernées, peut procéder d'office à la remise en état aux frais du contrevenant ».

À ce jour, cette proposition de loi est toujours pendante devant la Chambre des représentants.

F. La place des astreintes dans le contentieux climatique

45. Les actions intentées par les associations environnementales ne pourraient pas être efficaces si ces personnes morales ne disposaient pas d'un moyen d'assurer l'exécution des éventuelles condamnations de l'État à agir face au dérèglement climatique.

Ce constat conduit à devoir analyser un mécanisme qui permet de garantir l'exécution d'une condamnation prononcée par un juge : l'astreinte¹¹⁶.

46. L'on présentera d'abord ce mécanisme dans les contentieux qui se développent devant les juridictions de l'ordre judiciaire et devant le Conseil d'État (1), avant d'en examiner l'application dans le contentieux climatique (2).

1. Les astreintes prononcées par les juridictions de l'ordre judiciaire et par le Conseil d'État

47. L'astreinte peut être définie comme « une condamnation au paiement d'une somme d'argent, prononcée à titre accessoire par le juge, pour exercer une pression sur le débiteur de manière que ce dernier exécute la condamnation mise à sa charge¹¹⁷ ».

Il s'agit d'une condamnation accessoire qui intervient à défaut d'exécution volontaire d'une décision rendue par un juge, lequel juge en fixe les modalités¹¹⁸.

48. Le recours à l'astreinte peut présenter un intérêt non seulement pour garantir l'exécution de condamnations prononcées par les

116 Sur l'astreinte, voy. not. J. VAN COMPERNOLLE, G. DE LEVAL, « L'astreinte », in *Répertoire notarial*, t. XIII, l. IV/6, Larcier, Bruxelles, 2020, nos 1-140, p. 29-115 ; D. RENDERS, B. GORS, *op. cit.*, p. 311-317, et les réf. citées.

117 P. VAN OMMESELAGHE, « Les obligations – Examen de jurisprudence (1974-1982) », *Revue critique de jurisprudence belge*, 1986, p. 198, n° 94.

118 M. STORME, « Een revolutionaire hervorming: de dwangsom », *Tijdschrift voor Privaatrecht*, 1980, p. 222, n° 2.

juridictions de l'ordre judiciaire (a), mais aussi pour veiller au respect d'injonctions adressées par le Conseil d'État (b).

a) Devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire

49. L'article 1385*bis* du Code judiciaire précise qu'à la demande d'une partie – même pour la première fois en degré d'appel –, le juge peut condamner l'autre partie au paiement d'une somme d'argent – l'astreinte – « pour le cas où il ne serait pas satisfait à la condamnation principale¹¹⁹ ». L'astreinte ne peut toutefois pas intervenir « en cas de condamnation au paiement d'une somme d'argent¹²⁰ ».

Cette condamnation accessoire peut être prononcée par tout juge de l'ordre judiciaire, qu'il s'agisse du juge du fond, du juge des référés ou encore du juge des saisies. Elle vise à contraindre le destinataire de la décision judiciaire à l'exécuter¹²¹, bien qu'il ne s'agisse pas d'une mesure d'exécution forcée de cette décision¹²². Elle peut concerner aussi bien les personnes privées que les pouvoirs publics¹²³.

50. C'est au juge qui prononce l'astreinte de fixer les modalités de l'astreinte¹²⁴. À cet égard, le juge peut notamment accorder à la personne condamnée au paiement de l'astreinte un délai pendant lequel celle-ci n'est pas encourue¹²⁵.

Le juge peut aussi supprimer l'astreinte, en suspendre le cours ou réduire le montant, à la demande de la personne qui y a été condamnée, si celle-ci est dans l'impossibilité d'exécuter la condamnation principale. Il peut, par ailleurs, prononcer une astreinte supplémentaire ou augmenter le montant de l'astreinte à la demande de la partie bénéficiaire de l'astreinte, si le débiteur reste en défaut d'exécuter la condamnation principale « de manière persistante¹²⁶ ».

51. L'astreinte ne peut être encourue avant la signification de la décision qui l'a prononcée¹²⁷.

119 Code judiciaire, art. 1385*bis*, al. 1^{er}.

120 *Ibid.*

121 L. MOREAU-MARGRÈVE, « L'astreinte », *Annales de Droit de Liège*, 1982, p. 14 et 62.

122 J. VAN COMPERNOLLE, G. DE LEVAL, *op. cit.*, n° 59, p. 63.

123 F. DE VISSCHER, « Quelques réflexions sur le pouvoir d'injonction du juge judiciaire à l'égard de l'administration », note sous Cass., 26 juin 1980, *Journal des tribunaux*, 1981, p. 683.

124 Code judiciaire, art. 1385*ter*.

125 *Ibid.*, art. 1385*bis*, al. 4.

126 *Ibid.*, art. 1385*quinquies*.

127 *Ibid.*, art. 1385*bis*, al. 3.

La signification – qui est « la remise d'un original ou d'une copie de l'acte [...] par exploit d'huissier de justice ou, dans les cas prévus par la loi, selon les formes que celle-ci prescrit¹²⁸ » – permet donc au bénéficiaire de l'astreinte de manifester son intention d'en poursuivre le recouvrement¹²⁹.

52. Une fois encourue, l'astreinte reste intégralement acquise à la partie qui a obtenu la condamnation principale¹³⁰, laquelle peut en disposer librement et à titre définitif.

Si l'attribution de cette somme d'argent à l'État ou encore à un fonds spécial a été évoquée par le passé, l'idée a été abandonnée afin de garantir l'efficacité de l'astreinte et pour la distinguer des amendes pouvant, elles aussi, être prononcées par les juges de l'ordre judiciaire¹³¹.

b) Devant le Conseil d'État

53. Une astreinte peut également être prononcée par le Conseil d'État lorsque ce dernier adresse aux pouvoirs publics, à la suite de l'annulation d'un acte, une injonction positive – prendre une nouvelle décision – ou négative – s'abstenir de prendre une décision¹³².

En effet, dans cette hypothèse, si l'autorité concernée ne respecte pas l'obligation qui lui est imposée, « la partie à la requête de laquelle l'annulation a été prononcée peut demander [au Conseil d'État] d'imposer une astreinte à cette autorité ou de lui ordonner, sous peine d'une astreinte, de retirer la décision qu'elle aurait prise en violation de l'obligation d'abstention découlant de l'arrêt d'annulation¹³³ ».

54. À l'instar du contentieux devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, l'astreinte doit également être demandée, par l'envoi d'une requête spécifique adressée au Conseil d'État par la ou les parties requérantes dans une procédure en annulation.

Le contenu de cette requête varie selon que l'astreinte soit sollicitée concomitamment à une demande d'injonction formée après l'arrêt d'annulation ou que cette demande soit formée isolément d'une demande d'injonction¹³⁴.

128 *Ibid.*, art. 32, 1^o.

129 J. VAN COMPERNOLLE, G. DE LEVAL, *op. cit.*, n^o 79, p. 76.

130 Code judiciaire, art. 1385*quater*, al. 1^{er}.

131 J. VAN COMPERNOLLE et G. DE LEVAL, *op. cit.*, n^o 18, p. 37.

132 Lois coordonnées « sur le Conseil d'État », art. 36, § 1^{er}, *Moniteur belge* du 21 mars 1973.

133 *Ibid.*, art. 36, § 2, al. 1^{er}.

134 D. RENDERS, B. GORS, *op. cit.*, p. 314 et 315.

55. Le Conseil d'État fixe les modalités de l'astreinte¹³⁵ et peut, comme le juge judiciaire, annuler l'astreinte, la suspendre ou en diminuer le montant, à la requête de l'autorité condamnée si celle-ci est dans l'impossibilité de satisfaire à la condamnation principale.

De même, à la demande du bénéficiaire de l'astreinte, le Conseil d'État peut imposer une astreinte supplémentaire ou en augmenter le montant au cas où l'autorité concernée reste « de manière persistante » en défaut de respecter l'arrêt d'annulation¹³⁶.

56. Si, de la même manière que devant les juridictions judiciaires, l'astreinte est exécutée à la demande de son bénéficiaire – et à l'intervention du ministre de l'Intérieur – et si les dispositions du Code judiciaire sont même applicables à son recouvrement¹³⁷, une différence importante existe entre l'astreinte prononcée par le Conseil d'État et celle fixée par les juges de l'ordre judiciaire : cette différence a trait à l'affectation de l'astreinte.

À la différence du régime juridique applicable à l'astreinte judiciaire, le montant de l'astreinte prononcée par le Conseil d'État n'est pas intégralement affecté au bénéficiaire de l'astreinte prononcée par le Conseil d'État¹³⁸. Elle est pour moitié affectée à ce dernier et, pour l'autre moitié, versée au Fonds de gestion des astreintes dont les moyens sont « utilisés pour la modernisation de l'organisation de la jurisprudence administrative¹³⁹ ».

