

Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges

par Matthias PETEL

Doctorant au Centre de philosophie du droit à l'UCLouvain et à Harvard

et Norman VANDER PUTTEN

*Doctorant — Aspirant FNRS à l'Université Saint-Louis Bruxelles**

INTRODUCTION

1. Durant la dernière décennie, les inscriptions d'objectifs climatiques chiffrés et temporellement définis dans l'ordre juridique se sont multipliées. En effet, un nombre croissant d'États adoptent des législations qui fixent des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2030 ou 2050, tandis que l'Union européenne impose par voie de règlements de tels objectifs à ses États membres¹. Ceux-ci seront prochainement revus à la hausse pour mettre en œuvre le règlement n° 2021/119 du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique en 2050 (loi européenne sur le climat)² augmentant l'ambition climatique de l'Union.

Au niveau belge, si la 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 » (proposition de loi spéciale climat) n'a finalement pas abouti après de nombreux débats et malgré une impressionnante mobilisation de la société civile³, des objectifs climatiques ont en revanche été ancrés législativement par des entités fédérées. La Région wallonne avait déjà adopté un décret « climat » du 20 février 2014 (décret climat wallon) fixant des objectifs climatiques en 2012⁴, avant que la Région de

* Les auteurs remercient chaleureusement Victor Davio ainsi que les deux pairs anonymes pour leurs commentaires avisés d'une version antérieure de ce texte. Cet article est à jour au 11 août 2022.

¹ Règlement n° 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris, *J.O.*, 19 juin 2018.

² *J.O.*, 9 juillet 2021.

³ *Doc.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3517/001. Pour une analyse en droit de la proposition de loi spéciale, voy. V. DAVIO, « La loi climat : une errance législative face à l'urgence ? », *Aménagement-Environnement*, 2021/1, pp. 6-20 ; G. ROLLAND et C. ROMAINVILLE, « Voyage au cœur de la notion de "loi spéciale". Propositions de loi spéciale "climat" », *A.P.T.*, 2020/2, pp. 286-309.

⁴ *M.B.*, 10 mars 2014.

Bruxelles-Capitale ne lui emboîte le pas au travers d'une « ordonnance climat » du 17 juin 2021 (ordonnance climat)⁵. Elle fut suivie, un mois plus tard, par la Communauté française et son décret du 1^{er} juillet 2021 « organisant une coordination et un renforcement des actions de la Communauté française en faveur d'une transition écologique » (décret de transition écologique)⁶ qui souscrit, notamment, à des objectifs de réduction de GES.

2. Ces récentes inscriptions d'objectifs climatiques dans l'ordre juridique belge et européen suscitent des interrogations quant à la valeur ajoutée de leur consécration (supra-)législative. Les effets extra-juridiques de ces normes ont d'ores et déjà été soulignés par d'autres : ils permettent d'envoyer un signal clair sur la trajectoire future à divers acteurs privés et publics, de forcer les gouvernements à rendre compte des actions entreprises au travers de leurs engagements, et de graver la volonté politique dans le marbre d'un instrument qui dispose d'une certaine inertie et d'une légitimité démocratique accrue par rapport à une promesse qui ne serait pas juridiquement ancrée⁷.

En revanche, les conséquences juridiques qui découlent de ces objectifs sont peu explorées à ce stade par la doctrine⁸. Or, à l'occasion des débats relatifs à la proposition de loi spéciale climat ou à l'ordonnance climatique bruxelloise, différents acteurs se sont inquiétés du double emploi de ces objectifs par rapport à ceux d'ores et déjà imposés par l'Union européenne à ses États membres⁹. En outre, le caractère contraignant ou non de ces objectifs a été discuté à de nombreuses reprises au vu, notamment, de l'importance croissante du contentieux climatique, y compris en Belgique¹⁰.

⁵ Ordonnance 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 organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle (aussi appelée ordonnance climat), *M.B.*, 25 juin 2021.

⁶ *M.B.*, 14 juillet 2021.

⁷ Voy. not., D. MISONNE avec A. AVERCHENKOVA, J. DERNBACH, P. MORAGA et C. VOIGT, « Governing by the goals. Do we need domestic climate laws? Policy Brief », *Observatorio Ley de Cambio Climático Para Chile*, Center for Climate and Resilience Research, Facultad de Derecho Universidad de Chile, février 2020, n° 15 et A. AVERCHENKOVA, S. FANKHAUSER et M. NACHMANY, « Introduction », in A. AVERCHENKOVA, S. FANKHAUSER et M. NACHMANY (eds), *Trends in Climate Change Legislation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 7.

⁸ Voy. toutefois M. PEETERS et N. ATHANASIADOU, « The continued effort sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement? », *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2020, vol. 29, n° 2, pp. 201-211. Voy. égal. C. HILSON, « Hitting the Target? Analysing the Use of Targets in Climate Law », *Journal of Environmental Law*, juillet 2020, vol. 32, n° 2, pp. 195-220.

⁹ Voy. not. l'intervention de la députée bruxelloise Czekalski (Rapport de la Commission de l'environnement et de l'énergie, projet d'ordonnance climat, *Doc.*, Parl. Rég. Brux., 2020-2021, A-356/2, p. 18) et la note suivante.

¹⁰ Voy. les auditions et réactions de M. Dewael, K. Deketelaere, D. Misonne et T. Vermeir : proposition de loi spéciale climat, Rapport des auditions fait au nom de la Commission de la santé publique, de l'environnement et du renouveau de la société, *Doc.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3517/007.

3. À la lumière des récentes consécérations (supra-)législatives d'objectifs climatiques, la présente contribution entend donner quelques clés de lecture des effets de droit que ces cibles produisent. À cette fin, et après avoir dressé un état des lieux comparatif des objectifs de réduction des émissions de GES dans l'ordre juridique belge et européen (I), les pages qui suivent s'attardent sur les conséquences que les législations elles-mêmes attachent aux objectifs ainsi fixés ainsi que sur leur traitement jurisprudentiel (II). Il en ressort que l'effet juridique de ces ancrages, qui varie selon l'instrument considéré, est double. D'un côté, les objectifs climatiques viennent calibrer une obligation de planification imposée par ces sources aux exécutifs : les plans d'action doivent permettre d'atteindre ces cibles. De l'autre, ils créent, lorsque leur formulation est suffisamment univoque, une forme d'obligation de résultat à destination des pouvoirs publics. Ceci permet aux juridictions de constater une faute de la puissance publique dans le cadre d'une éventuelle mise en cause de sa responsabilité civile.

