

# Où en est l’Affaire climat ?

Vincent Lefebve

**D**ix ans se sont écoulés depuis la création de l’association **Klimaatzaak** – en français « **Affaire climat** ». L’objectif était de poursuivre l’État belge et ses Régions en justice pour les contraindre à une action plus ambitieuse en matière de lutte contre le dérèglement climatique. Durant ces dix ans, les catastrophes climatiques se sont multipliées, un nombre croissant de citoyens ont demandé aux États de décréter l’état d’urgence climatique, et d’autres initiatives juridictionnelles semblables à l’Affaire climat ont été lancées dans plusieurs pays, tandis que ce mouvement social a remporté une victoire importante devant la cour d’appel de Bruxelles. Alors qu’approchent les élections européennes et, en Belgique, des élections régionales et fédérales, quel bilan dresser de cette mobilisation ?

Le 30 novembre 2023, la cour d’appel de Bruxelles a rendu un arrêt particulièrement attendu dans le cadre de l’affaire climatique belge emblématique : l’Affaire climat <sup>1</sup>. Un peu plus de deux ans auparavant, le 17 juin 2021, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, saisi par l’association sans but lucratif (asbl) **Klimaatzaak** et près de 60 000 codemandeurs <sup>2</sup> ayant la qualité de personne physique, avait rendu dans cette affaire une décision marquante, mais qui avait aussi suscité la perplexité <sup>3</sup>. Dans ce jugement, les politiques climatiques menées par quatre composantes de l’État belge – l’Autorité fédérale, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale – avaient été mises en cause sur un double fondement. D’une part, l’inaction des autorités avait été déclarée fautive au sens des articles 1382 et 1383 de l’ancien Code civil, le tribunal ayant estimé qu’elles ne s’étaient pas comportées comme

---

<sup>1</sup> Cour d’appel de Bruxelles, 30 novembre 2023 (civ. – 2<sup>e</sup> ch. F – RG n° 2021/AR/1589 – 2022/AR/737 – 2022/AR/891), disponible *in extenso* sur le site Internet de l’Affaire climat : <https://affaire-climat.be>. Cf. également les larges extraits publiés dans *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, n° 9, 2024, p. 356-390, et la note d’observations : D. PHILIPPE, I. JEANMART, « À circonstances alarmantes décision exceptionnelle ! », p. 390-399.

<sup>2</sup> Notons le caractère particulièrement massif de cette participation citoyenne ; en degré d’appel, ces codemandeurs ont été plus nombreux encore (plus de 70 000 personnes).

<sup>3</sup> Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, 17 juin 2021 (civ. – 4<sup>e</sup> ch. – RG n° 2015/4585/A), disponible *in extenso* sur le site Internet de l’Affaire climat. Cf. également les larges extraits de la décision repris dans le *Tijdschrift voor Milieurecht*, n° 4, 2021, p. 387-403, ainsi que les extraits publiés dans *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, n° 8, 2022, p. 361-363 et dans *Tijdschrift voor Belgisch Burgerlijk recht / Revue générale de droit civil*, n° 2, 2023, p. 97-99.

des « autorités normalement prudentes et diligentes »<sup>4</sup>. D'autre part, le tribunal, comme le réclamaient les parties demanderesses, avait également conclu à une violation des articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>5</sup>. Toutefois, ce constat n'avait paradoxalement été assorti d'aucune condamnation des quatre niveaux de pouvoir mis en cause. Alors que l'asbl Klimaatzaak et les codemandeurs sollicitaient de la juridiction de première instance une injonction donnée aux parties défenderesses d'améliorer leurs politiques climatiques, ainsi que – élément important au sein d'un État fédéral – la coopération nouée entre elles en la matière, le tribunal avait considéré que s'il s'engageait dans cette voie, il violerait le principe de la séparation des pouvoirs. La demande d'injonction, que les parties demanderesses souhaitaient en outre voir assortie d'astreintes, avait ainsi été rejetée en première instance.

Ce résultat était assurément décevant pour les militants et les citoyens engagés qui constituent les forces vives de cette mobilisation sociale. Si la stratégie judiciaire conçue en 2014 – et activée en 2015 – d'engager devant les tribunaux de l'ordre judiciaire la responsabilité de certaines composantes de l'État belge pour inaction climatique visait à attirer l'attention sur une question d'intérêt général, en utilisant le procès comme une tribune ou une caisse de résonance médiatique, elle entendait également obtenir un résultat tangible, une victoire judiciaire sur laquelle capitaliser<sup>6</sup>.

Afin d'aller au-delà du jugement en demi-teinte rendu en 2021, la décision a ainsi été prise au sein de l'asbl Klimaatzaak de porter l'affaire en degré d'appel. Alors que, pour des raisons procédurales – et déjà enracinées dans un différend d'ordre linguistique –, pas moins de six années avaient été nécessaires pour obtenir une décision en première instance<sup>7</sup>, cette deuxième étape juridictionnelle s'est quant à elle caractérisée par sa relative célérité. Un peu plus de deux ans après avoir déposé leur requête d'appel, les parties appelantes au principal ont obtenu le 30 novembre 2023 une décision leur étant beaucoup plus favorable que la précédente. L'asbl Klimaatzaak a ainsi pu immédiatement souligner que l'arrêt rendu par la cour d'appel de Bruxelles renvoyait à « une nette victoire » qui devrait permettre de tirer « définitivement un trait » sur les politiques climatiques inadéquates des gouvernements concernés<sup>8</sup>.

## L'arrêt du 30 novembre 2023

La décision rendue en première instance avait globalement été saluée en raison de la qualité de l'argumentation juridique déployée, les premiers juges s'abreuvant à de

<sup>4</sup> Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, 17 juin 2021, *op. cit.*, p. 83.

<sup>5</sup> Qui consacrent respectivement le droit à la vie et le droit à la protection de la vie privée et familiale.

<sup>6</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2553-2254, 2022.