2. L'astreinte et l'action des associations environnementales

57. Dans le cadre de la lutte contre le dérèglement climatique, rien ne s'oppose à ce que les actions menées par les associations environnementales aboutissent à des condamnations prononcées sous peine d'astreinte¹⁴⁰.

135 Lois coordonnées « sur le Conseil d'État », art. 36, § 2, al. 2 ; Arrêté royal du 2 avril 1991 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État en matière d'injonction et d'astreinte », art. 18/1, *Moniteur belge* du 1^{er} juin 1991.

136 Lois coordonnées « sur le Conseil d'État », art. 36, § 3.

137 Lois coordonnées « sur le Conseil d'État », art. 36, § 4 et 5.

138 D. RENDERS, B. GORS, *op. cit.*, p. 317.

139 Lois coordonnées « sur le Conseil d'État », art. 36, § 5, al. 2 ; Arrêté royal du 2 avril 1991 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État en matière d'injonction et d'astreinte », art. 25, *Moniteur belge* du 1^{er} juin 1991.

140 B. GORS, M. KAROLINSKI, F. DE MUYNCK, *op. cit.*, p. 460.

L'on a, du reste, déjà souligné que la condamnation accessoire à laquelle correspond l'astreinte pouvait notamment viser les pouvoirs publics¹⁴¹.

58. Une action en cessation environnementale¹⁴² menée devant le tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles¹⁴³ permet tout à la fois de fournir une illustration du recours à l'astreinte, par une association environnementale, dans le contentieux climatique, mais aussi de mesurer l'impact que l'astreinte est susceptible d'avoir dans ce contentieux.

Dans l'affaire en cause, le tribunal a ordonné à la Région flamande d'élaborer un plan relatif à la qualité de l'air conforme aux exigences de l'article 23 de la directive 2008/50/CE « concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe » dans un délai d'un an à compter de la signification de la décision, sous peine d'une astreinte de 1 000 € par jour de retard avec un maximum de 5 000 000 €.

La Région flamande ne s'est pas entièrement conformée à cette injonction¹⁴⁴ et a été condamnée au paiement d'astreintes pour un montant total de 61 000 €¹⁴⁵.

59. L'on peut aussi épingler un jugement du tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles du 29 janvier 2021 relatif à une action en responsabilité civile introduite par l'ASBL *ClientEarth* à l'encontre de la Région de Bruxelles-Capitale et de Bruxelles Environnement¹⁴⁶.

Dans cette affaire, il était reproché à la Région de Bruxelles-Capitale et à Bruxelles Environnement de ne pas avoir installé des

141 Cf. *supra*, n° 49.

142 Dans le cadre de ces actions – que nous analyserons ci-après (cf. *infra*, n° 61) –, des astreintes sont régulièrement réclamées par les demandeurs. Outre l'exemple analysé, voy. également : TPIN Bruxelles (civ.), 31 janvier 2020, R.G. 2018/1223/A, *Tijdschrift voor milieurecht*, 2020/3, p. 364-370 ; TPIF Bruxelles (civ.) 1^{er} décembre 2021, R.G. 2021/38/C, *Tijdschrift voor Belgisch handelsrecht*, 2022/4, p. 541-549.

143 TPIN Bruxelles (civ.), 10 octobre 2018, *Tijdschrift voor milieurecht*, 2018/6, p. 706-724.

144 Le juge des saisies a en effet constaté que le plan établi par la Région flamande (*Luchtbeleidsplan 2030*) n'était pas conforme aux exigences de l'article 23 de la directive 2008/50/EC : TPIN Bruxelles (saisies), 8 juillet 2020, R.G. 2020/381/A, *Tijdschrift voor milieurecht*, 2021/2, p. 148-153.

145 Cette décision a été confirmée par la Cour d'appel de Bruxelles : Bruxelles (nl.), 7 décembre 2021, *Tijdschrift voor milieurecht*, 2022/2, p. 291-294.

146 TPIN Bruxelles (civ.), 29 janvier 2021, *Tijdschrift voor milieurecht*, 2021/3, p. 258-268.

points de prélèvement permettant de contrôler la qualité de l'air dans certaines zones à plus fortes concentrations de polluants.

Le tribunal a considéré l'action recevable et fondée, et a ordonné à la Région de Bruxelles-Capitale et à Bruxelles Environnement d'installer et de mettre en service certains points de prélèvement dans un délai de six mois à compter de la signification de la décision, sous peine d'une astreinte de 300 € par jour de retard.

60. En vertu des principes déjà exposés, l'on rappelle que le produit des astreintes qui ont été prononcées est entièrement acquis à leur bénéficiaire – sauf pour les astreintes prononcées par le Conseil d'État, dont le montant est affecté pour moitié au bénéficiaire, pour moitié à un fonds spécial.

Dans le contentieux climatique, les associations environnementales pourraient donc disposer, selon le cas, de la totalité ou de la moitié des montants qu'elles viendraient à obtenir au titre d'astreinte suite au non-respect, par l'État, d'une injonction adressée par la justice.

À notre estime, ces associations devraient toutefois nécessairement affecter ces montants à la réalisation d'objectifs conformes à leur objet social. Du reste, certaines personnes morales actives dans la protection de l'environnement s'engagent explicitement, lors de l'introduction de procédures à l'encontre de l'État, à affecter le produit des astreintes dont elles viendraient à bénéficier « en conformité avec leur objet social¹⁴⁷ ».

L'on peut s'interroger sur l'opportunité qu'il y aurait à créer un fonds spécial¹⁴⁸ auquel seraient destinées – intégralement ou partiellement – les astreintes prononcées par les juges de l'ordre judiciaire ou par le Conseil d'État¹⁴⁹ en cas de non-respect, par les pouvoirs publics, des injonctions qui leur sont spécifiquement adressées dans le cadre d'actions introduites par des associations environnementales dont l'objectif est de lutter contre le dérèglement climatique ou, plus largement, de protéger l'environnement.

La création d'un tel fonds permettrait assurément d'accumuler des sommes d'argent qui pourraient alors être entièrement dédiée à la lutte contre le dérèglement climatique. Il est vrai qu'à l'inverse, la mise en

147 Ce fut notamment le cas de l'ASBL *Klimaatzaak* : TPIF Bruxelles (civ.) (4^e ch.), 17 juin 2021, R.G. 2015/4585/A, *Tijdschrift voor milieurecht*, 2021/4, p. 389.

148 À l'image de celui qui existe pour les astreintes prononcées par le Conseil d'État mais dont l'objectif serait de contribuer à la protection de l'environnement ou à la lutte contre le dérèglement climatique.

149 S'agissant alors uniquement de la partie de l'astreinte qui n'est pas affectée au Fonds de gestion des astreintes.

œuvre d'une telle idée empêcherait chaque association de promouvoir ses initiatives propres et, sans doute aussi, de compenser une partie des frais exposés pour agir contre l'État.

II – LES ACTIONS CONTENTIEUSES VISANT À LUTTER CONTRE LE DÉRÈGLEMENT CLIMATIQUE

61. Les participants à la table ronde sont invités à exposer les affaires juridictionnelles qui impliquent leur État dans des contentieux climatiques.

Cette demande nous a conduit à identifier trois affaires qui permettent, selon nous, d'illustrer le contentieux climatique en Belgique : un jugement du tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 17 juin 2021¹⁵⁰ (A), un arrêt du Conseil d'État du 27 mai 2021¹⁵¹ (B) et une décision du président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles du 1^{er} décembre 2021 (C)¹⁵².

A. L'affaire *Klimaatzaak*

62. La première affaire met en cause une association sans but lucratif – l'ASBL *Klimaatzaak* – et des citoyens qui ont décidé d'introduire une procédure judiciaire devant le tribunal de première instance francophone de Bruxelles (ci-après : le « tribunal ») contre l'État belge, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Il s'agit d'une affaire comparable à deux autres procédures introduites chez nos voisins, l'une en France – « l'Affaire du siècle » – et l'autre aux Pays-Bas – l'affaire « Urgenda¹⁵³ ».

Après avoir présenté brièvement cette affaire (1), l'on exposera le type d'action contentieuse qu'ont utilisée les requérants (2) pour, enfin, analyser les résultats obtenus (3).

150 TPIF Bruxelles (civ.) (4^e ch.), 17 juin 2021, *op. cit.*, p. 387-404.

151 CE, arrêt *ASBL Association pour la défense des sites et vallées du namurois*, n° 250.708 du 27 mai 2021.

152 TPIF Bruxelles (civ.), 1^{er} décembre 2021, R.G. 2021/38/C, *Tijdschrift voor Belgisch handelsrecht*, 2022/4, p. 541-549.

153 Voy. 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 » », *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2022/8, p. 363, et les réf. citées.