I. OBJECTIFS CLIMATIQUES CHIFFRÉS BELGES : ÉTAT DES LIEUX

4. Depuis l'adoption du Protocole de Kyoto en 1997, les engagements en matière d'atténuation du réchauffement climatique prennent notamment la forme d'objectifs de réduction d'émissions de GES, exprimés en pourcentages et définis dans le temps ¹¹.

Dans un premier temps, l'effort de réduction d'émissions opérait dans une approche principalement descendante. Il s'agissait de décliner un objectif global via une répartition des efforts à fournir par chaque État. L'adoption de l'accord de Paris en 2015 a entraîné un tournant en la matière, en reposant principalement sur le niveau d'ambition que les États établissent au travers de leurs contributions nationales déterminées (CND), ce qui relève d'une perspective plutôt ascendante ¹².

En Belgique, du fait des instruments climatiques de l'Union européenne, ces deux approches se superposent. En effet, des instruments législatifs qui fixent des objectifs de réduction d'émissions de GES sont adoptés par différentes entités (§ 1), tandis que l'Union européenne, elle-même partie à l'accord de Paris, répartit les efforts nécessaires à l'atteinte de ses propres engagements en imposant, par voie réglementaire, des objectifs de réduction aux États membres qui complètent les effets du système d'échange de quotas d'émission de l'Union (SEQUE) (§ 2).

¹¹ D. McLAREN et N. MARKUSSON, « The co-evolution of technological promises, modelling, policies and climate change targets », *Nature Climate Change*, mai 2020, vol. 10, n° 5, pp. 392-397 ; M. PEETERS et N. ATHANASIADOU, « The continued effort sharing approach in EU climate law », *op. cit.* (note 8).

¹² G. IACOBUTA *et al.*, « National climate change mitigation legislation, strategy and targets: a global update », *Climate Policy*, octobre 2018, vol. 18, n° 9, pp. 1114-1132.

1.1. Lois climats : de l'objectif politique à l'obligation juridique ?

5. Différentes législations établissent des objectifs climatiques en Belgique. Celles-ci relèvent du modèle des « lois climats », qui bourgeonnent dans l'Union européenne et ailleurs ¹³. Si, au sens large, ces termes renvoient à toute législation qui traite de questions climatiques, la notion est entendue ici de manière plus restrictive comme une législation 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 rapportage » ¹⁴.

6. Au niveau de la Région wallonne, le décret climat wallon a pour objectif une réduction des émissions de CO_{2eq} de 30 % par rapport à 1990 d'ici 2020, et de 80 à 95 % par rapport à la même année d'ici 2050 ¹⁵. Au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, depuis l'adoption de l'ordonnance climat, le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (COBRACE) prévoit des objectifs aux horizons 2030 et 2040 de réduction d'émissions directes de GES d'au moins, respectivement, 40 et 67 % par rapport à 2005 ¹⁶. Enfin, au niveau de la Communauté française, qui dispose de nettement moins de compétences susceptibles d'influencer directement le niveau d'émissions de GES ¹⁷, le décret de transition écologique indique, dans des termes moins assertifs, que l'entité « contribue » à l'atteinte des objectifs globaux de neutralité carbone en 2050, et de réduction de 55 % des émissions de GES en 2030 par rapport à 1990 ¹⁸. Les autres entités fédérées n'ont, à notre connaissance, pas adopté d'objectifs climatiques dans des instruments législatifs ¹⁹. Il n'y a, par ailleurs, pas de « loi climat » au niveau fédéral ²⁰, une proposition faite en ce sens ayant été rejetée en 2019 ²¹. Celle-ci

¹³ Pour un aperçu global, voy. *ibid.*

¹⁴ P. BOOT cité par D. MISONNE, « Rapport du quatrième séminaire académique du 22 octobre 2018 », SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, disponible sur https://www.climat.be/files/7815/4339/5262/KlimGov_S4_Rapport_FR.pdf, p. 5.

¹⁵ Art. 4 du décret climat wallon. À défaut pour le Gouvernement d'avoir fixé avant le 31 décembre 2020 le pourcentage exact de réduction pour 2050, celui-ci est établi à 95 % en vertu du même article.

¹⁶ Art. 1.2.2 du COBRACE.

¹⁷ La réduction d'émissions de GES suppose de mobiliser des compétences relevant de différents niveaux de pouvoirs qui s'articulent en partie les uns aux autres (F. VANRYKEL, « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », *R.B.D.C.*, 2017, vol. 3, pp. 223-246). Relevons, à cet égard, que la section de législation du Conseil d'État indique régulièrement qu'il convient de distinguer la notion de compétence de celle d'objectif : voy. not. les avis n^{os} 64.013/2/V et 64.014/2/V donnés le 5 septembre 2018, p. 7.

¹⁸ Art. 2 du décret du 1^{er} juillet 2021 précité.

¹⁹ Voy. toutefois le plan climat flamand du 16 juillet 2021, disponible sur <https://omgeving.vlaanderen.be/intern-klimaatplan-vlaamse-overheid>. Les compétences climatiques des autres autorités sont, elles aussi, limitées.

²⁰ Voy. néanmoins les objectifs climatiques présents dans la vision stratégique à long terme adoptée en annexe de l'arrêté royal du 18 juillet 2013 portant fixation de la vision stratégique fédérale à long terme de développement durable, *M.B.*, 8 octobre 2013, point 31.

²¹ Voy. *supra*.

visait à inscrire des objectifs climatiques aux horizons 2030 et 2050, parmi lesquels on trouvait une réduction d'émissions de GES d'au moins 55 % et de 95 % par rapport à 1990 pour ces deux échéances²².

Enfin, relevons que l'Union européenne a récemment rehaussé ses objectifs climatiques en adoptant, elle aussi, une loi européenne sur le climat le 30 juin 2021. Celle-ci prévoit l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050, et une diminution d'au moins 55 % des émissions d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 1990²³. Précisons que la neutralité carbone constitue bien une limite quantifiée qui vise les émissions *nettes* de GES, soit les GES émis desquels sont soustraits ceux qui ont été absorbés via des puits de carbone naturels ou technologiques²⁴. Ces nouvelles cibles requerront de réviser, ou non, le décret climat wallon et le COBRACE selon la traduction concrète de celles-ci sur le plan européen et intra-belge (*cf. infra*).