<sup>7</sup> Alors que la langue de la procédure devait être le français, selon les demandeurs, la Région flamande a demandé soit un changement de langue, soit une scission de l'affaire (une partie se déroulant en français, l'autre en néerlandais). Cet incident de procédure a donné lieu à plusieurs décisions, pour finalement être tranché par la Cour de cassation le 20 avril 2018. Cette dernière a dit pour droit que, en vertu de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire (*Moniteur belge*, 22 juin 1935), la langue de la procédure était bien le français.

<sup>8</sup> « L'Affaire Climat gagne ! Vous avez GAGNÉ ! Nous avons gagné, tous ensemble, à 70 536 ! », 30 novembre 2023, <https://affaire-climat.be>.

multiples sources aussi bien scientifiques que strictement juridiques. L'arrêt rendu par la cour d'appel de Bruxelles dans la même affaire s'inscrit dans cette ligne et la renforce. Il a même été qualifié de « décision phare qui restera présente dans les cours et manuels de droit »<sup>9</sup>. Tout au long des 160 pages que compte cette décision – que l'asbl Klimaatzaak a immédiatement mise en ligne sur son site Internet, comme elle le fait de tous les actes de procédure en sa possession depuis les origines du recours –, sont détaillés les éléments factuels à prendre en considération ainsi que les raisonnements qui charpentent la décision rendue en droit.

Des références à des arrêts rendus par diverses hautes juridictions étrangères sont également repérables au fil des pages, ce qui traduit la volonté des conseillers de la cour d'appel de Bruxelles de s'inscrire dans un mouvement jurisprudentiel international qui résulte de la mise en cause, à l'initiative d'organisations non gouvernementales (ONG) et de citoyens, de la responsabilité d'opérateurs privés ou, le plus souvent, d'autorités publiques pour manque d'ambition dans la lutte contre le dérèglement climatique, et ce au moyen de diverses stratégies juridictionnelles qui se déploient dans de nombreux pays<sup>10</sup>.

La cour d'appel procède par étapes. Pour répondre en droit aux moyens avancés par les parties appelantes, sont ainsi distingués le moyen tiré des droits humains, d'une part, et celui tiré du droit de la responsabilité civile, d'autre part. Dans la partie relative aux droits humains, l'examen de l'article 2 (droit à la vie) précède celui de l'article 8 (droit à la vie privée et familiale) de la CEDH, la cour apportant notamment d'opportunes clarifications concernant l'effet direct de ces dispositions dans l'ordre juridique interne, et en particulier s'agissant des obligations positives qu'elles sont susceptibles de faire naître dans le chef des autorités publiques. Enfin, la cour d'appel considère la situation avec des angles temporels différents, en évaluant le respect dû aux droits humains durant la période d'engagements internationaux et européens allant de 2013 à 2020, pour ensuite prendre en considération une seconde période, s'étendant de 2021 à 2030. Dans ce dernier cas, il s'agit alors d'évaluer les politiques publiques qu'ont adoptées ou entendent adopter les composantes de l'État mises en cause afin de « faire leur part »<sup>11</sup> dans la lutte contre le dérèglement climatique dans le futur et notamment à l'horizon 2030 (étape intermédiaire importante afin d'atteindre l'objectif de neutralité carbone fixé pour 2050 au niveau de l'Union européenne).

S'agissant des conclusions auxquelles elle parvient, la cour d'appel confirme la décision entreprise sur certains points, tandis qu'elle innove sur d'autres. La victoire obtenue

---

<sup>9</sup> D. PHILIPPE, I. JEANMART, « À circonstances alarmantes décision exceptionnelle ! », *op. cit.*, p. 390. Les premières analyses de cette décision saluent à l'unisson sa qualité : cf. A. BRIEGLEB, A. DE SPIEGELEIR, « From Urgenda to Klimaatzaak: A New Chapter in Climate Litigation », *VerfBlog*, 5 décembre 2023, <https://verfassungsblog.de> ; M. PETEL, N. VANDER PUTTEN, « The Belgian Climate Case: Navigating the Tensions Between Climate Justice and Separation of Powers », *VerfBlog*, 5 décembre 2023, <https://verfassungsblog.de> ; J. VAN YPERSELE, « L'affaire climat en Belgique : la cour d'appel de Bruxelles innove sur le rôle du juge dans le contentieux climatique », *Chemins publics*, 23 janvier 2024, [www.chemins-publics.org](http://www.chemins-publics.org).

<sup>10</sup> Sur ces stratégies juridictionnelles et leurs résultats dans divers pays, cf. les nombreux exemples et références cités dans V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak) », *op. cit.* Cf. aussi C. COUNIL (dir.), *Les grandes affaires de la justice climatique*, Aix-en-Provence, Droit international, comparé et international (DICE), 2020, <https://dice.univ-amu.fr>.

<sup>11</sup> Cour d'appel de Bruxelles, 30 novembre 2023, *op. cit.*, p. 84.

en degré d'appel s'avère en tout cas, pour les appelants, beaucoup plus nette que celle acquise en première instance.

La cour confirme la décision rendue en première instance en ce qu'elle a estimé que l'Autorité fédérale, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ont violé les droits humains des appelants ayant la qualité de personne physique<sup>12</sup> et enfreint par leur comportement la norme générale de prudence, faisant ici une application des règles ordinaires du droit de la responsabilité civile. En revanche, aucune violation des droits humains des appelants ayant la qualité de personnes physiques ni aucune faute ne peuvent être établies à l'égard de la Région wallonne. La cour prend notamment en considération le fait que la Région wallonne a légiféré en la matière dès 2014 et a atteint les objectifs ainsi fixés par voie décrétable<sup>13</sup>.