1. L'exposé de l'affaire

63. Le 2 juin 2015, l'ASBL *Klimaatzaak*¹⁵⁴ et des citoyens¹⁵⁵ ont introduit une action en responsabilité civile contre l'État belge, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette action était fondée sur les articles 1382 et 1383 du Code civil, ainsi que sur la violation des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») et des articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

64. La demande soumise au tribunal se détaillait comme suit¹⁵⁶ :

- (i) Constaté que les parties défenderesses n'ont pas, au plus tard en 2020, réduit le volume global des émissions annuelles de gaz à effet de serre (ci-après « GES ») à partir du territoire belge de 40 %, ou à tout le moins de 25 %, par rapport au niveau de l'année 1990 ;
- (ii) Dire pour droit que les parties défenderesses violent les articles 1382 et 1383 du Code civil en ce qu'elles ne se comportent pas comme de bons pères de famille dans la poursuite de leur politique climatique et lèsent ainsi les intérêts des parties demanderesses ;
- (iii) Dire pour droit que dans la poursuite de leur politique climatique les parties défenderesses violent les droits fondamentaux des parties demanderesses, et plus précisément les articles 2 et 8 de la CEDH et les articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant ;
- (iv) Ordonner aux parties défenderesses de prendre les mesures nécessaires pour amener la Belgique à diminuer ou faire diminuer le volume global des émissions annuelles de gaz à effet de serre à partir du territoire belge de manière à atteindre :
 - en 2025, une réduction de 48 %, ou à tout le moins de 2 %, par rapport au niveau de l'année 1990,
 - en 2030, une réduction de 65 %, ou à tout le moins de 55 %, par rapport au niveau de l'année 1990,
 - en 2050, une émission nette nulle ;
- (v) Mettre l'affaire en continuation afin de vérifier si les parties défenderesses ont atteint les objectifs imposés pour les échéances

154 Il s'agit d'une ASBL fondée en 2014 dont l'objectif est « *d'agir contre la politique climatique belge inadéquate* » (<https://www.klimaatzaak.eu>).

155 Initialement plus de 9000 personnes s'étaient associées à l'action de l'ASBL *Klimaatzaak* mais ce nombre est passé à 58 000 en cours de procédure.

156 TPIF Bruxelles (civ.) (4^e ch.), 17 juin 2021, *op. cit.*, p. 389.

de 2025 et 2030 (sous peine d'une astreinte de 10 000 € par jour de retard à défaut de communiquer les rapports demandés dans ce cadre) ;

- (vi) Condamner les parties défenderesses *in solidum*, ou l'une à défaut de l'autre, au paiement à la première demanderesse, l'ASBL *Klimaatzaak*, d'une astreinte de 1 000 000 € par mois de retard à atteindre l'objectif imposé pour 2025 et l'objectif imposé pour 2030, et ceci à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant les échéances ;
- (vii) Acter que l'ASBL *Klimaatzaak* s'engage à affecter intégralement les astreintes échues en conformité avec son objet social.

65. Par un jugement du 17 juin 2021, le tribunal constate le non-respect par la Belgique des engagements pris aux niveaux international, européen et interne quant à la réduction des émissions de GES et condamne l'État belge et les trois Régions pour le « caractère déficient de leur politique climatique¹⁵⁷ ».

S'il reconnaît la responsabilité des pouvoirs publics pour leur politique climatique défailante, le tribunal ne prononce toutefois aucune injonction visant à fixer des objectifs de réduction des émissions de GES malgré la demande formulée en ce sens par les parties demandereses.

66. Un appel a été interjeté à l'encontre de cette décision par l'ASBL *Klimaatzaak*, le 17 novembre 2021, et l'affaire est actuellement pendante devant la Cour d'appel de Bruxelles.

2. L'analyse de l'action des requérants

67. Afin d'analyser l'action menée par les requérants, il faut présenter les parties à la cause et leur intérêt à agir (a), puis préciser les stratégies contentieuses empruntées par les requérants (b).

a) Les parties à la cause et leur intérêt à agir

68. Comme indiqué, l'affaire concerne des pouvoirs publics – l'État belge, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale – dont la responsabilité civile est mise en cause par une ASBL active dans la lutte contre le dérèglement climatique, et de nombreux citoyens.

157 X. THUNIS, « Dérèglement climatique : y a-t-il un pilote dans l'avion ? », *Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier*, 2022/1, p. 27.

Pour apprécier la recevabilité de cette action, le tribunal distingue l'intérêt à agir des personnes physiques et celui de l'ASBL *Klimaatzaak*¹⁵⁸.

69. Pour les personnes physiques, le tribunal précise qu'elles doivent démontrer un intérêt individuel à l'action.

Se fondant sur les données présentées par ces citoyens pour démontrer « l'existence d'une menace réelle de changement climatique dangereux », le tribunal reconnaît que chacun d'eux « justifie d'un intérêt direct et personnel à l'action en responsabilité » qu'ils ont introduite.

Le tribunal ajoute que le fait « que d'autres citoyens belges puissent également subir un dommage propre, en tout ou en partie comparable à celui des parties demanderesses en personne physique, ne suffit pas à requalifier l'intérêt personnel de chacune d'elles en intérêt général¹⁵⁹ ».

70. S'agissant de l'ASBL *Klimaatzaak*, la décision du tribunal contient les développements que l'on a déjà présentés sur le statut privilégié reconnu aux associations environnementales par la Convention d'Aarhus¹⁶⁰.

En l'espèce, l'action de l'ASBL *Klimaatzaak* est déclarée recevable non seulement sur cette base mais aussi en vertu du droit commun de l'action d'intérêt collectif fixé par l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire, que l'on a pu évoquer¹⁶¹.

La décision en cause apporte, par ailleurs, une précision intéressante, à savoir que le tribunal considère que l'article 1382 du Code civil fait partie du « droit national de l'environnement » repris à l'article 9, § 3, de la Convention d'Aarhus, ce qui pourrait donner un ancrage au préjudice écologique en droit belge¹⁶².

71. Bien qu'elle ait été jugée irrecevable par le tribunal, l'on rappelle encore qu'une intervention volontaire originale de 82 arbres est à signaler en cette affaire.

158 M. WUINE, *op. cit.*, p. 364.

159 TPIF Bruxelles (civ.) (4^e ch.), 17 juin 2021, *op. cit.*, p. 390-392.

160 *Cf. supra*, n^o 25.

161 *Cf. supra*, n^o 26.

162 X. THUNIS, « Dérèglement climatique : y a-t-il un pilote dans l'avion ? », *op. cit.*, p. 29.

Au sujet de cette intervention, l'on peut lire, dans la décision, que :

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

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

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

À défaut de se voir reconnaître une personnalité juridique, les arbres n'ont pas qualité pour former une demande en justice. Leur intervention volontaire sera par conséquent déclarée irrecevable¹⁶³ ».

b) Les stratégies contentieuses empruntées par les requérants

72. L'action entreprise par les parties demanderesses visait la mise en cause de la responsabilité civile des pouvoirs publics¹⁶⁴.

L'ASBL *Klimaatzaak* et les citoyens qui l'accompagnaient reprochaient à l'État fédéral et aux trois Régions d'avoir commis « une erreur de conduite que n'aurait pas commise une autorité normalement soigneuse et prudente, placée dans les mêmes conditions ».

Les demandeurs sollicitaient, en conséquence, la réparation du dommage que leur causait ce comportement fautif, à savoir « ne pas avoir adopté les mesures appropriées, qu'elles soient de nature législative ou exécutive, pour prévenir un réchauffement dangereux de la planète et ses conséquences attentatoires aux droits fondamentaux¹⁶⁵ ».

73. Le dommage invoqué par les citoyens et celui revendiqué par l'ASBL *Klimaatzaak* étaient toutefois différents, tenant compte des contraintes imposées par l'exigence de l'intérêt à agir.

163 TPIF Bruxelles (civ.) (4^e ch.), 17 juin 2021, *op. cit.*, p. 394. Voy. également M. WUINE, *op. cit.*, p. 364, et les réf. citées.

164 Le tribunal vise à rappeler soigneusement les principes applicables de longue date quant à la responsabilité des pouvoirs publics en droit belge, auxquels il est renvoyé : TPIF Bruxelles (civ.) (4^e ch.), 17 juin 2021, *op. cit.*, p. 394-395. Sur la responsabilité civile des pouvoirs publics, voy. not. D. RENDERS, *Droit administratif général*, *op. cit.*, p. 732-741. Sur la responsabilité environnementale des pouvoirs publics, voy. not. B. GORS, M. KAROLINSKI, F. DE MUYNCK (dir.), *op. cit.*, p. 441-473.