TABLEAU COMPARATIF D'OBJECTIFS BELGES
DE RÉDUCTIONS D'ÉMISSIONS DE GES

Collectivité	Instrument	Objectifs de réduction d'émissions de GES
État fédéral — Niveau supra-législatif	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 — <i>non adoptée</i>	Art. 6. « § 1 ^{er} . La politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions vise les objectifs à long terme suivants : 1° réduire les émissions de gaz à effet de serre en Belgique d'au moins 95 % d'ici 2050 par rapport aux niveaux de 1990 ; (...) § 2. La politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions vise les objectifs intermédiaires suivants : 1° réduire les émissions de gaz à effet de serre en Belgique d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 (...) ».

²² Art. 6 de la proposition de loi spéciale climat précitée.

²³ Règlement n° 2021/1119 précité.

²⁴ La manière dont ces derniers sont comptabilisés n'est pas précisée dans le règlement, qui se contente d'indiquer dans ses considérants qu'il s'agit des puits repris dans les inventaires établis pour la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques. À cet égard, voy. le considérant 20 du règlement n° 2021/1119. Celui-ci prévoit toutefois un plafond d'absorptions pour l'objectif 2030 et précise que les puits *naturels* doivent être privilégiés aux puits *technologiques*.

Collectivité	Instrument	Objectifs de réduction d'émissions de GES
Région wallonne	Décret climat du 20 février 2014	Art. 4. « Le présent décret a pour objectifs la réduction des émissions de gaz à effet de serre de : 1° 30 pour cent d'équivalents CO ₂ par rapport à [1990] d'ici 2020 ; 2° 80 à 95 pour cent d'équivalents CO ₂ par rapport à [1990] d'ici 2050 ».
Région de Bruxelles-Capitale	Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (COBRACE), modifié par l'ordonnance climat du 17 juin 2021	Art. 1.2.2. « En 2050, les émissions directes de gaz à effet de serre de la Région sont réduites d'au moins 90 % par rapport à 2005 afin d'atteindre la neutralité carbone. Les émissions directes de gaz à effet de serre de la Région sont réduites d'au moins 40 % en 2030 et d'au moins 67 % en 2040 par rapport à 2005 ».
Communauté française	Décret du 1 ^{er} juillet 2021 organisant une coordination et un renforcement des actions de la Communauté française en faveur d'une transition écologique	Art. 2. « La Communauté française contribue à l'atteinte des objectifs globaux suivants : 1° la neutralité carbone au plus tard en 2050 ; 2° la réduction d'au moins 55 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 (...) ».

7. La comparaison du libellé de ces dispositions permet de dissocier celles qui ont une portée programmatique de celles qui traduisent une véritable volonté de lier plus précisément les autorités. En effet, pour certains de ces instruments, le contenu de la disposition en elle-même est relativement indéterminé : il en est ainsi du cas du décret de transition écologique — où une simple « contribution » à un objectif global est mentionnée — ou de celui de la Région wallonne, qui se contente de décrire l'objectif du décret. Par contraste, les termes employés dans l'ordonnance climat ou dans la loi climat européenne²⁵ ont toutes les allures

²⁵ Art. 2 de la loi climat européenne précitée (« L'équilibre entre les émissions et les absorptions des gaz à effet de serre réglementées dans le droit de l'Union à l'échelle de l'Union est atteint dans l'Union d'ici à 2050 au plus tard (...) ») et art. 4 du même règlement (« l'objectif contraignant de l'Union en matière de climat pour 2030 consiste en une réduction, dans l'Union, des émissions nettes de gaz à effet de serre (émissions après déduction des absorptions) d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 »).

d'une obligation de résultat : les dispositions emploient l'indicatif, sont précises (elles emploient un indicateur défini dans l'ordre juridique comme opérateur de précision²⁶), déterminées dans le temps et désignent une collectivité comme destinataire de la norme. En outre, une volonté limpide de rendre « contraignants » ces objectifs se déduit des travaux préparatoires pour la première²⁷, du libellé des dispositions du règlement européen lui-même pour la seconde²⁸. La section II reviendra sur les conséquences de cette distinction.

1.2. Objectifs découlant de la répartition de l'effort européen

8. L'action de l'Union européenne en matière climatique se concrétise dans de nombreux instruments²⁹. Concernant les objectifs de réduction de GES, le règlement n° 2018/842 impose à chaque État des cibles de réductions d'émissions pour la période 2020-2030, lesquelles doivent être opérationnalisées en cibles annuelles par la Commission³⁰. Contrairement aux objectifs cités dans la section précédente, ceux de l'Union, qui bénéficient de la primauté du droit européen sur le droit interne, concernent les secteurs non couverts par le SEQUE³¹. Concrètement, pour la Belgique, l'annexe de ce règlement prévoit un objectif de réduction de 35 % pour 2030 par rapport à 2005, avec toutefois la possibilité d'activer certains mécanismes de flexibilité³². Relevons que ces cibles devraient être rehaussées en vue de les rendre compatibles avec les nouvelles ambitions de la loi climat européenne³³.

²⁶ Voy. not. l'article 26 du règlement n° 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, *J.O.*, 21 décembre 2018.

²⁷ Exposé des motifs du projet d'ordonnance climat, *Doc.*, Parl. Rég. Brux., 2020-2021, A-356/1, pp. 12-13.

²⁸ Art. 1^{er} de la loi climat européenne précitée. Le cas de la proposition de loi spéciale climat est, quant à lui, plus ambigu. Le libellé était formulé comme une exigence de moyen (« La politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions vise les objectifs [...] »), tandis que les développements indiquaient que ces objectifs étaient « politiquement contraignants » (développements de la proposition de loi spéciale climat, *Doc.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3517/001, p. 10).

²⁹ Pour un panorama, voy. P. THIEFFRY, *Manuel de droit européen de l'environnement et du climat*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2021, pp. 185 et s.

³⁰ Règlement n° 2018/842 précité. À ce sujet, voy. M. PEETERS et N. ATHANASIADOU, « The continued effort sharing approach in EU climate law », *op. cit.* (note 8), p. 201. Pour la période 2013-2020, voy. la décision n° 406/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009, relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020.