Cela a été indiqué, l'Affaire climat ne concerne pas uniquement le comportement passé des différentes composantes de l'État belge mises en cause. Elle porte également sur leurs actions futures, les instigateurs de cette mobilisation sociale souhaitant ainsi peser sur les politiques élaborées et mises en œuvre pour lutter contre le dérèglement climatique. L'un des points nodaux du premier procès concernait d'ailleurs la question de l'injonction à agir que les demandeurs souhaitaient entendre prononcée à l'encontre des défendeurs : le tribunal pouvait-il, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs, enjoindre aux composantes de l'État mises en cause de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, en exprimant par ailleurs une telle injonction sous la forme d'un seuil précis de réduction à atteindre (et, le cas échéant, sous peine d'astreinte) ? Dans l'Affaire Urgenda aux Pays-Bas – qui a débouché sur trois victoires consécutives dans ce pays obtenues entre 2015 et 2019 et dont l'ONG Klimaatzaak s'est fortement inspirée lorsque l'affaire climatique belge a été conçue et lancée au milieu de la décennie 2010 –, une telle injonction avait bel et bien été prononcée<sup>14</sup>.

La cour d'appel de Bruxelles est sur ce point très claire : elle peut faire droit à cette demande d'injonction à agir sans violer le principe de la séparation des pouvoirs. Toutefois, l'examen du dossier la conduit à limiter cette injonction aux trois composantes de l'État dont le comportement est épinglé (sur le double fondement des articles 2 et 8 de la CEDH, d'une part, et des règles de droit interne régissant la responsabilité civile, d'autre part). La Région wallonne n'est quant à elle pas concernée dans la mesure où elle a mené – et semble continuer à mener – une politique climatique jugée non fautive par la cour.

Cette injonction faite par la cour aux trois entités condamnées correspond en outre à un seuil de réduction de – 55 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport aux émissions de 1990, soit moins que ce que requéraient les appelants, mais davantage que ce que prévoient formellement les obligations internationales

---

<sup>12</sup> Les premiers juges avaient constaté une violation des droits humains non seulement des personnes physiques, mais également de l'asbl Klimaatzaak. La cour d'appel ne les a pas suivis sur ce point : « C'est à tort que le jugement entrepris a conclu à la violation de ces dispositions en ce qui concerne les parties demanderesse sans distinction, en incluant donc Klimaatzaak » (*ibidem*, p. 84).

<sup>13</sup> Cf. le décret wallon « climat » du 20 février 2014 (*Moniteur belge*, 10 mars 2014).

<sup>14</sup> Sur l'importante affaire Urgenda, cf. en particulier D. MISONNE, « Pays-Bas c. Urgenda (2019) », in C. COURNIL (dir.), *Les grandes affaires de la justice climatique, op. cit.*, p. 207-221.

et européennes de la Belgique. Dans les secteurs dits non-ETS<sup>15</sup>, un seuil global de – 55 % (en 2030, par rapport au niveau de 1990) a été établi pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne, la Belgique ayant été pour sa part soumise à un seuil de réduction des gaz à effet de serre de – 47 % (en 2030 et par rapport à 2005)<sup>16</sup>. Pour arriver à ce résultat, la cour d'appel développe une longue argumentation qui tient compte notamment du consensus scientifique actuel sur ces questions qu'elle examine au regard du droit international et européen pertinent. La cour estime que ce seuil constitue un « minimum minimorum (...) en deçà duquel la Belgique ne peut aller sous peine de ne pas respecter l'article 2 de la CEDH »<sup>17</sup>.

Enfin, la question des astreintes est réglée dans son principe, l'arrêt indiquant que la cour a bien le pouvoir d'en prononcer. Toutefois, elle sursoit à statuer sur ce point dans l'attente d'être mieux informée, par les trois composantes de l'État mises en cause, sur les chiffres d'émissions de gaz à effet de serre de 2022 à 2024.

## Une décision audacieuse rendue dans un contexte politique délicat

Les effets de l'arrêt du 30 novembre 2023 ne sauraient être évalués uniquement sur le plan interne. Si on la rapporte à un contexte plus large, cette décision s'inscrit dans une vague de décisions juridictionnelles qui, ces dernières années, ont eu pour effet de faire bouger des lignes non seulement sur le plan juridique, mais aussi politique, dans le domaine de la lutte contre le dérèglement climatique. Si l'on s'en tient au continent européen, on peut épinglez trois affaires en particulier. *Primo*, l'Affaire Urgenda, qui a marqué un tournant dans la perception de ce type de mobilisations juridictionnelles et a exercé une influence sensible sur les politiques climatiques menées aux Pays-Bas. *Secundo*, l'Affaire du siècle, qui a conduit quatre ONG<sup>18</sup> à engager devant la justice la responsabilité de l'État français pour inaction climatique et qui a été, dans une certaine mesure, couronnée de succès<sup>19</sup>. *Tertio*, l'Affaire Neubauer en Allemagne, portée devant la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe, dans laquelle la haute juridiction a estimé que le législateur fédéral avait violé l'obligation qui pèse sur lui, en vertu de la Constitution et des droits fondamentaux, de prendre des mesures permettant d'atténuer le phénomène du réchauffement climatique<sup>20</sup>. La cour d'appel de Bruxelles

---

<sup>15</sup> S'inspirant du système de droits de polluer négociables découlant du Protocole de Kyoto, l'Union européenne a mis en place dès 2005 un système d'échange de quotas d'émission (SEQE ; en anglais, *European Emissions Trading System* - ETS) qui concerne les grandes installations électriques et industrielles ainsi que le domaine de l'aviation. Environ 45 % des émissions de CO<sub>2</sub> à l'échelle européenne sont concernés par ce système d'échange de droits de polluer. Il est dès lors courant, lorsque sont évoquées les politiques mises en œuvre en matière de lutte contre le dérèglement climatique à l'échelle européenne ou d'un État membre de l'Union européenne, de poser une distinction entre les secteurs « ETS » et « non-ETS ».

<sup>16</sup> Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 243, 9 juillet 2021), dit « loi européenne sur le climat ».

<sup>17</sup> Cour d'appel de Bruxelles, 30 novembre 2023, *op. cit.*, p. 105.

<sup>18</sup> Notre affaire à tous, la Fondation pour la nature et l'homme (FNH), Greenpeace France et Oxfam France.

<sup>19</sup> Sur cette affaire, cf. V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak) », *op. cit.*, p. 38-43.