165 TPIF Bruxelles (civ.) (4^e ch.), 17 juin 2021, *op. cit.*, p. 394.

Ainsi, les citoyens « entend[ai]ent imputer aux pouvoirs publics belges une partie de la responsabilité des conséquences néfastes du changement climatique, présentes et futures, sur leur vie quotidienne¹⁶⁶ ».

Quant à l'ASBL *Klimaatzaak*, elle invoquait un dommage moral « en raison de l'atteinte portée à l'intérêt collectif pour la défense duquel elle a été constituée » qui « ne coïncide pas avec le préjudice écologique compris comme l'atteinte portée à la nature et qui lèse la société toute entière¹⁶⁷ ».

74. Les parties demanderesse tentaient aussi d'obtenir du tribunal qu'il ordonne aux pouvoirs publics de prendre les mesures nécessaires pour atteindre certains objectifs, sous peine d'astreintes¹⁶⁸.

Ainsi demandaient-elles de :

- (i) Mettre l'affaire en continuation afin de vérifier si les parties défenderesses avaient atteint les objectifs imposés pour les échéances de 2025 et 2030 (sous peine d'une astreinte de 10 000 € par jour de retard à défaut de communiquer les rapports demandés dans ce cadre) ;
- (ii) Condamner les parties défenderesses *in solidum*, ou l'une à défaut de l'autre, au paiement à la première demanderesse, l'ASBL *Klimaatzaak*, d'une astreinte de 1 000 000 € par mois de retard à atteindre l'objectif imposé pour 2025 et l'objectif imposé pour 2030, et ceci à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant les échéances ;
- (iii) Acter que l'ASBL *Klimaatzaak* s'engage à affecter intégralement les astreintes échues en conformité avec son objet social.

3. Les résultats obtenus par les requérants et leur analyse

75. Par son jugement du 17 juin 2021, le tribunal, qui condamne l'État belge et les trois Régions pour leur politique climatique défaillante¹⁶⁹, dénonce un manquement des pouvoirs publics à un devoir général de prudence et de diligence, tiré des articles 1382 et 1383

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 391.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 393.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 389.

¹⁶⁹ Sans opérer un partage des responsabilités, comme le relève X. THUNIS, « Dé-règlement climatique : y a-t-il un pilote dans l'avion ? », *op. cit.*, p. 33.

du Code civil, et une violation des articles 2 et 8 de la CEDH¹⁷⁰, dans les termes suivants :

« La combinaison des trois constats précités, à savoir :

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

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

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

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

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

Le tribunal rappelle d’ailleurs que « la structure fédérale n’exonère ni l’État fédéral, ni les entités fédérées de leurs obligations, qu’elles soient internes, européennes ou internationales¹⁷¹ ».

En revanche, le tribunal écarte la violation des articles 6 et 24 de la Convention internationale des droits de l’enfant en ce qu’à la différence des articles 2 et 8 de la CEDH, il n’est pas possible de déduire de ces dispositions « une obligation positive dans le chef des États signataires, tant le texte de ces dispositions leur laisse toute latitude pour rencontrer l’objectif qu’elles énoncent¹⁷² ».

76. Pour aboutir au constat d’un manquement de l’État belge et des trois Régions à leurs obligations de réduction des émissions de GES, le

170 Pour une analyse de la protection offerte par les articles 2 et 8 de la CEDH, voy. N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS, B. GOMES, *op. cit.*, p. 12-15.

171 TPIF Bruxelles (civ.) (4^e ch.), 17 juin 2021, *op. cit.*, p. 401.

172 *Ibid.*, p. 396.

tribunal se fonde sur plusieurs données objectives présentées par les parties demanderesse au cours de la procédure judiciaire : (i) les rapports successifs établis par le GIEC, (ii) le livre Vert de la Commission européenne de 2007, (iii) une étude réalisée par l'agence européenne pour l'environnement (EEA) en 2017, (iv) des données chiffrées qui établissent l'impact du changement climatique en Belgique...

Le tribunal analyse ces données au regard des engagements pris aux niveaux international, européen et interne par la Belgique en matière de réduction des émissions de GES et constate que les résultats atteints sont insuffisants. En effet, si la Belgique a respecté ses obligations pour la période 2008-2012, ce n'est pas le cas pour la période 2013-2020 et les projections réalisées sur 2030 démontrent que les objectifs ne seront pas respectés pour la période 2020-2030 et 2050 – et que l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050 ne sera pas atteint¹⁷³.

77. Même si les parties demanderesse obtiennent en partie gain de cause, le jugement du 17 juin 2021 constitue plutôt une condamnation de principe.

La décision en cause ne contient, en effet, aucune injonction positive à l'attention des pouvoirs publics, alors que les parties demanderesse sollicitaient aussi la condamnation de l'État belge et des trois Régions à prendre les mesures nécessaires pour mener à bien les politiques climatiques à laquelle ils s'étaient engagés et ainsi atteindre certains objectifs de réduction des émissions de GES, sous peine d'astreintes.

Si le tribunal a estimé qu'il ne pouvait faire droit à l'injonction sollicitée, c'est, selon lui, au risque de porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Le tribunal s'exprime, à ce sujet, dans les termes suivants :

« [...] le juge ne peut déterminer le contenu des obligations d'une autorité publique et la priver ainsi de son pouvoir d'appréciation.

Autrement dit, si le pouvoir judiciaire est compétent pour constater la faute commise par l'autorité publique, même dans l'exercice de sa compétence discrétionnaire, il ne peut, à cette occasion, priver celle-ci de sa liberté politique ni se substituer à celle-ci. Le pouvoir judiciaire ne peut ni apprécier l'opportunité de l'action de l'autorité publique lorsque celle-ci exerce sa compétence ni exercer lui-même le pouvoir discrétionnaire qui appartient à cette autorité publique. Il convient ainsi de vérifier si l'injonction demandée ne tend pas à conduire le tribunal à se substituer à l'autorité législative ou administrative dans l'exercice de sa compétence discrétionnaire.

173 M. WUINE, *op. cit.*, p. 365.

En l'espèce, ni les actes juridiques internationaux ni le droit européen n'imposent directement à la Belgique de réduire ses émissions de GES à concurrence des différents pourcentages visés par les parties demandereses dans leur dispositif.

[...]

La mesure et le rythme de la réduction des émissions de GES par la Belgique ainsi que la répartition interne des efforts à faire en ce sens sont et seront le résultat d'un arbitrage politique dans lequel le pouvoir judiciaire ne peut s'immiscer.

Ainsi, il n'appartient pas au juge de déterminer les objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES tous secteurs confondus que devrait rencontrer la Belgique afin de "faire sa part" dans la prévention du réchauffement climatique dangereux.

Autrement dit, s'il rentre bien dans le rôle du tribunal de constater une carence dans le chef de l'État fédéral et des trois Régions, ce constat ne l'autorise pas, en vertu du principe de séparation des pouvoirs, à fixer lui-même des objectifs de réduction d'émissions de GES de la Belgique.

La demande d'injonction formulée par les parties demandereses sera dès lors déclarée non fondée ¹⁷⁴ ».

78. Bien qu'aucune injonction positive n'ait été prononcée par le tribunal, il ne nous semble pas que la décision en cause contienne une opposition de principe à ce qu'une injonction de cette nature puisse être prononcée.

D'une part, comme nous l'avons relevé, plusieurs juges ont déjà décidé d'adresser des injonctions à l'État, y compris sous peine d'astreintes ¹⁷⁵.

D'autre part, plusieurs auteurs se sont exprimés en faveur d'une approche plus progressiste du principe de la séparation des pouvoirs, relevant que ce principe ne s'oppose pas à toute injonction du juge vis-à-vis des pouvoirs publics et que certains magistrats se sont déjà prononcés en ce sens ¹⁷⁶.

¹⁷⁴ TPIF Bruxelles (civ.) (4^e ch.), 17 juin 2021, *op. cit.*, p. 403 et 404.

¹⁷⁵ TPIN Bruxelles (civ.), 10 octobre 2018, *Tijdschrift voor milieurecht*, 2018/6, p. 706-724 ; TPIN Bruxelles (civ.), 29 janvier 2021, *Tijdschrift voor milieurecht*, 2021/3, p. 258-268 ; *Cf. supra*, n° 57.

¹⁷⁶ N. BERNARD, S. VAN DROOGHENBROECK, I. HACHEZ, C. JADOT, A. DAVID, A. PICQUÉ, C. LANGLOIS, B. GOMES, *op. cit.*, p. 27-32 ; X. THUNIS, « Dérèglement climatique : y a-t-il un pilote dans l'avion ? », *op. cit.*, p. 34 ; M. WUINE, *op. cit.*, p. 367.

79. L'on croit donc pouvoir écrire que le jugement du 17 juin 2021 contient une opposition aux demandes formulées par l'ASBL *Klimaatzaak* et par les citoyens qui se sont joints à cette association, plutôt qu'à une opposition de principe au prononcé d'une injonction positive.