³¹ Sont également exclues du champ d'application les émissions couvertes par le règlement n° 2018/841 du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, *J.O.*, 19 juin 2018.

³² Voy. art. 5, 6, 7 et 10 du règlement n° 2018/842 précité.

³³ La proposition de la Commission du 14 juillet 2021 prévoit un objectif de réduction de 47 % pour la Belgique à l'horizon 2030 : proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement n° 2018/842 précité, COM/2021/555 final.

9. Concernant la répartition intra-belge de cette charge nationale, et sans entrer dans les méandres de l'insuffisante coopération interfédérale belge en matière climatique³⁴, relevons qu'un accord de coopération du 12 février 2018 opérait ce partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020³⁵. Il répartissait l'effort de réduction d'émission de GES — alors de 15 % — comme suit : 15,7 % pour la Région flamande, 14,7 % pour la Région wallonne, et 8,8 % pour la Région de Bruxelles-Capitale. Aucun accord de coopération n'a été conclu à ce stade pour la période 2021-2030.

10. Enfin, l'intitulé du règlement n° 2018/842 précité — relatif aux réductions annuelles *contraignantes* —, ainsi que les effets que le règlement attache à ces cibles, exposés dans la section suivante, laissent peu de doutes quant au fait que l'Union vise à imposer des obligations de résultat aux États membres. La section II explore, dès lors, les effets de droit attachés, par les instruments (supra-) législatifs eux-mêmes ou, potentiellement, par la jurisprudence, à ces normes qui fixent des objectifs dits « contraignants ».

II. GARANTIE NORMATIVE DES OBJECTIFS CLIMATIQUES CHIFFRÉS JURIDIQUEMENT ANCRÉS

11. Nous décrivons ci-dessous les effets de ces normes d'objectifs au travers d'une analyse de leur garantie normative, soit de la « garantie du respect et de la validité de [ces] norme[s] offerte par le système juridique »³⁶ en faisant appel au contentieux climatique, éventuellement étranger, à titre d'éclairage. Une forme de garantie normative découle, ici, de deux éléments. D'un côté, la consécration juridique de ces objectifs s'accompagne d'obligations de planification. Les objectifs climatiques viennent alors préciser l'étendue du plan en fixant un horizon à atteindre sous contrôle, dans certains États du moins, du juge (§ 1). De l'autre, s'il s'avère que ces objectifs ne sont pas atteints, la source de droit peut, comme dans le cas de la répartition européenne de l'effort climatique, y attacher des conséquences automatiques. La consécration juridique de l'objectif climatique facilite également la démonstration d'une faute et/ou d'une violation de droits fondamentaux dans le chef des autorités publiques (§ 2).

³⁴ Pour un exposé critique de la coopération interfédérale en matière climatique que la loi spéciale climat entendait réformer, voy. l'appréciation qu'en fait le tribunal de première instance dans l'affaire *Klimaatzaak* : TPI Bruxelles (civ.), 17 juin 2021, 2015/4585/A, disponible sur : <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/vzw-klimaatzaak-v-kingdom-of-belgium-et-al/>.

³⁵ Accord de coopération du 12 février 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020.

³⁶ C. THIBIERGE, « Conclusion. Le concept de “force normative” », in C. THIBIERGE (dir.), *La force normative. Naissance d'un concept*, Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, 2009, p. 825.

II.1. Objectifs climatiques et obligations de planification

12. L'un des principaux effets des objectifs de réductions d'émissions de GES contenus tant dans les législations climatiques que dans le droit de l'Union européenne relatif à la répartition de l'effort climatique européen tient dans le fait qu'ils calibrent et, dès lors, co-déterminent une obligation de planification.

A. Obligations de planification dans les lois climats belges

13. Les « lois climats » belges adoptées dans les entités fédérées contraignent l'exécutif à adopter un plan en vue de parvenir aux objectifs adoptés³⁷. Ainsi, le décret climat wallon prévoit que le gouvernement « élabore un projet de Plan Air Climat Énergie qui expose les mesures qu'il envisage de prendre pour respecter les budgets d'émission » (article 13), lesquels doivent être définis par le Gouvernement « afin de rencontrer les objectifs de réduction d'émissions » (article 8)³⁸. Au niveau bruxellois, le COBRACE consacre l'entièreté de son Titre 4 aux conditions d'élaboration et au contenu du Plan régional Air-Climat-Énergie qui doit être adopté par le gouvernement³⁹. Celui-ci doit fixer « les mesures permettant d'atteindre les objectifs de la Région en matière de qualité de l'air, de climat et d'énergie »⁴⁰. Le décret de transition écologique de la Communauté française précise quant à lui que le plan transversal du Gouvernement doit permettre d'atteindre les cibles climatiques mentionnées *supra*⁴¹. Enfin, la proposition de loi spéciale climat prévoyait une exigence similaire pour le Plan national intégré Énergie-Climat qu'une agence interfédérale pour le climat nouvellement créée devait élaborer⁴².

14. Le fait que les objectifs calibrent l'ambition des plans à adopter permet, d'abord, de faciliter le contrôle parlementaire de l'exécutif ainsi qu'une éventuelle mise en cause de la responsabilité politique en cas de défaillance. Ensuite, quant à la justiciabilité de cette obligation de planification, relevons qu'une décision irlandaise a, dans une affaire récente, conclu à l'annulation d'un tel plan élaboré par le gouvernement en raison de son insuffisance. Cette action en justice était portée par l'association environnementale « Friends of the Irish Environment » (FIE) et visait le Plan national de lutte contre le changement climatique (« National Mitigation Plan ») adopté en 2017. Selon la loi climat irlandaise (*Climate Action and Low Carbon Development Act*), il devait permettre la mise en œuvre de l'objectif de

³⁷ Nous n'analysons pas, ci-dessous, les mécanismes de suivi et de rapportage prévus par ces instruments, bien qu'ils participent de la garantie normative des objectifs climatiques.

³⁸ Voy. égal. art. 5, 1°, du décret climat du 20 février 2014 précité.

³⁹ Art. 1.4.13 du COBRACE précité.

⁴⁰ Art. 1.4.1 du COBRACE précité.

⁴¹ Art. 3 du décret du 1^{er} juillet 2021 précité.