<sup>20</sup> Cour constitutionnelle allemande, *Bundes-Klimaschutzgesetz* (Loi fédérale de protection du climat), arrêt du 24 mars 2021 rendu public le 29 avril 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20,

a en outre rendu son arrêt alors que des affaires climatiques sont pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme<sup>21</sup>, perspective qui suscite des attentes importantes de la part des ONG de défense de l'environnement et des citoyens sensibles à la cause climatique. L'affaire climatique belge, qui connaîtra encore des développements dans le futur, que ce soit devant la cour d'appel de Bruxelles – afin de statuer sur la question des astreintes (cf. *infra*) –, la Cour de cassation, voire, après cela, la Cour européenne des droits de l'homme, constitue une pierre dans cet édifice à la fois militant et juridictionnel en cours d'édification.

Il faut toutefois immédiatement préciser qu'elle survient dans un contexte politique délicat, et ce que l'on considère les scènes internationale, européenne ou belge. Sur la scène internationale, en premier lieu, il faut rappeler le caractère particulièrement sensible des négociations relatives au dérèglement climatique. Que ce soit le fruit d'une coïncidence ou d'une volonté délibérée des conseillers de la cour d'appel de marquer les esprits, la date du 30 novembre 2023 était aussi celle de l'ouverture de la COP28 à Dubaï. Or cette COP<sup>22</sup> s'est avérée, comme des éditions précédentes, marquée par des tensions importantes et des conceptions différentes des stratégies à déployer, en particulier en lien avec la question cruciale du présent et de l'avenir des énergies fossiles. Si certains espéraient que face au choc des événements climatiques extrêmes qui se multiplient à travers le monde, la COP28 de Dubaï accouche d'une révolution, force est de constater que les progrès obtenus, pour être réels, n'ont pas été accompagnés d'un véritable changement de paradigme<sup>23</sup>.

Sur le terrain de l'Union européenne, ensuite, on a observé en 2023 que les ambitions affichées par la Commission européenne dans son Pacte vert pour l'Europe (*European Green Deal*) élaboré en début de législature n'avaient pu se concrétiser de la façon qui avait été un temps espérée par les militants écologistes et certains citoyens. Différents dirigeants européens, dont le Président français Emmanuel Macron ou le Premier ministre belge Alexander De Croo (Open VLD), ont affirmé que le rythme d'adoption de législations environnementales au niveau européen était trop rapide. La nécessité d'une « pause législative » au niveau européen a ainsi été évoquée dès mai 2023. Au sein du Parlement européen, le Parti populaire européen (PPE) a été particulièrement en pointe sur ces questions, réclamant que les objectifs poursuivis en matière environnementale ne priment pas d'autres impératifs, de nature économique principalement. Même si les objectifs de réduction des gaz à effet de serre déterminés au niveau de l'Union européenne n'ont pas été remis en cause à la suite de cette évolution du débat public, il n'en demeure pas moins que les tensions politiques dans ce domaine ont été fortement exacerbées. D'autant que, début 2024, une mobilisation des agriculteurs particulièrement visible essaimait dans plusieurs pays européens, renforçant cette dynamique d'hostilité ou à tout le moins de suspicion vis-à-vis des

---

1 BvR 78/20. Cf. notamment C. LEPAGE, « La portée universelle de la décision de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe du 29 avril 2021 », Actu Environnement.com, 4 mai 2021, [www.actu-environnement.com](http://www.actu-environnement.com).

<sup>21</sup> À savoir les affaires *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* (requête n° 53600/20), *Carême c. France* (requête n° 7189/21) et *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres* (requête n° 39371/20).

<sup>22</sup> Sur ces sommets annuels, cf. F. COLLARD, « Les COP sur les changements climatiques », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2486-2487, 2021.

<sup>23</sup> En témoigne la formule ambivalente sur laquelle s'est close cette conférence internationale, appelant les parties signataires à opérer une « transition hors des énergies fossiles ».

réformes visant à préserver l'environnement, accusées de nuire à la viabilité de certains secteurs d'activité. Fin janvier, on apprenait ainsi que la Commission européenne proposait de « prolonger d'un an la dérogation aux règles qui obligent les agriculteurs à consacrer 4 % de leurs surfaces agricoles à des zones non productives, favorables à la biodiversité »<sup>24</sup>. Quelques jours plus tard, la même institution indiquait retirer sa proposition de règlement visant à réduire de moitié l'emploi des pesticides dans l'agriculture d'ici 2030, ce texte étant devenu, selon la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, un « symbole de polarisation »<sup>25</sup>. Notons que, selon les sondages, les élections européennes prévues le 9 juin 2024 pourraient déboucher sur une assemblée européenne encore moins disposée à faire de la question écologique une priorité.

Enfin, on a observé sur la scène politique belge que les tensions entre les niveaux de pouvoir relatives aux politiques environnementales, climatiques et énergétiques restaient vives. À cet égard, depuis 2019, une configuration politique inédite est de mise. D'une part, des ministres écologistes sont aux commandes au niveau de la Région wallonne (Philippe Henry), de la Région de Bruxelles-Capitale (Alain Maron) et de l'Autorité fédérale (Zakia Khattabi). D'autre part, la ministre flamande de l'Environnement et de l'Énergie, Zuhair Demir, est issue de la N-VA, un parti nationaliste et libéral sur le plan économique, peu enclin à donner une place aux enjeux environnementaux au détriment de la « prospérité flamande » et réticent dans bien des cas à s'engager dans des formes de coopération entre la Flandre et les autres composantes de l'État fédéral. « *Voor Vlaamse welvaart* » (« Pour la prospérité flamande ») est d'ailleurs le slogan qu'a choisi le parti nationaliste pour lancer sa campagne en vue des élections de juin 2024, ses figures de proue multipliant les déclarations hostiles à des politiques environnementales jugées excessives ou irréalistes<sup>26</sup>.