Le tribunal paraît, du reste, s'exprimer en ce sens puisqu'il indique qu'il ne lui appartient pas de fixer des objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES, sous peine de se substituer à la compétence discrétionnaire des autorités, dès lors que :

« [...] ni les actes juridiques internationaux ni le droit européen n'imposent directement à la Belgique de réduire ses émissions de GES à concurrence des différents pourcentages visés par les parties demanderesses dans leur dispositif¹⁷⁷ ».

80. L'on peut se demander si la décision du tribunal n'aurait pas été différente face à des mesures plus générales, laissant une marge de manœuvre aux pouvoirs publics, comme dans le cadre des affaires que nous avons évoquées lors de l'analyse du mécanisme de l'astreinte¹⁷⁸.

Il faudra, à cet égard, suivre les développements suscités par la procédure pendante devant la Cour d'appel de Bruxelles – suite à l'appel introduit par l'ASBL *Klimaatzaak*, le 17 novembre 2021 – pour observer si la Cour aura une même lecture des mesures sollicitées par les parties demanderesses au regard du principe de la séparation des pouvoirs.

81. Bien qu'il ne donne pas pleinement raison aux parties demanderesses, le jugement du 17 juin 2021 est innovant en ce sens que, pour la première fois en Belgique, la justice condamne, en droit de la responsabilité civile extracontractuelle, divers pouvoirs publics pour ne pas avoir pris les mesures politiques nécessaires en vue de prévenir les effets du changement climatique¹⁷⁹.

Selon X. Thunis, cette décision pourrait même « dans d'autres procès climatiques, être invoquée comme argument, au moins pour indemniser les victimes de dommages causés par des inondations ou par des sécheresses¹⁸⁰ ».

177 TPIF Bruxelles (civ.) (4^e ch.), 17 juin 2021, *op. cit.*, p. 403.

178 TPIN Bruxelles (civ.), 10 octobre 2018, *op. cit.*, p. 706-724 ; TPIN Bruxelles (civ.), 29 janvier 2021, *op. cit.*, p. 258-268 ; *Cf. supra*, n° 57.

179 M. WUINE, *op. cit.*, p. 366.

180 X. THUNIS, « Dérèglement climatique : y a-t-il un pilote dans l'avion ? », *op. cit.*, p. 35.

B. L'affaire « *ADSVN*¹⁸¹ »

82. La deuxième affaire que l'on croit devoir évoquer est, elle aussi, l'œuvre d'une ASBL – l'*Association pour la défense des sites et vallées du Namurois* (ci-après : « *ADSVN* ») – qui avait décidé de solliciter une indemnité réparatrice à charge de la Commune d'Yvoir devant le Conseil d'État.

Après avoir présenté brièvement cette affaire (1), l'on exposera le type d'action contentieuse qu'a utilisée la requérante (2) pour, enfin, analyser les résultats obtenus (3).

1. L'exposé de l'affaire

83. La requérante est une association qui a pour objet « la protection, la conservation, l'amélioration et la défense naturelle et paysagère des sites bâtis et non bâtis sis en province de Namur¹⁸² ».

Par une requête introduite le 29 juin 2016, la requérante a poursuivi l'annulation d'un permis d'urbanisme « pour construire un ensemble de 25 logements répartis en quatre blocs distincts¹⁸³ ».

Ce recours a été rejeté par le Conseil d'État pour défaut d'intérêt suite à la renonciation par la partie intervenante – en l'espèce la SPRL IH Invest – du bénéfice du permis attaqué.

Dans son arrêt, le Conseil d'État constate toutefois l'illégalité de l'acte attaqué en raison de l'incompétence *ratione materiae* de l'auteur du permis¹⁸⁴.

84. Au cours de la procédure en annulation, l'ASBL *ADSVN* a sollicité, par une requête du 6 janvier 2020, l'octroi d'une indemnité réparatrice à charge de la Commune d'Yvoir.

Les demandes formulées par la requérante sont, plus précisément, les suivantes :

- (i) D'une part, l'indemnisation d'un préjudice matériel lié à l'introduction d'un recours en annulation, à savoir le paiement des droits de mise au rôle et les frais liés à l'assistance d'un conseil ;
- (ii) D'autre part, l'indemnisation d'un préjudice moral lié au début de mise en œuvre du permis d'urbanisme¹⁸⁵. Cette autorisation

181 Il s'agit de l'acronyme de l'« *Association pour la défense des sites et vallées du Namurois* ».

182 CE, arrêt *ASBL Association pour la défense des sites et vallées du namurois*, n° 250.708, du 27 mai 2021, p. 9.

183 *Ibid.*, p. 1.

184 CE, arrêt *ASBL Association pour la défense des sites et vallées du namurois*, n° 247.076 du 18 février 2020.

185 Que nous avons décidé d'approfondir dans le cadre de la présente contribution.

avait, en effet, été partiellement mise en œuvre puisque des travaux de défrichage et de terrassement avaient été entrepris qui constituaient, selon la requérante, une atteinte au site protégé dont elle poursuivait la protection.

2. L'analyse de l'action de la requérante

85. La demande d'indemnité réparatrice s'inscrit dans le cadre d'un contentieux nécessairement accessoire au contentieux de l'annulation devant le Conseil d'État. Il s'agit de permettre à la requérante en annulation de solliciter, auprès de la juridiction administrative, la réparation d'un préjudice subi du fait de l'adoption d'un acte que cette juridiction doit, pour ce faire, préalablement juger illégal¹⁸⁶.

Le bénéfice d'une telle indemnité impose la réunion de plusieurs conditions : (i) le constat d'une illégalité, (ii) l'existence d'un préjudice, (iii) un lien causal entre l'illégalité constatée et le préjudice et (iv) la détermination du montant de l'indemnité réparatrice¹⁸⁷.

86. En ce qui concerne la condition de l'existence d'un préjudice, le Conseil d'État précise, dans l'affaire en cause, que :

« En règle, le préjudice doit être né, certain, et actuel. Il doit, en outre, être personnel au demandeur d'indemnité, en ce sens que celui-ci ne peut réclamer la réparation d'un dommage causé à un tiers.

Le préjudice peut être d'ordre matériel ou d'ordre moral.

Le dommage réparable est un préjudice résiduel, c'est-à-dire celui qui n'est pas autrement réparé au moment de statuer sur l'indemnité réparatrice. Peuvent de la sorte contribuer en tout ou en partie à la réparation du dommage, l'annulation elle-même qui peut participer à la réparation du dommage moral, ou encore la réfection de l'acte après annulation.

Pour déterminer si le préjudice moral est ou non suffisamment réparé par l'arrêt d'annulation, il convient de tenir compte notamment de ce que l'acte attaqué a ou non été mis en œuvre pendant la procédure en annulation¹⁸⁸ ».

186 Sur l'indemnité réparatrice, voy. D. RENDERS, B. GORS, *op. cit.*, 2020.

187 Ce que rappelle le Conseil d'État dans l'affaire concernée : CE, arrêt *ASBL Association pour la défense des sites et vallées du namurois*, n° 250.708, du 27 mai 2021, p. 6.

188 CE, arrêt *ASBL Association pour la défense des sites et vallées du namurois*, n° 250.708, du 27 mai 2021, p. 6-7.

En l'espèce, le Conseil d'État considère que l'existence du préjudice invoqué par la requérante est certaine, dans la mesure suivante :

« L'association requérante a été constituée pour assurer la protection, la conservation, l'amélioration et la défense naturelle et paysagère des sites bâtis et non bâtis en province de Namur. Le site concerné par le présent litige est classé pour sa valeur esthétique et scientifique et il figure au patrimoine exceptionnel de Wallonie. Les réclamations déposées au cours de l'enquête publique ont mis en évidence l'impact négatif sur ce site et sur le paysage du projet qui autorise illégalement la construction à cet endroit d'un ensemble de vingt-cinq logements répartis en quatre blocs distincts desservis par une nouvelle voirie in situ ».

87. Quant à la condition du lien de causalité, le Conseil d'État précise que « la personne lésée doit établir que l'illégalité retenue est à l'origine du préjudice qu'elle subit, en ce sens que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par l'autorité ».

En l'espèce, la requérante demande notamment l'indemnisation d'un préjudice moral qui résulte de la mise en œuvre partielle du permis attaqué « par des travaux de défrichage et de terrassement ». Elle indique que « même s'ils ne se poursuivront pas, ils constituent une atteinte au site protégé dont elle poursuit la protection ». À ce titre, elle sollicite une indemnisation de 1 euro.

3. Les résultats obtenus par la requérante et leur analyse

88. Au bénéfice de l'arrêt rendu, le 27 mai 2021, par le Conseil d'État, l'ASBL *ADSVN* obtient l'octroi d'une indemnité réparatrice d'un montant de 1 euro à charge de la Commune d'Yvoir pour le préjudice moral invoqué.