⁴² Voy. art. 8 et 11 de la proposition de loi spéciale climat précitée. Au niveau de la loi climat européenne, voy. art. 2, § 2, du règlement n° 2021/1119 précité.

neutralité carbone d'ici à 2050. Entre autres arguments, FIE reprochait au Plan de ne pas prévoir de mesures adéquates pour parvenir à cet objectif.

Le 31 juillet 2020, la Cour suprême annula ce plan en indiquant qu'« un plan conforme doit être suffisamment spécifique quant à la politique à suivre sur l'ensemble de la période allant jusqu'à 2050 »⁴³ et qu'en l'occurrence le Plan dans sa forme actuelle est « excessivement vague »⁴⁴. Selon la Cour, les autorités doivent, dès lors, décliner cet objectif de neutralité dans le temps avec des étapes intermédiaires (chiffrage des réductions à opérer à court, moyen et long terme) et doivent mentionner les mesures envisagées par secteur afin de permettre une discussion publique sur leur pertinence⁴⁵.

Si cette décision concerne la *précision* du plan, et non son *ambition* en tant que telle, elle constitue néanmoins un contrôle de la qualité de celui-ci. À notre estime, un tel contrôle ne peut être directement transposé dans le contexte belge : les plans présentés dans cette sous-section forment des engagements politiques⁴⁶ préparant des actes décisifs qui, eux, modifieront l'ordonnancement juridique ou créeront des droits et obligations. Ils ne sont dès lors pas des actes susceptibles de recours devant le Conseil d'État⁴⁷. En revanche, un manquement à l'exigence d'ériger un plan apte à atteindre l'objectif imposé peut être invoqué, pour autant qu'il y ait intérêt à agir⁴⁸, dans le cadre d'une action en responsabilité des pouvoirs publics pour faute du pouvoir exécutif⁴⁹, sur laquelle nous revenons plus bas.

⁴³ Irish Supreme Court, *Friends of the Irish Environment c. The Government of Ireland*, Appeal No. 205/19, 31 July 2020, § 6.18. Pour un commentaire, voy. O. KELLEHER, « A Critical Appraisal of Friends of the Irish Environment v Government of Ireland », *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2020, pp. 138-146.

⁴⁴ *Ibid.*, § 6.43.

⁴⁵ Dans le même sens, un arrêt récent de la Haute Cour de justice, une des cours supérieures d'Angleterre et du pays de Galles, a estimé que la stratégie de neutralité carbone du gouvernement britannique (Net Zero Strategy) ne respectait pas la loi climat du pays (Climate Change Act). Cette violation résulte du fait que le plan adopté ne chiffre pas l'impact des mesures envisagées et dès lors ne démontre pas comment les objectifs climatiques seront respectés. Afin de remédier à ce manque de précision, le gouvernement doit actualiser son plan et quantifier précisément la politique menée. Pour le jugement complet, voy. England and Wales High Court, Administrative Court, *Friends of the Earth Ltd & Ors v. Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy*, 18 July 2022.

⁴⁶ En ce sens, voy. e.a. C.E., avis n° 52.736/4 du 11 février 2013.

⁴⁷ En effet, contrairement à un acte matériel ou à une mesure interne à l'administration, un acte juridique est « nécessairement un acte qui non seulement produit des effets de droit, mais vise également à produire pareils effets » (F. BELLEFLAMME et R. FONTEYN, « Le tweet administratif, usine à gazouillis ? », *A.P.T.*, 2019, n° 4, pp. 522-523). En revanche, le fait que ces plans ne soient pas adoptés au moyen de véhicules contraignants n'est pas déterminant aux yeux du Conseil d'État : voy. la référence précitée et les nuances apportées par les auteurs.

⁴⁸ Sur ce point, voy. C. ROMAINVILLE et F. DE STEXHE, « L'action d'intérêt collectif », *J.T.*, 2020, vol. 11, n° 6807, pp. 189-201.

⁴⁹ Voy. par analogie Civ. Bruxelles, 10 octobre 2018, *T.M.R.*, 2018, pp. 706 et s., qui concerne l'action en cessation instituée par la loi du 12 janvier 1993, que nous n'explorons pas dans le cadre de cette contribution.

B. Obligations de planification dans le règlement n° 2018/842

15. Concernant, ensuite, les objectifs assignés aux États membres qui découlent de la répartition de l'effort climatique intra-européenne, le règlement n° 2018/1999 sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action pour le climat impose l'adoption, tous les dix ans, à partir de 2019, d'un plan national intégré énergie-climat (PNIEC)⁵⁰. Le règlement n'indique pas explicitement que ce PNIEC doit permettre d'atteindre les objectifs nationaux de réduction d'émissions. Une telle exigence se déduit, en revanche, du fait que le PNIEC doit, d'une part, ancrer « l'objectif spécifique national contraignant » de l'État concerné et, d'autre part, comprendre un point relatif aux « politiques et mesures visant à réaliser l'objectif spécifique fixé dans le règlement (UE) 2018/842 »⁵¹. Aucune sanction ne semble être attachée à un manque d'ambition du PNIEC par le règlement, si ce n'est celle, de fait, d'une critique de la Commission — dont les PNIEC belges successifs ont systématiquement fait l'objet⁵² — ou celle, théorique à ce jour, d'un recours en manquement⁵³.

II.2. Objectifs climatiques et obligations de résultats

16. Une certaine garantie normative de ces objectifs découle également des répercussions qui surviennent lorsque la collectivité concernée rate sa cible. Pour un seul des cas étudiés dans le cadre de cette contribution, la source de droit prévoit elle-même des conséquences en cas de non-atteinte de l'objectif de réduction de GES. En effet, le règlement n° 2018/842 précité prévoit que si la Commission constate dans son évaluation annuelle que les progrès réalisés par un État sont en deçà des objectifs qui lui ont été attribués, ce dernier doit présenter un plan de mesures dites « correctives » en vue d'entrer dans les clous⁵⁴. L'article 10 prévoit, par ailleurs, un ajustement automatique des quotas d'émissions subséquents pour l'État qui aurait émis trop de GES durant une période donnée⁵⁵.

⁵⁰ Art. 3 du règlement n° 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat.

⁵¹ Annexe I, 3.1.1. i), du règlement n° 2018/1999 précité. Un dialogue avec la Commission précède l'arrêt du plan, dans le cadre duquel l'institution européenne peut émettre des recommandations qui doivent être suivies ou, à défaut, écartées explicitement et de manière motivée : art. 3 et 9 du règlement n° 2018/1999 précité.