Pour ce qui concerne la question climatique, cette configuration politique inédite a conduit à une aggravation d'un problème ancien. La gouvernance climatique belge constitue en effet un cas d'école de politique publique déficiente au sein d'un État fédéral. La plupart des observateurs s'accordent à penser que cette gouvernance climatique est, depuis de nombreuses années, dysfonctionnelle. Un auteur s'est ainsi posé la question, s'agissant de la gouvernance climatique intrabelge : « Y a-t-il un pilote dans l'avion ? »<sup>27</sup>, tandis qu'un autre, dans la même veine, soulignait l'« histoire belge », dans les deux sens de l'expression, à laquelle renvoyait la collaboration défailante en la matière entre les composantes de l'État<sup>28</sup>. Signe emblématique de cette situation, c'est souvent en ordre dispersé que la délégation belge, ou plutôt les délégations belges

---

<sup>24</sup> J.-F. MUNSTER, « Face à la pression des agriculteurs, l'Europe recule sur une mesure environnementale », *Le Soir*, 31 janvier 2024, [www.lesoir.be](http://www.lesoir.be).

<sup>25</sup> M. DE MUELENAERE, « La Commission européenne saborde sa proposition de réduction des pesticides », *Le Soir*, 6 février 2024, [www.lesoir.be](http://www.lesoir.be).

<sup>26</sup> Notons au passage qu'au vu de la vulnérabilité de cette région côtière à l'égard du dérèglement climatique, la prospérité de la Flandre paraît être conçue par ces responsables politiques dans une perspective éminemment court-termiste.

<sup>27</sup> X. THUNIS, « Dérèglement climatique : y a-t-il un pilote dans l'avion ? TPIF Bruxelles (civ.) (4<sup>e</sup> ch.), 17 juin 2021, R.G. 2015/4585/A, en cause de asbl Klimaatzaak et autres contre État belge, Région wallonne, Région flamande et Région de Bruxelles-Capitale », *Aménagement-Environnement*, n° 1, 2022, p. 27-35.

<sup>28</sup> M. DEKLEERMAKER, « Une histoire belge : La coopération en matière environnementale et climatique et la COP21 », *Fédéralisme Régionalisme*, volume 18, 2018, <https://popups.uliege.be>.

se préparent à aborder les COP annuelles qui rythment les négociations internationales dans le domaine climatique <sup>29</sup>.

## Le spectre de la guerre communautaire, encore et toujours

Plutôt qu'à un apaisement de ces tensions communautaires et linguistiques, l'arrêt rendu par la cour d'appel de Bruxelles le 30 novembre 2023 a conduit à une exacerbation de celles-ci. Il est même possible d'affirmer qu'on a assisté à une « communautarisation » de la réception de la décision.

Z. Demir y a réagi très rapidement, dénonçant une violation du principe de la séparation des pouvoirs. La ministre a estimé que l'arrêt du 30 novembre constituait une menace pesant sur l'économie flamande, tant au niveau industriel que dans le secteur de l'agriculture, déjà fortement sous tension en Flandre à la suite de la pollution liée à l'azote <sup>30</sup>. La ministre N-VA a encore affirmé que la « bonne copie » rendue par la Wallonie, selon la cour, devait être mise en lien avec la situation de celle-ci sur le plan du (manque de) dynamisme économique et en particulier industriel. De sorte que la décision rendue par la cour d'appel de Bruxelles pourrait contribuer à brider les possibilités de développement économique non seulement en Flandre, mais aussi en Wallonie, comme l'a suggéré Toby De Backer, chef de cabinet adjoint de la ministre flamande de l'Environnement, dans une carte blanche publiée le 9 décembre dans le quotidien *L'Écho* <sup>31</sup>. Enfin, selon Z. Demir, non seulement un juge, mais qui plus est un « juge francophone » n'a pas à s'immiscer dans de tels choix politiques. L'accusation du « gouvernement des juges », si elle est ancienne et à ce titre bien documentée <sup>32</sup>, est en forte recrudescence actuellement. Cette ligne argumentative était déjà perceptible, en creux, dans la réaction de la ministre issue des rangs de la N-VA au premier jugement rendu dans l'Affaire climat. Z. Demir, saluant la décision prise en première instance, avait alors estimé que le tribunal, « en ne se pliant pas à la surenchère des pourcentages » <sup>33</sup>, avait rendu une décision respectueuse de la séparation des pouvoirs. Elle avait également salué la volonté du tribunal de ne pas s'engager dans la voie tracée par la jurisprudence Urgenda qui avait abouti, selon la ministre, non à une décision légitime, mais à un « diktat ». Z. Demir, en dénonçant dans l'arrêt du 30 novembre 2023 l'expression d'un « gouvernement des juges francophones », a semblé franchir une étape supplémentaire dans la communautarisation de l'Affaire climat.

La ministre flamande a ainsi annoncé, sans surprise, sa volonté de se pourvoir en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles, ainsi que son souhait que l'Autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale la rejoignent dans l'exercice de

---

<sup>29</sup> M. DE MUELENAERE, « Zuhail Demir carbonise les COP : fine analyse ou splendide isolement ? », *Le Soir*, 12 octobre 2023, [www.lesoir.be](http://www.lesoir.be).

<sup>30</sup> Y. DELVAUX, « La Flandre doit redevenir une éponge », *La Revue nouvelle*, n° 4, 2023, p. 7-9.

<sup>31</sup> T. DE BACKER, « L'affaire climat, aussi une affaire wallonne », *L'Écho*, 9 décembre 2023, [www.lecho.be](http://www.lecho.be).

<sup>32</sup> Sur cette notion de gouvernement des juges, selon laquelle ces derniers en viendraient, au terme d'une opération d'usurpation démocratique, à prendre indûment la place des responsables politiques élus, cf. M. CADELLI, J. ENGLEBERT (dir.), *Gouvernement des juges : une accusation, une vertu et une analyse critique*, Limal, Anthémis, 2020.