L'intérêt de cet arrêt réside dans le fait que le Conseil d'État ait considéré que l'indemnité réparatrice pouvait viser un préjudice écologique, au titre de préjudice moral, en jugeant que :

« La notion de préjudice moral peut recouvrir le préjudice écologique invoqué par des associations de protection de l'environnement qui demandent l'indemnisation du dommage moral résultant de l'atteinte aux intérêts collectifs qu'elles défendent en vertu de leur objet statutaire. Le caractère personnel de ce préjudice a été reconnu¹⁸⁹ ».

Le Conseil d'État souligne, dans ce même arrêt, que l'enseignement, déjà présenté, de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 21 janvier

189 *Ibid.*, p. 8.

2016¹⁹⁰ – qui reconnaît aux associations environnementales le droit d’obtenir, au contentieux de la responsabilité civile extracontractuelle, une indemnisation effective et non pas purement symbolique – est « transposable dans le contentieux de l’indemnité réparatrice¹⁹¹ ». L’on peut donc supposer que, même si, en l’espèce, la requérante sollicitait le paiement d’un euro symbolique, le Conseil d’État puisse, dans le futur, octroyer davantage si la demande lui en est faite et que les conditions y relatives sont réunies.

C. L’affaire « *ClientEarth* »

89. La troisième affaire épinglée met une fois encore en cause une association sans but lucratif – l’AISBL *ClientEarth* –, laquelle a, en l’espèce, décidé d’intenter une action, devant le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, contre la SA Banque nationale de Belgique.

Après avoir présenté brièvement cette affaire (1), l’on décrit le type d’action contentieuse qu’a utilisée la partie demanderesse (2), pour, enfin, analyser les résultats qu’elle a, ce faisant, obtenus (3).

1. L’exposé de l’affaire

90. L’affaire en cause a donné lieu à un jugement du président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles (ci-après : le « tribunal ») prononcé le 1^{er} décembre 2021.

Ainsi qu’on l’a relevé, la partie demanderesse est l’AISBL *ClientEarth* (ci-après : « *ClientEarth* »), une association de protection de l’environnement qui constitue l’entité belge de l’ONG *ClientEarth*, laquelle œuvre, au niveau mondial, pour la protection de l’environnement¹⁹².

La partie défenderesse est, pour sa part, la SA Banque nationale de Belgique (ci-après : la « BNB »), société de droit public, à laquelle *ClientEarth* reproche de procéder, sur le fondement de la décision (UE) de la Banque centrale européenne du 1^{er} juin 2016 « relative à la mise en œuvre du programme d’achat de titres du secteur des entreprises¹⁹³ », au rachat massif de titres d’entreprises actives dans les secteurs les plus polluants.

190 CC, arrêt n° 7/2016 du 21 janvier 2016. Cf. *supra*, n° 33.

191 CE, arrêt *ASBL Association pour la défense des sites et vallées du namurois*, n° 250.708, du 27 mai 2021, p. 9.

192 <<https://www.clientearth.org>>.

193 *Journal officiel*, L 157, 15 juin 2016, p. 28-32.

Par son action, *ClientEarth* vise également indirectement la Banque centrale européenne (ci-après : la « BCE »), dont elle critique la décision (UE) n° 2016/948, à propos de laquelle elle sollicite qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE »).

91. L'action introduite est une action en cessation environnementale, fondée sur la loi du 12 janvier 1993 « relative au droit d'action en matière de protection de l'environnement¹⁹⁴ ».

ClientEarth sollicite du tribunal qu'il constate que les achats d'actifs réalisés par la BNB sur le fondement de la décision (UE) n° 2016/948 de la BCE du 1^{er} juin 2016 « relative à la mise en œuvre du programme d'achat de titres du secteur des entreprises », sont illégaux.

ClientEarth estime, en effet, que cette décision et les achats d'actifs réalisés par la BNB sur son fondement violent les dispositions supranationales suivantes :

- (i) les articles 11 et 127 TFUE, et l'article 3 TUE, lus conjointement avec l'article 296, 2, TFUE ;
- (ii) les articles 2, 7 et 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- (iii) les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon *ClientEarth*, la BCE n'aurait pas tenu compte, en adoptant la décision (UE) n° 2016/948, de ses obligations en matière d'objectifs environnementaux puisque la décision litigieuse permet l'achat massif de titres d'entreprises actives dans les secteurs les plus polluants.

ClientEarth sollicite, en conséquence, que, dans un premier temps, le tribunal interroge la CJUE, via une question préjudicielle, sur la légalité de la décision (UE) n° 2016/948. Elle sollicite que le tribunal ordonne, dans un second temps, la cessation des achats d'actifs litigieux, sous peine d'une astreinte de 1 000,00 € par jour de retard, à compter de l'expiration d'un délai de trois mois suivant la signification du jugement à intervenir.

92. L'affaire se fonde sur des raisons idéologiques, dès lors qu'il s'agit d'une action initiée par une association qui souhaite que les administrations européenne et belge soient condamnées en raison du non-respect de leurs obligations en matière environnementale.

Elle se fonde aussi sur des raisons juridiques, puisqu'il s'agit, via le mécanisme de l'action en cessation, d'obtenir l'invalidation d'une décision et la cessation de pratiques considérées comme contraires aux

194 *Moniteur belge* du 19 février 1993.

obligations qui incombent aux administrations européenne et belge en matière environnementale. L'action mobilise, en outre, tant le droit national – la loi du 12 janvier 1993 « relative au droit d'action en matière de protection de l'environnement » – que le droit européen – le TUE, le TFUE, la Charte des droits fondamentaux et la CEDH.

93. Par son jugement du 1^{er} décembre 2021, le président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles rejette la demande de *ClientEarth*.

La juridiction considère que les conditions qui permettraient de déclarer l'action en cessation fondée ne sont pas réunies. Il déclare, en conséquence, l'action non fondée, sans interroger la CJUE.

Dans un souci d'économie de la procédure, le tribunal n'examine pas la recevabilité de la demande, bien que celle-ci était contestée par la BNB.

94. *ClientEarth* a interjeté appel de cette décision devant la cour d'appel de Bruxelles en date du 31 janvier 2022.

À ce jour, l'affaire est pendante devant la cour.

2. L'analyse de l'action de la requérante

95. Ainsi qu'on a déjà eu l'occasion de le relever, le recours introduit par *ClientEarth* correspond à une action en cessation environnementale intentée sur le fondement de la loi du 12 janvier 1993 « relative au droit d'action en matière de protection de l'environnement » (a), accompagnée d'une question préjudicielle à destination de la CJUE (b).

a) L'action en cessation environnementale

96. L'action en cessation environnementale est un mécanisme qui permet¹⁹⁵ au Procureur du Roi, à une autorité administrative¹⁹⁶ ou à une

195 L'article 1^{er} de la loi du 12 janvier 1993 « relative au droit d'action en matière de protection de l'environnement » prévoit que l'action en cessation environnementale est instaurée « sans préjudice des compétences d'autres juridictions en vertu d'autres dispositions légales ». Cela signifie que « d'autres actions peuvent donc être introduites devant d'autres juridictions en exécution d'autres compétences, et notamment les recours en annulation et en suspension devant le Conseil d'État lorsqu'est en cause la légalité même d'un acte administratif. De même, une procédure en référé ordinaire peut aussi être introduite et poursuivie en parallèle » (J.-M. SECRETIN, « En périphérie du droit répressif de l'environnement : l'action en cessation environnementale », in P. MOËRYNCK, J.-M. SECRÉTIN, L. VANSNICK (coord.), *Droit répressif de l'environnement en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2022, spéc. p. 431).

196 Dans certains cas, l'action en cessation environnementale peut également être introduite par des citoyens, grâce à un mécanisme de substitution. Ce mécanisme

personne morale ayant dans son objet social la protection de l'environnement¹⁹⁷ de solliciter du président du tribunal de première instance, siégeant comme en référé¹⁹⁸, qu'il constate « l'existence d'un acte même pénalement réprimé, constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation d'une [ou] de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement¹⁹⁹ ».

L'action instituée par la loi du 12 janvier 1993 « relative au droit d'action en matière de protection de l'environnement » « n'est ni indemnitaire, ni réparatrice, mais protectionnelle. Elle n'a pas pour objectif de réparer les atteintes à l'environnement, mais de les empêcher soit en les prévenant, soit en imposant de mettre un terme aux comportements illégaux qui les occasionnent²⁰⁰ ».

