

**expédition**

numéro de répertoire	2025/ 23672
date du prononcé	29/10/2025
numéro de rôle	24/885/A

délivrée à	délivrée à	délivrée à
le € BUR	le € BUR	le € BUR

ne pas présenter à
l'inspecteur

JUG-JGC

N° 283

**Tribunal de première
instance francophone de
Bruxelles,
Section Civile**

Jugement

4^{ème} chambre
affaires civiles

présenté le
ne pas enregistrer

Action environnementale
Jugement définitif
Contradictoire

EN CAUSE DE :

- 1. L'ASBL WE ARE NATURE.BRUSSELS**, représentée par son organe d'administration, inscrite à la BCE sous le n° 0799.727.386, dont le siège social est établi à 1170 Bruxelles, avenue des Cailles 34 ;
- 2. L'ASBL BRUXELLES NATURE**, représentée par son organe d'administration, inscrite à la BCE sous le n° 457.927.102, dont le siège social est sis à 1170 Bruxelles, rue du Silex 10 ;
- 3. Toutes les personnes mentionnées dans l'Annexe A de la citation du 12 Février 2024, annexée au présent jugement, de la page 49 à 81 ;**

Faisant toutes élection de domicile au cabinet de leur conseil à 1000 Bruxelles, rue Saint Quentin 3 bte 3 ;

Demandeurs ;

- 4.Toutes les personnes mentionnées dans la requête en intervention volontaire du 24 janvier 2025 annexée au présent jugement, de la page 82 à 101 ;**

Intervenantes volontaires ;

Représentées par **Me Vincent LETELLIER**, avocat à 1000 Bruxelles, rue Saint Quentin, 3 bte 3 (v.letellier@res-publica.be);

CONTRE :

La RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, inscrite à la Banque-Carrefour des Entreprises sous le n° 0233.884.123, représentée par son Gouvernement en la personne de son Ministre-Président, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, rue Ducale, 7-9

Défenderesse ;

Représente[redacted] Bruxelles[redacted] avocats à[redacted]

En cette cause, tenue en délibéré le 14 mai 2025, le tribunal prononce le jugement suivant:

Vu les pièces de la procédure et notamment :

- la citation introductive d'instance signifiée le 12 février 2024;
- l'ordonnance sur base de l'article 747§1 du C.J prononcée le 29 février 2024;
- les conclusions additionnelles et de synthèse pour les demandeurs et les intervenants volontaires déposées au greffe du tribunal le 26 décembre 2024 ;
- la requête en intervention volontaire déposée au greffe le 24 janvier 2025 ;
- les deuxièmes conclusions de synthèse pour la défenderesse déposées au greffe le 6 février 2025;

Entendu les conseils des parties en leurs dires et moyens aux audiences publiques des 8, 9 et 14 mai 2025 ;

I. **ELEMENTS DE CONTEXTE**

1. Bref aperçu du contexte scientifique attestant de la réalité d'un réchauffement climatique d'origine anthropique et de ses conséquences pour les populations et les écosystèmes

1.1. Sur le plan international

Le 6 décembre 1988, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté la Résolution 43/53 sur la protection du climat mondial pour les générations présentes et futures. Dans cette résolution, et pour la première fois, les Nations-Unies reconnaissaient le changement climatique comme une « *préoccupation commune de l'humanité* ».

Depuis 1990, le GIEC¹ a délivré six rapports successifs d'évaluation des données scientifiques, techniques et socio-économiques les plus récentes publiées dans le monde et utiles à la compréhension des changements climatiques, en vue de les mettre à la disposition des responsables politiques. Outre ces rapports, le GIEC publia également des rapports spéciaux en 2011, 2018 et 2019².

Dès 1990, sans se prononcer de manière catégorique, le premier rapport d'évaluation sur les changements climatiques du GIEC établissait néanmoins que « *les émissions dues aux activités*

¹ Groupe Intergouvernemental d'experts sur l'évolution du Climat, institué en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale (« l'OMM ») et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (le « PNUE »).

² Voir infra.

humaines accroissent sensiblement la concentration dans l'atmosphère des gaz à effet de serre : dioxyde de carbone, méthane, chlorofluorocarbones (CFC) et oxyde nitreux »³.

Dans son 4^{ème} rapport d'évaluation sur les changements climatiques publié en 2007, le GIEC relevait notamment le caractère sans équivoque du réchauffement du système climatique et le rôle « très probablement » prépondérant des émissions de GES anthropiques sur le réchauffement climatique.