⁵² À ce sujet, voy. V. DAVIO, « La loi climat : une errance législative face à l'urgence ? », *op. cit.* (note 3), p. 16 et les références citées.

⁵³ Un manque suffisamment flagrant d'ambition peut toutefois être considéré comme une violation caractérisée du droit de l'Union qui, selon la jurisprudence *Facortame III — Brasserie du pêcheur* (CJCE, C-46/93 et C-48/93, 5 mars 1996), peut fonder la responsabilité de l'État.

⁵⁴ Art. 8 du règlement n° 2018/842 précité. La Commission « peut émettre un avis sur la fiabilité des plans de mesures correctives », lequel doit être dûment pris en compte par l'État concerné (art. 8, (3)).

⁵⁵ Relevons encore que les considérants du règlement insistent sur la possibilité, voire sur le « devoir » de la Commission d'enclencher un recours en manquement en cas de défaut, ce qui n'a pas été fait pour la période 2012-2020 (considérant 29 du règlement n° 2018/842 précité).

17. Cette présence, dans l'instrument, de sanctions en cas de manquement est toutefois un cas isolé : les autres législations n'en prévoient pas, ce qui a amené certains à qualifier ces objectifs de « non contraignants »⁵⁶. Il nous semble cependant que les cours et tribunaux peuvent — directement ou indirectement — donner un effet à ces normes, étant entendu que leur justiciabilité dépend notamment du niveau de la formulation de la norme qui les contient⁵⁷. En ce sens, lorsque ces obligations sont définies avec précision et traduisent une intention de lier, il nous semble que le juge doive constater qu'il y a illégalité et, partant, établir la responsabilité des pouvoirs publics, comme l'ont fait deux juridictions françaises (A). Les normes fixant des objectifs, même lorsqu'elles sont moins précises, peuvent également faciliter la reconnaissance, par un juge, de la violation du standard d'une autorité normalement prudente et diligente (B).

A. Le constat d'illégalité dans le cadre d'une action en responsabilité des pouvoirs publics

18. Lorsqu'il y a un manquement à des normes qui fixent, sans ambiguïtés, une obligation de résultat en matière climatique, il nous semble que le juge doive constater que le comportement des pouvoirs publics est illégal, sauf en cas d'erreur invincible ou d'autres causes exonératoires⁵⁸. En effet, en Belgique, le principe de la responsabilité de la puissance publique est aujourd'hui admis pour des actes et omissions fautives du pouvoir exécutif⁵⁹ et législatif⁶⁰. Certes, une incertitude demeure quant à l'unité entre illégalité et faute, les uns assimilant toute violation d'une norme supérieure à une faute⁶¹ (« unité absolue »), les autres estimant que la faute de l'autorité ne peut être fondée que si la norme violée impose d'agir ou

⁵⁶ Voy. not. l'audition du professeur K. De Ketelaere en Commission de la santé publique, de l'environnement et du renouveau de la société de la Chambre du 11 mars 2019 précitée, *Doc.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3517/001, pp. 17-19.

⁵⁷ En ce sens, voy. D. MISONNE, M. EL BERHOUMI, L. TRIAILLE et C. NENNEN, « Rapport du séminaire n° 1 : Climat, Constitution et répartition des compétences », 23 avril 2018, disponible sur https://climat.be/doc/KlimGov_S1_Rapport_FR.pdf, p. 21.

⁵⁸ L'exposé des motifs de l'ordonnance climat bruxelloise, modifié sur ce point suite à l'avis du Conseil d'État, indique, à cet égard, ce qui suit : « [s]i aucune sanction n'est définie dans la présente ordonnance en cas de non-respect de ces objectifs, leur inscription dans une ordonnance renforce la "justiciabilité" des obligations de la Région en matière de climat [...] » (Exposé des motifs, Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 précité, A-356/1 – 2020/2021, pp. 12-13). Voy. égal., par analogie, la jurisprudence européenne en matière de qualité de l'air : CJUE, C-488/15, 5 avril 2017 et C-336/16, 22 février 2018.

⁵⁹ Pour un exposé récent, voy. N. BERNARD et N. VANDER PUTTEN, « La responsabilité civile de l'État pour faute du pouvoir exécutif — Anno 2020 », *J.T.*, pp. 734-739.

⁶⁰ Voy. pour de plus amples considérations, F. BOUHON, « La responsabilité civile pour la faute du législateur — Anno 2020 », *J.T.*, 2020, pp. 745-749.

⁶¹ Voy. entre autres P. VAN OMME-SLAGHE, « La responsabilité des pouvoirs publics et, en particulier du pouvoir exécutif : bilan en 2014 », in F. TULKENS et J. SAUTOIS (coord.), *Actualités en droit public et administratif : la responsabilité des publics*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 20.

de s'abstenir de manière *déterminée* (« unité relative ») ⁶². La pertinence de cette controverse semble toutefois limitée lorsque des objectifs ciblés et définis dans le temps sont établis de manière univoque et constituent précisément des obligations qui prescrivent un comportement déterminé aux pouvoirs publics.

19. Si peu d'affaires climats ont été rendues à ce jour dans les États européens munis d'une loi climat ⁶³, deux décisions françaises adoptées ces deux dernières années, l'une du Conseil d'État, l'autre du tribunal administratif de Paris, ont récemment traité d'actions fondées sur le non-respect d'objectifs climatiques préalablement adoptés afin d'établir l'illégalité de l'action de l'État en matière climatique.

20. Le Conseil d'État français avait été saisi par la commune de Grande Synthe, localité littorale particulièrement vulnérable aux effets du changement climatique, suite au refus de sa demande faite au gouvernement d'adopter des mesures supplémentaires afin de diminuer les émissions de GES de la France.