En conséquence, le président du tribunal de première instance saisi sur cette base ne peut ordonner le paiement de dommages et intérêts. Il « peut²⁰¹ », en revanche, « ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement²⁰² », en d'autres termes ordonner la cessation d'actes positifs

de substitution est prévu par l'article 271, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale (en Région bruxelloise), par l'article L. 1242-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (en Région wallonne) et par l'article 194 du décret communal flamand (en Région flamande). Il permet à un ou plusieurs habitants d'une commune, en cas de défaut d'action des autorités communales, d'ester en justice au nom de celle-ci. À propos de l'application du mécanisme de substitution dans le cadre des actions en cessation environnementale, voy. J.-M. SECRETIN, *op. cit.*, p. 422-426.

197 La personne morale concernée doit, par ailleurs, avoir défini dans ses statuts le territoire auquel s'étend son activité et remplir les conditions prévues à l'article 17, alinéa 2, 1^o à 4^o, du Code judiciaire.

198 L'action comme en référé implique que la procédure doit respecter les formes et les délais du référé, mais que le juge statue au fond via un jugement et non au provisoire via une ordonnance.

199 Loi du 12 janvier 1993 « relative au droit d'action en matière de protection de l'environnement », art. 1^{er}, al. 1^{er}, *Moniteur belge* du 19 février 1993.

200 J.-M. SECRETIN, *op. cit.*, p. 434.

201 Le terme « peut » est celui utilisé par le texte légal. En l'état actuel de la jurisprudence, il semble toutefois que le président du tribunal de première instance qui constate que les conditions de fond de l'action en cessation sont réunies doit ordonner la cessation, sans pouvoir effectuer de balance des intérêts en présence (J.-M. SECRETIN, *op. cit.*, p. 436).

202 Loi du 12 janvier 1993 « relative au droit d'action en matière de protection de l'environnement », art. 1^{er}, al. 2, *Moniteur belge* du 19 février 1993.

(action) ou négatifs (abstention) constituant la violation d'une ou de plusieurs dispositions relatives à la protection de l'environnement.

S'il l'estime pertinent, le président du tribunal de première instance « peut accorder au contrevenant un délai pour se conformer aux mesures ordonnées²⁰³ ».

Avant tout débat au fond, une tentative de conciliation entre les parties doit avoir lieu²⁰⁴. Cette formalité n'est cependant pas prescrite à peine de nullité.

97. L'action en cessation environnementale ne peut être déclarée fondée par le président du tribunal que pour autant que trois conditions cumulatives soient réunies.

La première condition est celle d'« une violation manifeste » ou d'« une menace grave de violation ».

La démonstration de l'existence d'« une violation manifeste » comporte deux volets²⁰⁵. Il y a, en effet, lieu d'établir non seulement que la violation des dispositions relatives à la protection de l'environnement est suffisamment certaine, mais également que cette violation a un impact significatif sur l'environnement.

La démonstration d'une « menace grave de violation » implique, quant à elle, qu'il soit démontré un risque d'atteinte grave à l'environnement, que le demandeur tente de prévenir²⁰⁶.

La deuxième condition est relative à la nature de la (des) disposition(s) dont la violation est alléguée. Elles doivent, selon le texte de la loi du 12 janvier 1993 « relative au droit d'action en matière de protection de l'environnement », émaner de « lois, décrets et ordonnances, règlements ou arrêtés ». Tant la jurisprudence que la doctrine admettent cependant que les normes de droit européen ou international d'application directe en droit belge doivent être considérées comme étant également visées²⁰⁷.

La troisième condition est, quant à elle, relative à l'objet des dispositions dont la violation est alléguée, qui doivent être « relati[ves] à la protection de l'environnement ». Cette notion n'est pas définie par le législateur et s'interprète de manière large. Elle ne « se limite pas à

203 *Ibid.*, art. 1^{er}, al. 3.

204 *Ibid.*, art. 1^{er}, al. 2, *in fine*.

205 Cass., 2 mars 2006, R.G. C.05.0128.N, consultable sur <www.jurportal.be>.

206 J.-M. SECRETIN, *op. cit.*, p. 428.

207 *Ibid.*, p. 427.

la protection de la nature, mais englobe la protection du cadre de vie, en ce compris l'aménagement du territoire et de l'urbanisme²⁰⁸ ».

b) La question préjudicielle

98. Le mécanisme de la question préjudicielle à la CJUE trouve son fondement dans l'article 267 TFUE²⁰⁹.

Bien que cela ne soit pas expressément précisé dans le jugement du 21 décembre 2021, la question préjudicielle suggérée dans le cas d'espèce par *ClientEarth* était une question préjudicielle en validité de la décision (UE) n° 2016/948 précitée, non en interprétation de celle-ci.

3. Les résultats obtenus par la requérante et leur analyse

99. Le tribunal rejette la demande de *ClientEarth*.

Il considère que les conditions qui permettraient de déclarer l'action en cessation fondée ne sont pas réunies.

Plus précisément, il juge que :

- (i) L'article 127 TFUE, même lu en combinaison avec l'article 3 TUE, l'article 296, 2, TFUE, ainsi que les articles 2 et 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne sont pas des normes relatives à la protection de l'environnement (*troisième condition évoquée ci-avant*).

S'agissant, plus particulièrement, de l'article 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Tribunal estime que ces dispositions « sont sans lien, ni explicite ni tacite, avec la protection de l'environnement. La circonstance que les obligations en matière de protection de l'environnement qui pèsent sur l'UE découlent éventuellement du droit fondamental à la vie, est à cet égard sans incidence et n'a pas pour effet de faire des dispositions protégeant ce droit, des dispositions "relatives à la protection de l'environnement" au sens de la loi du 12 janvier 1993 ».

S'agissant de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, le tribunal juge que « bien que le droit à

208 Mons (20^e ch.), 15 juin 2017, *J.T.*, 2018/40, p. 913-914.

209 Sur le mécanisme de la question préjudicielle à la CJUE, voy. not. M. WATHELET, *Contentieux européen*, 2^e éd., Larcier, Bruxelles, 2014, p. 378-465 ; M. BROBERG, N. FENGER, *Le renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne*, Larcier, Bruxelles, 2013.

un environnement sain puisse être considéré à cet égard comme une composante du droit à la vie privée et familiale, pouvant fonder la mise en cause de la responsabilité de l'État ou de tiers pour violation de ces dispositions, les articles 7 de la [C]harte et 8 CEDH n'en constituent pas pour autant des dispositions "relatives à la protection de l'environnement", ou ayant pour objet la protection de l'environnement, au sens requis par la loi du 12 janvier 1993.

À cet égard, l'enseignement de l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 31 mars 2017 [...] n'est pas transposable à la présente espèce, dans la mesure où dans cette espèce, la cour était saisie d'une action en responsabilité contre l'État belge (art. 1382 et 1383 ancien C. civ.).

Il en va de même du jugement du 17 juin 2021 de la 4^e chambre de ce tribunal [...] ».

- (ii) L'article 11 TFUE et l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux ne sont pas des dispositions d'application directe dont la violation peut être censurée dans le cadre d'une action en cessation (*deuxième condition évoquée ci-avant*).

À ce sujet, le tribunal précise, notamment, qu'« il existe de multiples manières d' "intégrer" la protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité "dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union", et ceci suppose des choix politiques, qu'il n'appartient pas aux tribunaux de faire à la place du législateur européen.

La protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité constituent des objectifs que l'Union européenne s'est donnés, et qui peuvent être poursuivis, par exemple, grâce à des politiques de dissuasion des comportements jugés néfastes à l'environnement, ou au contraire grâce à des politiques d'incitants des comportements jugés favorables à l'environnement ; de même, l'action peut être menée plutôt au niveau des consommateurs, comme elle peut être menée plutôt au niveau des entreprises, ou des pouvoirs publics.

La circonstance que des options politiques existent quant à la manière d'implémenter concrètement les principes et objectifs définis, suffit à démontrer que les dispositions dont la violation est invoquée, ne sont pas directement applicables et ne peuvent dès lors fonder un droit d'action en cessation sur la base de la loi du 12 janvier 1993 ».

- (iii) En outre, l'existence d'une « violation manifeste », au sens de « suffisamment certaine », « et qui a des conséquences sur l'environnement », n'est pas démontrée (*première condition évoquée ci-avant*).

En ce qui concerne la preuve, le tribunal juge que : « En l'espèce, la mesure de cessation vise les rachats d'actifs réalisés par la BNB dans le cadre du CSPP et du PEPP, en ce qu'ils portent sur des titres d'entreprises dites “polluantes”.

Force est de constater que de tels rachats d'actifs ne portent pas, par eux-mêmes, atteinte à l'environnement et ne contribuent pas directement au réchauffement climatique.

Certes, en rachetant des actifs de ces entreprises, la BNB les alimente en liquidités et par voie de conséquence, les aide à obtenir du financement et donc indirectement, à éventuellement poursuivre ou développer des activités par hypothèse polluantes ; toutefois, sauf à la dénaturer[,] la loi du 12 janvier 1993 ne peut être interprétée comme visant à faire cesser de telles atteintes indirectes à l'environnement.