<sup>33</sup> *De Morgen*, 18 juin 2021, [www.demorgen.be](http://www.demorgen.be).



cette voie de recours. A. De Croo a exprimé un autre point de vue. Depuis Dubaï, où venait de s'ouvrir la COP28, il a indiqué que l'Autorité fédérale ne se pourvoierait pas en cassation. Un tel positionnement n'a toutefois pas semblé découler de la reconnaissance, dans le chef du Premier ministre, de l'autorité de la décision rendue par la juridiction d'appel bruxelloise. Selon A. De Croo, les décisions de justice prononcées dans le cadre de l'Affaire climat ne renvoient qu'à un « *papieren debat* » (un « débat de papier ») dès lors que « cette sorte de procès ne change rien à la vie des gens ». Pour lui, il s'agit là d'« une pure perte de temps et d'énergie »<sup>34</sup>.

Dans une autre veine, Z. Khattabi, également membre du gouvernement fédéral en sa qualité de ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal, a affirmé que l'arrêt du 30 novembre constituait l'un « des leviers pour renforcer et crédibiliser [les] politiques climatiques » de la Belgique, tout en annonçant que l'analyse plus approfondie de la décision pourrait conduire à un renforcement des mesures prises au niveau fédéral<sup>35</sup>. Le gouvernement bruxellois, par la voix d'A. Maron, s'est inscrit dans la même ligne : il a indiqué que la Région n'envisageait pas *a priori* de se pourvoir en cassation. Ces deux ministres écologistes ont ainsi vu d'un œil favorable le fait que la gouvernance climatique intrabelge soit ainsi mise sous pression par le troisième pouvoir et en quelque sorte « aiguillée »<sup>36</sup> voire aiguillonnée. Le ministre wallon de l'Environnement, P. Henry, qui a vu l'entité fédérée qu'il représente mise hors de cause par la cour d'appel de Bruxelles, a de son côté salué « la reconnaissance sans ambiguïté de l'engagement de la Wallonie dans sa part de l'effort à effectuer pour réduire les émissions globales de gaz à effet de serre »<sup>37</sup>.

Ces diverses prises de position, exprimées rapidement après l'arrêt du 30 novembre, n'ont toutefois pas conduit le gouvernement flamand – et Z. Demir en particulier – à baisser les armes. Fin janvier 2024, on a ainsi appris que la ministre flamande de l'Environnement souhaitait que la question des suites à donner à la décision rendue en appel dans l'Affaire climat soit soumise au Comité de concertation, à savoir l'organe destiné à favoriser le dialogue entre les différentes composantes de l'État fédéral belge. La décision prise par le gouvernement flamand de se pourvoir en cassation dans cette affaire a par ailleurs été confirmée.

Le monde politique n'a pas été le seul à se positionner. Tandis que des acteurs de la société civile ont salué la nette victoire acquise en degré d'appel par l'asbl Klimaatzaak et les codemandeurs<sup>38</sup>, les principales organisations patronales<sup>39</sup> ont de leur côté

<sup>34</sup> J. STRUYS, « De Croo vecht klimaat arrest niet aan: "Dit soort rechtszaken maakt nul verschil" », *De Standaard*, 1<sup>er</sup> décembre 2023, [www.standaard.be](http://www.standaard.be).

<sup>35</sup> M. DE MUELENAERE, « La Belgique une nouvelle fois condamnée pour son inaction climatique », *Le Soir*, 30 novembre 2023, [www.lesoir.be](http://www.lesoir.be).

<sup>36</sup> V. LEFEBVE, « Témoin impuissant, acteur militant ou aiguilleur politique ? Le rôle du juge en démocratie à la lumière de l'« affaire climat » », *e-legal, revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, vol. 7, 2023, <https://e-legal.ulb.be>.

<sup>37</sup> M. DE MUELENAERE, « La Belgique une nouvelle fois condamnée pour son inaction climatique », *op. cit.*

<sup>38</sup> Cf., par exemple, « The Farmer case : un paysan défie TotalEnergies. Première action climat visant une multinationale en Belgique », Communiqué de presse de Fian Belgium, la Ligue des droits humains (LDH) et Greenpeace, 13 mars 2024, [www.liguedh.be](http://www.liguedh.be).

<sup>39</sup> La Fédération des entreprises de Belgique (FEB), la Brussels Enterprises Commerce and Industry (BECI), l'Union wallonne des entreprises (UWE) et le Vlaams Netwerk van Ondernemingen (VOKA).

publié, mi-décembre 2023, une lettre ouverte au Premier ministre dans laquelle elles ont demandé à l’Autorité fédérale de se pourvoir en cassation contre l’arrêt du 30 novembre. Selon elles, il « ne semble guère opportun que le gouvernement fédéral se résigne à ce que la politique climatique devienne désormais essentiellement une question de politique judiciaire »<sup>40</sup>. Le clivage à l’œuvre n’est pas ici communautaire mais plutôt socio-économique, voire centré sur l’enjeu environnemental considéré comme porteur, en tant que tel, d’une nouvelle ligne de fracture sociale et politique (entre productivistes et anti-productivistes)<sup>41</sup>.

## Quel avenir pour l’Affaire climat ?

En guise de conclusion, il semble possible de dresser un bilan des tendances qui se dessinent quant au rôle démocratique que peuvent être amenées à jouer des instances juridictionnelles dans de telles affaires. Notons, en premier lieu, que contrairement à d’autres procès climatiques, l’Affaire climat a dû s’adapter à un contexte singulier, celui du fédéralisme belge. Comme tout système fédéral, le système politique de la Belgique repose sur une articulation entre une Autorité fédérale et une pluralité d’entités fédérées. Mais il est également conçu et largement vécu de façon bipolaire, c’est-à-dire à partir d’une confrontation structurelle entre francophones et néerlandophones<sup>42</sup>, en gardant à l’esprit que cette opposition vient s’ajouter à d’autres lignes de fracture plus habituelles, comme celle – idéologique – séparant la gauche de la droite.