Dans un premier temps, le 19 novembre 2020, le Conseil d'État français a constaté les manquements de l'État, son action climatique ne permettant pas de respecter les engagements pris. Il exigeait, dès lors, une justification du refus d'adopter des mesures complémentaires afin d'atteindre les objectifs climatiques déclinés au niveau européen et national qui traduisent l'accord de Paris ⁶⁴. Jusque-là, le législateur français avait fixé législativement un objectif de réduction des émissions de GES de 40 % d'ici à 2030 par rapport au niveau de 1990 (loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte) et de neutralité carbone d'ici 2050 (loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat). Opérationnalisant cet objectif, conformément à la loi, le gouvernement avait défini au sein de sa Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) des budgets carbone au plafond dégressif pour les périodes suivantes : 2015-2018, 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033. Dans son arrêt, le Conseil d'État observe que le budget 2015-2018 a été substantiellement dépassé. En outre, un décret du 21 avril 2020 reporte les efforts à fournir en revoyant à la baisse les réductions des émissions de GES pour la période 2019-2023 (2^e budget), ouvrant ainsi la porte à « un décalage de la trajectoire de réduction des émissions qui conduit à reporter l'essentiel de l'effort après 2020 » ⁶⁵.

Dans un second temps, à défaut de justification suffisante du gouvernement dans le délai qui lui était accordé, le Conseil d'État a enjoint le 1^{er} juillet 2021 le

⁶² Voy. D. DE ROY, « La responsabilité quasi délictuelle de l'administration : unité ou dualité des notions d'illégalité et de faute », in H. DUMONT, P. JADOUL et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Bruxelles, la Charte, 2007, pp. 85-89.

⁶³ V. DAVIO, « La loi climat : une errance législative face à l'urgence ? », *op. cit.* (note 3), p. 15.

⁶⁴ Conseil d'État français, 19 novembre 2020, n° 427301, §§ 10 et s.

⁶⁵ *Ibid.*, §§ 14 et 15.

gouvernement de prendre des mesures supplémentaires avant le 31 mars 2022 ⁶⁶. À l'occasion d'une conférence organisée autour de cette décision, Bruno Lasserre, à l'époque vice-président du Conseil d'État, déclarait que cette décision opérait un « virage radical » en affirmant, pour la première fois, que les objectifs climatiques adoptés par l'État étaient contraignants alors qu'ils étaient considérés auparavant comme simplement programmatiques ⁶⁷. En rupture avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel français qui avait établi le caractère programmatique des objectifs climatiques ⁶⁸, le Conseil d'État reconnaît leur normativité ⁶⁹.

21. Allant dans le même sens, un jugement du tribunal administratif de Paris du 14 octobre 2021 semble également reconnaître que des objectifs climatiques juridiquement ancrés doivent amener les juridictions à constater l'illégalité du comportement des pouvoirs publics. Suite à une action menée par les associations *Oxfam France*, *Notre Affaire À Tous*, la *Fondation pour la Nature et l'Homme* et *Greenpeace France*, le tribunal administratif de Paris a reconnu la carence fautive de l'État en matière de lutte contre le changement climatique. Le tribunal se fonde sur la Stratégie Nationale Bas-Carbone déjà mentionnée, adoptée par décret conformément à la loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte (LTECV), qui contient la feuille de route de la France afin d'atteindre les objectifs climatiques en matière d'atténuation du changement climatique.

Dans une décision du 3 février 2021, le tribunal constate le dépassement du budget carbone de la période 2015-2018, ce qui fonde la responsabilité de l'État vis-à-vis du préjudice écologique provoqué par le changement climatique ⁷⁰. Suite à une période d'instruction afin d'évaluer les mesures prises par l'État afin de compenser le dépassement du budget carbone 2015-2018, le tribunal a estimé le 14 octobre 2021 que les mesures prises jusque-là sont insuffisantes et que le préjudice perdure ⁷¹. Il ordonne dès lors au gouvernement de « prendre toutes les mesures sectorielles utiles de nature à réparer le préjudice à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone » ⁷².

⁶⁶ Conseil d'État français, 1^{er} juillet 2021, n° 427301.

⁶⁷ B. LASSERRE, conférence, « The Grande-Synthe Decisions: A Conversation with the Judges of the French Council of State », *Sabin Center for Climate Change Law* de la Columbia Law School, 26 octobre 2021, disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=Er5W1rkhlak>.

⁶⁸ Cons. const., 13 août 2015, n° 2015-718 DC, cons. 10 à 14, *AJDA*, 2015, p. 1567.

⁶⁹ R. RADIGUET, « Responsabilité de l'État-climat », *Revue juridique de l'environnement*, 2021, vol. 46, n° 2, pp. 414-415.

⁷⁰ Tribunal administratif de Paris, *Association Oxfam France et al. c. État français*, n°s 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, 3 février 2021.

⁷¹ Tribunal administratif de Paris, *Association Oxfam France et al. c. État français*, n°s 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, 14 octobre 2021.

⁷² *Ibid.*, § 13.

B. Le constat de manquement à un standard d'autorité prudente et diligente

22. La responsabilité civile de l'État peut également être engagée, plus généralement, lorsqu'il est démontré que celui-ci n'agit pas comme une autorité normalement prudente et diligente face à l'urgence climatique. Dans ce cadre, les objectifs climatiques, même lorsqu'ils ne sont pas conçus ou formulés comme une obligation de résultat, deviennent un facteur déterminant afin de prouver que l'État viole son « devoir de prudence » en matière climatique.

23. À cet égard, relevons que dans son jugement du 17 juin 2021, le tribunal de première instance de Bruxelles a condamné l'État fédéral et les Régions pour le caractère inadéquat des politiques climatiques belges, notamment au regard d'objectifs climatiques juridiquement ancrés⁷³. En effet, trois éléments ont amené la juridiction à considérer une attitude fautive dans le chef des autorités : les faibles réductions d'émissions, le manque de bonne gouvernance climatique et les avertissements répétés de l'Union européenne quant aux progrès limités effectués par la Belgique. Les premier et troisième critères qui fondent le manquement au devoir de prudence des autorités en matière climatique sont intimement liés aux d'objectifs climatiques.

24. En effet, le premier critère retenu compare les réductions effectives des émissions de GES aux objectifs climatiques adoptés tant par des instruments contraignants (règlement n° 2018/842⁷⁴, accord de coopération du 12 février 2018 précités)⁷⁵ que par voie de plans, de déclarations, ou de visions stratégiques. Le tribunal reprend, en effet, l'ensemble des engagements adoptés par la Belgique au niveau international, européen et belge sur les périodes de 2008-2012, 2013-2020, 2020-2030 et 2050⁷⁶ afin de les confronter aux résultats obtenus dans le même temps (ou les projections de résultats en ce qui concerne la dernière période analysée). Le tribunal se concentre essentiellement sur la deuxième période (en mentionnant les « obligations » de réductions qui y sont relatives) pour juger du caractère insuffisant des résultats obtenus.