En tout état de cause, *ClientEarth* ne démontre pas *in concreto*, l'atteinte à l'environnement et plus particulièrement la contribution au réchauffement climatique, qui résulterait selon elle du programme de rachats d'actifs réalisé par la BNB ; elle se contente d'allégations vagues et de généralités, et notamment d'affirmer que “62,10 % des obligations d'entreprises achetées” (notamment) par la BNB “proviennent de secteurs responsables de 58,50 % des émissions de gaz à effets de serre de la zone euro” (résolution du Parlement du 29 mai 2018 sur la finance durable, n° 2018/2007).

Même à supposer cette affirmation exacte (ce que nous ne sommes pas en mesure de vérifier faute d'éléments concrets), il n'en reste pas moins que :

- ce ne sont pas les entreprises visées qui sont responsables de 58,50 % des émissions de gaz à effets de serre de la zone euro, mais les secteurs dont ces entreprises proviennent ;
- les activités, par hypothèse polluantes, de ces entreprises sont a priori légales et autorisées et ne violent en elles-mêmes aucune norme belge ou internationale relative à la protection de l'environnement, ni aucune autorisation individuelle (permis d'environnement p. ex.) ; à tout le moins, *ClientEarth* ne le prétend pas ;

- ces activités s'exercent indépendamment des rachats de titres par la BNB ; en d'autres termes, l'atteinte à l'environnement, si elle existe, découle de l'exercice (autorisé) des activités de ces entreprises – voire du secteur auquel elles appartiennent –, et non du rachat par la BNB des titres qu'elles émettent ;
- faute de précisions et d'éléments concrets quant aux entreprises visées et à l'utilisation qu'elles font des liquidités dégagées grâce au programme de rachats d'actifs, aucune atteinte à l'environnement en lien avec ce programme n'est prouvée ni même alléguée ; ainsi, il ne peut être exclu que grâce au financement ainsi reçu, ces entreprises aient au contraire soutenu des activités de recherche et développement en vue de réduire ou de supprimer les émissions de gaz à effets de serre, ou d'autres pôles d'activités non (ou moins) polluantes ; il est ainsi notoire que certaines sociétés pétrolières ou gazières ont développé une branche énergie renouvelable ; dans cette mesure, le programme de rachats d'actifs critiqué par *ClientEarth*, soutiendrait en réalité aussi des mesures favorables à l'environnement, ou à tout le moins neutres ».

Après avoir jugé qu'il n'est pas démontré que l'acte dont la cessation est demandée affecte l'environnement, le tribunal considère également qu'« aucune [...] "norme" n'impose de manière précise et concrète (au sens requis dans le cadre de la présente action fondée sur la loi du 12 janvier 1993) à la BCE – et encore moins à la BNB – de "mettre en œuvre une procédure adéquate de manière à tenir compte des considérations relatives à la protection de l'environnement dans le cadre du processus de prise de décision dans le domaine de la politique monétaire de l'Union" (p. 60 des conclusions de *ClientEarth*), même s'il est admis que c'est notamment de cette manière que les objectifs en matière de protection de l'environnement peuvent être intégrés dans les politiques de l'Union européenne ».

En conséquence, le tribunal déclare l'action non fondée, et juge qu'il n'y a pas lieu d'interroger la CJUE.

Dans un souci d'économie de la procédure, le tribunal n'examine pas la recevabilité de la demande, bien que celle-ci était contestée par la BNB.

*

100. La présente analyse et les débats qui ont eu lieu lors de la table ronde organisée en 2022 nous conduisent, en guise de conclusions, à émettre les réflexions suivantes.

Il y a, *premièrement*, que les affaires contentieuses présentées illustrent combien, en Belgique, la voie juridictionnelle est désormais mobilisée de manière militante par les associations environnementales.

Face au constat de l'inefficacité des moyens traditionnellement mis en œuvre, tels que les manifestations ou le recours aux médias, pour contraindre les autorités publiques à lutter contre le dérèglement climatique, les associations environnementales saisissent les juridictions judiciaires et administratives.

Le contentieux climatique n'est, toutefois, pas le fait des seules associations environnementales. Les particuliers, eux aussi, ont recours à la justice pour tenter de contraindre l'État à agir en ce sens.

À la différence des associations environnementales, les citoyens ne sont, toutefois, admis à agir, pour leur part, que dans la mesure où leurs intérêts particuliers sont en jeu. Alors que leur action est militante et qu'ils sont mus par l'intérêt général, ces citoyens se trouvent ainsi tenus de justifier leur action par l'invocation d'un intérêt personnel.

Il y a, *deuxièmement*, que la terminologie utilisée dans la législation, la jurisprudence et/ou la doctrine – « *nature* », « *environnement* », « *milieu* », « *climat* »... – n'est pas neutre. Elle constitue, au contraire, un indice de la manière dont le rapport entre l'Homme et la Nature est appréhendé dans le cadre du texte concerné.

La manière dont le rapport entre l'Homme et la Nature est appréhendé en droit belge transparaît également au travers des catégorisations auxquelles le système juridique belge recourt, telles que la distinction établie entre les choses – dont font partie la Nature et ses composantes – et les personnes.

Or, la manière dont la Belgique appréhende le rapport entre l'Homme et la Nature influence nécessairement le résultat des actions juridictionnelles diligentées par les associations et/ou les militants environnementaux.

Les catégorisations ne sont, toutefois, pas figées. L'expérience démontre qu'elles évoluent. Les nouvelles dispositions du Code civil belge, selon lesquelles les animaux ne sont plus des choses, en constituent un exemple.

Les actions juridictionnelles des associations et/ou militants environnementaux peuvent, par ailleurs, constituer un moyen afin de (tenter de) modifier ces catégorisations.

Enfin, il a été démontré que les obstacles que peuvent, dans une certaine mesure, constituer ces catégorisations – et, tout particulièrement, la distinction opérée entre les choses et les personnes –, dans le contexte de la lutte contre le dérèglement climatique, sont progressivement atténués par divers autres mécanismes.

Ainsi, l'acceptation des actions diligentées par les associations de défense de l'environnement, la réparation du préjudice écologique pur et l'intégration potentielle, au sein du Code pénal belge, du crime d'écocide, constituent des remèdes – que d'aucuns qualifieront d'imparfaits – en l'absence de reconnaissance d'une personnalité juridique à la Nature et à ses composantes.

Il y a, *troisièmement*, que le contentieux climatique conduit à s'interroger sur les rapports entre les différents protagonistes qu'il mobilise et leurs intérêts respectifs.

Le contentieux climatique conduit, tout d'abord, à s'interroger sur les rapports entre les États eux-mêmes et les possibles synergies qu'ils sont susceptibles de mettre en place – comme, par exemple, en vue d'incriminer l'écocide à titre de crime de droit international – ou, au contraire, les intérêts – politiques, économiques... – susceptibles de les opposer.

Le contentieux climatique conduit, également, à s'interroger sur le rapport des ordres juridiques nationaux aux ordres juridiques supranationaux, tels que celui de l'Union européenne et celui du Conseil de l'Europe, et aux normes qui en résultent.

Le rapport des États aux « experts », aux « techniciens »... et aux études qu'ils produisent est, lui aussi, mis en lumière, de même que la question de la force juridique ou probante de telles études.

La lutte contre le dérèglement climatique et le contentieux y relatif impliquent, dans de nombreux cas, de confronter des intérêts contradictoires. La lutte contre le dérèglement climatique doit-elle primer la lutte contre la crise énergétique ou la crise économique ? Le droit à un recours effectif pour les associations et citoyens doit-il primer en toutes circonstances, au risque de paralyser l'action administrative ? La protection du « climat » doit-elle prévaloir sur la protection de l'« environnement » et de certaines espèces ?

Enfin, le contentieux climatique questionne le principe de la séparation des pouvoirs et les limites qui s'imposent au juge amené à connaître d'une action ou d'un recours diligenté à l'encontre du pouvoir législatif

ou exécutif. Il met, par ailleurs, en exergue le rôle central que jouent les juridictions dans la lutte contre le dérèglement climatique, notamment dans l'interprétation des conditions de recevabilité des actions – comme l'intérêt à agir des associations environnementales – ou la définition du préjudice réparable – comme le préjudice écologique.

Il y a enfin, *quatrièmement*, que le contentieux climatique interroge l'efficacité de la voie juridictionnelle comme moyen d'action pour lutter contre le dérèglement climatique, ainsi que sur les alternatives qui s'offrent aux différents protagonistes.

Pour dépasser ces limites, ne faut-il pas envisager de collaborer plutôt que de s'opposer ? Les mécanismes de participation directe du citoyen à l'exercice de l'action publique ne constituent-ils pas, pour cette problématique en particulier, une voie plus appropriée ?