C’est à partir de ces éléments qu’il convient de décrypter la réception de l’arrêt du 30 novembre 2023. Sur le plan politique, cette décision n’a pas eu pour vertu de clarifier les enjeux de la gouvernance climatique intrabelge. Au contraire, elle semble avoir été immédiatement prise dans le rapport de force aussi bien communautaire qu’idéologique qui structure ce domaine de l’action publique. L’intervention des magistrats semble avoir eu pour effet d’inciter à agir les responsables politiques qui étaient déjà déterminés à agir, et de renforcer la méfiance vis-à-vis de la justice des acteurs peu enclins à faire primer l’enjeu climatique sur d’autres enjeux. Bien que tel n’était assurément pas le but poursuivi par les instigateurs de l’Affaire climat – qui souhaitaient au contraire, au moyen de ce procès, mobiliser la population de manière transpartisane et transcommunautaire et inciter les responsables politiques, au nord et au sud du pays, à davantage collaborer entre eux –, le résultat de ce long parcours judiciaire pourrait être, paradoxalement, de renforcer les tensions entre communautés. On songe ici à un autre dossier qui empoisonne de longue date la vie politique en Belgique, à savoir la question du survol de la région bruxelloise et de sa périphérie en raison de l’activité de l’aéroport de Bruxelles-National situé à Zaventem. Les nombreuses décisions de justice qui ont été rendues n’ont jamais permis une pacification durable des relations

---

<sup>40</sup> *Le Soir*, 15 décembre 2023, [www.lesoir.be](http://www.lesoir.be).

<sup>41</sup> V. DE COOREBYTER, « Clivages et partis en Belgique », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2000, 2008, p. 58-67.

<sup>42</sup> Cf. J. FANIEL, C. ISTASSE, V. LEFEBVE, C. SÄGESSER, « La Belgique, un État fédéral singulier », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2500, 2021.

entre le Nord et le Sud et, plus généralement, entre les divers niveaux de pouvoir impliqués dans cette épineuse problématique <sup>43</sup>.

L’Affaire climat pourrait aussi venir alimenter une crise de l’État de droit déjà en cours. Dans deux autres dossiers, qui ne touchent pas au domaine de l’environnement, des décisions de justice rappelant les autorités publiques à leurs obligations n’ont ainsi pas conduit à une meilleure application du droit, mais plutôt à l’affaiblissement de l’autorité de celui-ci. On peut épingler en premier lieu la thématique de la crise de l’accueil <sup>44</sup>. Au moyen de cette expression, est visée l’incapacité de l’Autorité fédérale – et de l’agence fédérale dédiée à cette mission, Fedasil – de fournir aux demandeurs de protection internationale l’aide matérielle à laquelle ils ont droit. Début février 2024, on dénombrait environ 9 000 décisions de justice rendues par les juridictions du travail et condamnant l’Autorité fédérale et Fedasil, le plus souvent sous peine d’astreintes, à respecter les obligations contenues dans la loi dite « accueil » de 2007 <sup>45</sup>. De nombreuses décisions ont également été rendues par la Cour européenne des droits de l’homme. Outre que ces décisions de justice n’ont pas été exécutées, ou l’ont été avec retard, la secrétaire d’État à l’Asile et la Migration, Nicole de Moor (CD&V), a systématiquement refusé de payer les astreintes, de sorte que des saisies de biens ou effectuées sur les comptes de l’Autorité fédérale ou de Fedasil ont été diligentées. Cette crise de l’État de droit déjà aiguë a encore été renforcée lorsque, en septembre 2023, la secrétaire d’État a annoncé ne pas être disposée à respecter un arrêt rendu par la section du contentieux administratif du Conseil d’État, à savoir la plus haute juridiction administrative du pays, qui suspendait la décision prise fin août 2023 par N. de Moor de ne plus accueillir les hommes seuls, en raison de la saturation des infrastructures dédiées à l’accueil des candidats réfugiés <sup>46</sup>.

L’autre thématique qui peut être évoquée est celle de la surpopulation carcérale. À la suite de procédures initiées par l’Ordre des barreaux francophones et germanophone (AVOCATS.BE), l’Autorité fédérale a été condamnée à plusieurs reprises en raison de la surpopulation carcérale existant dans certaines prisons <sup>47</sup>. Début mars 2024, on apprenait que le montant de telles astreintes, uniquement pour la prison de Lantin et pour une période allant du 9 décembre 2023 au 9 janvier 2024, s’élevait à 2,7 millions d’euros. AVOCATS.BE a dénoncé par voie de presse le fait que ces injonctions à agir, obtenues devant le pouvoir judiciaire, soient restées lettre morte. Les mesures annoncées peu après par le ministre de la Justice, Paul Van Tigchelt (Open VLD), pour lutter contre la surpopulation carcérale, et en particulier celle consistant à faire purger à certains détenus leur peine privative de liberté en prison uniquement un mois

<sup>43</sup> J.-P. NASSAUX, « La Région de Bruxelles-Capitale face aux nuisances du trafic aérien (2004-2006) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1931-1932, 2006 ; J. PIERET, « Du bruit des avions au silence de la loi », *Pyramides*, n° 15, 2008, <http://journals.openedition.org/pyramides>.

<sup>44</sup> H. CROKART, V. VAN DER PLANCKE, « Faire respecter le droit d’asile : des avocat·es contre l’Exécutif renégat », *Politique. Revue belge d’analyse et de débat*, 16 juin 2023, [www.revuepolitique.be](http://www.revuepolitique.be).

<sup>45</sup> Loi du 12 janvier 2007 sur l’accueil des demandeurs d’asile et de certaines autres catégories d’étrangers (*Moniteur belge*, 7 mai 2007).

<sup>46</sup> Conseil d’État, arrêt n° 257.300 du 13 septembre 2023.

<sup>47</sup> V. LEFEBVE, « Justice et prisons : entre élections fédérales et instauration d’un service minimum en cas de grève des agents pénitentiaires », in I. GRACOS, « Grèves et conflictualité sociale en 2019. I. Concertation interprofessionnelle et fonctions collectives de l’État sous tension », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2473-2474, 2020, p. 51-55.

sur deux, ont par ailleurs laissé perplexes les représentants d'AVOCATS.BE, qui ont dénoncé l'incohérence de la politique pénitentiaire du gouvernement fédéral<sup>48</sup>.