⁷³ TPI Bruxelles (civ.), 17 juin 2021, 2015/4585/A, disponible sur : <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/vzw-klimatezaak-v-kingdom-of-belgium-et-al/>. Voy. not. S. VAN DROOGHENBROECK *et al.*, « Urgenda : quelles leçons pour la Belgique ? », *A.P.T.*, 2021, vol. 1, n° 1, pp. 1-36 et M. PETEL et A. DE SPIEGELEIR, « Lessons from the Belgian Climate Case: The Devil is in the Details », *Climate Law Blog — Sablin Center for Climate Change Law*, 15 novembre 2021, disponible sur : <http://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2021/11/15/guest-commentary-lessons-from-the-belgium-climate-case-the-devil-is-in-the-details>.

⁷⁴ Et son prédécesseur, la décision n° 406/2009/CE précitée.

⁷⁵ Pour la période 2013-2020, les objectifs du protocole de Kyoto (réduction de 20 % des émissions en 2020 par rapport au niveau de 1990) sont également repris par le tribunal.

⁷⁶ TPI Bruxelles (civ.), 17 juin 2021, précitée, pp. 65 et s. Pour cette dernière période, puisqu'il n'est pas possible de comparer les résultats obtenus aux objectifs pris, le tribunal utilise les projections contenues dans le PNIEC 2021-2030 pour estimer que les objectifs européens ne seront pas atteints.

Le troisième critère retenu concerne quant à lui les avertissements reçus, notamment, de la part de la Commission dans le cadre de la réglementation de répartition de l'effort climatique intra-européen⁷⁷. Le tribunal relève, avec concision, que « chaque année depuis 2011, l'Union européenne souligne les difficultés de la Belgique à réaliser les objectifs climatiques qui lui sont assignés et à définir une action coordonnée entre toutes les entités »⁷⁸. Or, ces avertissements ont eux-mêmes été émis parce que la Belgique ne parvient pas à atteindre ses objectifs climatiques. Il s'agit donc d'un critère semblable au premier : le juge confirme simplement son appréciation de la conformité des résultats aux engagements pris (ici au niveau européen) en faisant appel à celle d'instances européennes.

25. Combinés au constat d'une gouvernance climatique inapte à permettre une coordination climatique suffisante, ces critères ont amené le tribunal à établir une faute dans le chef de l'autorité publique. Il est possible qu'en l'absence de « loi climat » belge précédant le jugement, le détour par le standard de l'autorité prudente et diligente s'explique par la difficulté d'établir clairement la violation d'une obligation de résultat. En effet, concernant, d'abord, l'accord de coopération du 12 février 2018, celui-ci semble, selon le tribunal, avoir été respecté. Ensuite, concernant les obligations de réduction de GES imposées par le règlement n° 2018/842, une partie de la doctrine ainsi qu'une juridiction de première instance allemande mettent en cause, de manière discutable, leur effet direct⁷⁹. Il n'en reste pas moins que l'hypothèse suivante peut être formulée : même en l'absence de dispositions qui traduisent une volonté de lier de manière claire et inconditionnelle, des objectifs contenus dans des instruments contraignants constituent une donnée juridiquement pertinente disposant d'un certain poids — en principe supérieur aux instruments non contraignants de par leur légitimité démocratique — devant les juridictions chargées d'évaluer le comportement d'une autorité publique.

Il convient néanmoins de souligner que le tribunal a refusé de prononcer les injonctions demandées par les requérants, qui souhaitaient imposer des objectifs climatiques plus ambitieux aux autorités, invoquant le respect du principe de la séparation des pouvoirs. Pour reprendre les termes de Sébastien Van Drooghenbroeck, la juridiction aura ainsi pointé la « pathologie » sans prévoir de « remède »⁸⁰, ce qui a d'ailleurs motivé l'appel de la décision par les plaignants.

⁷⁷ Voy. not. art. 6 de la décision n° 406/2009/CE précitée.

⁷⁸ *Ibid.*, 2.2.3, p. 79.

⁷⁹ Verwaltungsgericht Berlin, 31 octobre 2019, 10K 412.18(28) cité par M. PEETERS et N. ATHANASIADOU, « The continued effort sharing approach in EU climate law », *op. cit.* (note 8), pp. 202-203. Ces derniers estiment qu'en dépit de l'article 288 du TFUE, il est probable que les obligations de réductions n'aient pas d'effet direct en ce que les États doivent les mettre en œuvre au moyen d'autres mesures. Il en va du même du protocole de Kyoto, selon la Cour de justice de l'Union européenne : CJUE (GC), 21 décembre 2011, C-366/10, points 76-77.

⁸⁰ S. VAN DROOGHENBROECK, « Flandria, Anca, Ferrera... Urgenda ? Entre réparation et prévention, de l'indemnisation à l'injonction », *J.T.*, 2020, pp. 750-754.

CONCLUSION

26. La fixation d'objectifs dans le droit n'a rien de neuf⁸¹. Il semble toutefois que leur caractère de plus en plus précis — ce qu'un recours à un indicateur quantitatif permet — et temporellement défini augmente la garantie normative de ceux-ci. Dans ce cadre, nous avons tenté d'apporter quelques éléments de clarification quant au débat sur le caractère contraignant d'objectifs de réductions d'émissions de GES juridiquement ancrés qui permettent de mettre en évidence leur plus-value par rapport à des objectifs purement politiques. Ceux-ci co-déterminent une obligation de planification et permettent de faciliter une éventuelle mise en cause de la responsabilité des pouvoirs publics en cas de manquement, que ce soit fait de manière directe, au travers de la reconnaissance d'une illégalité lorsque le libellé de la disposition le permet, ou de manière indirecte, au travers de la reconnaissance de la violation d'un standard de comportement de l'autorité publique. Dans ce dernier cas, nous formulons l'hypothèse que l'ancrage juridique d'un objectif, même imprécis, dispose d'un poids particulier parmi toutes les données juridiquement pertinentes. Les affaires climatiques à venir confirmeront — ou non — celle-ci.

⁸¹ À ce sujet, voy. B. FAURE, « Le phénomène des objectifs en droit », in B. FAURE (dir.), *Les objectifs dans le droit*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 1-13.