Ainsi, dans ces deux cas, des décisions de justice, dont certaines ont été assorties d'astreintes, n'ont pas conduit les autorités publiques concernées à modifier leurs politiques. Elles ont au contraire eu pour effet de souligner le manque d'effectivité des droits humains à l'égard de deux catégories de la population particulièrement vulnérables (les demandeurs d'asile et les détenus) et le peu de cas, autant sur le plan symbolique que pratique, que les autorités publiques faisaient de décisions juridictionnelles les mettant en cause.

Si l'on transpose ces réflexions à l'Affaire climat, il peut être utile de distinguer le jugement rendu en première instance de l'arrêt rendu par la cour d'appel de Bruxelles. Dans sa décision du 17 juin 2021, le tribunal de première instance francophone de Bruxelles n'avait certes pas donné injonction aux composantes de l'État mises en cause d'intensifier leurs politiques climatiques, mais il avait clairement établi le caractère fautif de celles-ci, en épinglant notamment les insuffisances de la gouvernance climatique intrabelge. Un tel constat n'avait toutefois pas été suivi d'effets. Pour s'en convaincre, il suffit de noter l'évaluation particulièrement négative que la Commission européenne a réservée au dernier Plan national énergie-climat (PNEC) déposé par la Belgique, reprenant les politiques publiques envisagées afin de respecter les objectifs de réduction des gaz à effet de serre en 2030<sup>49</sup>. Lors d'étapes précédentes, la Commission avait déjà mis en lumière les graves carences des propositions transmises par la Belgique et avait en particulier pointé le manque d'articulation entre les politiques publiques menées ou envisagées aux niveaux de l'Autorité fédérale et des Régions.

S'agissant de l'arrêt rendu par la cour d'appel de Bruxelles en novembre dernier, outre qu'au sein de l'Autorité fédérale, la ministre du Climat et le Premier ministre n'ont pas parlé d'une même voix, la position à tout le moins critique de la ministre flamande de l'Environnement, déjà évoquée, n'augure pas d'une amélioration de la situation. Bien que le pourvoi en cassation qu'elle a décidé d'introduire n'ait pas un effet suspensif, il est clair que Z. Demir n'entend pas donner suite à la décision rendue le 30 novembre 2023 par la cour d'appel de Bruxelles.

La décision de mise en continuation de l'Affaire climat concernant la question des astreintes est à cet égard intéressante. Elle semble répondre à une aspiration de la société civile, qui souhaite que l'action étatique puisse être soumise au contrôle du pouvoir juridictionnel, ce contrôle pouvant le cas échéant s'étendre dans le temps – comme la lutte contre le dérèglement climatique est elle-même destinée à s'inscrire dans la durée. Elle démontre aussi la volonté des magistrats d'adapter leur réponse aux spécificités de l'affaire qui leur a été soumise. Dans l'affaire climatique française la plus emblématique, ou à tout le moins la plus médiatisée, l'Affaire du siècle, une telle demande avait également été formulée, mais elle n'a pas abouti : dans un jugement rendu le 22 décembre 2023, le tribunal administratif de Paris a rejeté la demande visant à condamner l'État français à une astreinte d'un milliard d'euros pour inaction

---

<sup>48</sup> *La Libre Belgique*, 8 mars 2024.

<sup>49</sup> M. DE MUELENAERE, « Climat : le plan belge pour 2030 est nettement insuffisant, dit la Commission européenne », *Le Soir*, 23 février 2024, [www.lesoir.be](http://www.lesoir.be).

climatique. Cette juridiction a ainsi mis un coup d'arrêt à une dynamique victorieuse qu'avaient pu enclencher les ONG requérantes depuis 2021.

Même si les demandes formulées par les appelants dans l'affaire climatique belge ne se rapportent pas à des montants aussi vertigineux, ces derniers sont loin d'être symboliques : les appelants postulent notamment le paiement, par les composantes de l'État condamnées, d'un million d'euros par mois de retard à atteindre l'objectif fixé par la cour d'appel de Bruxelles à l'horizon 2030. Une telle demande, si elle aboutit, semble de nature à attiser le feu de la guerre communautaire, qui en Belgique ne cesse jamais de couvrir<sup>50</sup>. Dans une telle hypothèse, et à l'instar de ce qui s'est passé dans les jours qui ont suivi le prononcé de l'arrêt du 30 novembre 2023, la dénonciation d'un « gouvernement des juges » par certains responsables politiques au nord du pays pourrait se doubler de la mise en évidence d'un prétendu biais communautaire et linguistique, le juge se faisant alors le champion, aux yeux de ses détracteurs, d'une « écologie punitive »<sup>51</sup> prenant ici une forme juridictionnelle et linguistiquement connotée.

Dans l'attente de l'intervention de la Cour de cassation dans l'Affaire climat – qui pourrait se faire attendre plusieurs années –, il conviendra d'être particulièrement attentif à l'attitude non seulement du futur gouvernement flamand, mais aussi des autres niveaux de pouvoir à ce sujet, en gardant à l'esprit que la décennie en cours est cruciale dans la lutte contre le dérèglement climatique.

Pour citer cet article : Vincent LEFEBVE, « Où en est l'Affaire climat ? », *Les @nalyzes du CRISP en ligne*, 5 avril 2024, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).

---

<sup>50</sup> Et ce même si ces astreintes, une fois prononcées dans leur principe, le cas échéant, ne seront exigibles qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2031 (D. PHILIPPE, I. JEANMART, « À circonstances alarmantes décision exceptionnelle ! », *op. cit.*, p. 398).

<sup>51</sup> Ces dernières années, cette dénonciation d'une écologie prétendument « punitive » a en effet fait florès : « Selon certains, la réussite des solutions écologiques passerait par la nécessité de s'abstenir de toute mesure classée dans cette rubrique, et donc de nature coercitive. Certains, de droite ou de gauche, plaident ainsi pour se limiter à une action incitative et condamnent ce qui relève à leurs yeux d'interdictions, de réglementations et de taxes » (G. GUIBERT, « La transition écologique est-elle soluble dans la démocratie citoyenne ? », *Futuribles*, volume 445, n° 6, 2021, p. 37).