Dans son 5^{ème} rapport de synthèse publié à l'automne 2014⁴, le GIEC indiquait notamment que :

- le réchauffement du système climatique est sans équivoque ;
- l'influence de l'homme sur le système climatique est manifeste et à la date du rapport, les émissions de gaz à effet de serre (ci-après « GES ») d'origine humaine sont les plus élevées jamais observées ;
- le lien de cause à effet entre les activités humaines et le changement climatique est incontestable. Ainsi, l'influence des activités humaines sur le système climatique est la cause principale du réchauffement observé depuis le milieu du XXe siècle ;
- si elles se poursuivent, les émissions de GES provoqueront un réchauffement supplémentaire et une modification durable de toutes les composantes du système climatique, ce qui augmentera la probabilité de conséquences graves, généralisées et irréversibles pour les populations et les écosystèmes. Pour limiter l'ampleur des changements climatiques, il faudrait réduire fortement et durablement les émissions de GES, ce qui, avec l'adaptation, est susceptible de limiter les risques liés à ces changements ;
- sans mesures d'atténuation autres que celles qui existent aujourd'hui, et même si des mesures d'adaptation sont prises, le risque de conséquences graves, généralisées et irréversibles à l'échelle du globe sera élevé à très élevé à la fin du XXIe siècle en raison du réchauffement.

Le rapport spécial du GIEC sur le réchauffement climatique limité à 1,5C°, publié le 8 octobre 2018, a encore confirmé que les émissions de GES devaient être réduites de toute urgence et que le réchauffement devait être limité à 1,5C°, notamment pour réduire la probabilité de survenance de phénomènes météorologiques extrêmes et d'atteinte à des points de basculement.

Dans un rapport spécial publié le 8 août 2019⁵, le GIEC a notamment indiqué que :

³ GIEC, 1990, 1^{er} rapport d'évaluation, résumé à l'intention des décideurs.

⁴ Voir GIEC, 2014: Changements climatiques 2014: Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat GIEC, Genève, Suisse, 161 p.

⁵ Rapport spécial sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres, approuvé lors de la 50e session plénière du GIEC (Genève, 2-6 août 2019).

- Les écosystèmes terrestres et la biodiversité sont vulnérables aux changements climatiques en cours et aux extrêmes météorologiques et climatiques ;
- Les terres sont à la fois une source et un puits naturel de GES et jouent un rôle essentiel dans les échanges d'énergie, d'eau et d'aérosols entre la surface terrestre et l'atmosphère ;
- Une gestion durable des terres peut contribuer à réduire les impacts négatifs du changement climatique, sur les écosystèmes et les sociétés. Un large éventail de mesures d'adaptation et d'atténuation, par exemple la préservation et la restauration des écosystèmes naturels, la conservation de la biodiversité, la réduction de la concurrence pour l'utilisation des terres, peuvent contribuer positivement au développement durable.

Le 6^{ème} rapport du GIEC publié en 2023⁶ indique en substance que :

- le réchauffement climatique est sans équivoque et causé principalement par les activités humaines, atteignant environ +1,1 °C par rapport à 1850–1900.
- Les émissions de GES continuent d'augmenter, avec des contributions inégales entre pays, régions et individus. Chaque fraction de degré supplémentaire intensifie les risques climatiques.
- Sans réduction rapide des émissions, le seuil de 1,5 °C sera probablement dépassé et des changements irréversibles deviennent plus probables au-delà de 2 °C.
- Les impacts sont déjà généralisés : vagues de chaleur, précipitations extrêmes, montée du niveau de la mer, perte de biodiversité, insécurité alimentaire et hydrique, effets sur la santé humaine.
- actuellement les mesures d'atténuation des émissions et d'adaptation aux changements climatiques progressent mais restent insuffisantes et inégalement réparties.
 - en matière d'adaptation, des solutions efficaces existent : agriculture durable, infrastructures vertes, systèmes d'alerte précoce.
 - en matière d'atténuation, l'objectif est d'atteindre la neutralité carbone vers 2050 pour limiter le réchauffement à 1,5 °C et il existe des solutions techniques en termes notamment d'énergies renouvelables, de capture et stockage du carbone, d'efficacité énergétique, de réduction des émissions non-CO₂, et de reforestation.

Ce 6^{ème} rapport souligne encore l'urgence d'une action climatique intégrée à court terme, soit d'ici 2030. Le rapport indique en substance que la possibilité d'assurer un avenir vivable et durable pour tous s'amenuise rapidement et qu'un développement mondial résilient au climat est plus urgent que ce qui a été identifié précédemment dans le 5^{ème} rapport de 2013.

Selon ce dernier rapport, la mobilisation internationale doit intégrer l'adaptation au changement climatique et la réduction des émissions afin de promouvoir le développement durable pour tous.

⁶ Rapport de synthèse du sixième rapport d'évaluation : Changements climatiques 2023 (Interlaken, 20 mars 2023).

Le résumé à l'attention des décideurs des travaux du groupe II au 6^{ème} rapport du GIEC mentionne plus spécifiquement que la végétalisation des villes à l'aide d'arbres et d'autres types de végétation peut apporter un rafraîchissement local⁷.

Dans son rapport sur « *l'évaluation européenne des risques climatiques* » de janvier 2024⁸ l'agence européenne pour l'environnement pose notamment les principaux constats suivants :

- Le changement climatique induit par l'être humain a des conséquences sur la planète. À l'échelle mondiale, 2023 a été l'année la plus chaude jamais enregistrée, et la température mondiale moyenne au cours de l'année a dépassé les niveaux de l'ère préindustrielle de 1,5 °C.
- L'Europe est le continent qui se réchauffe le plus rapidement au monde. Les chaleurs extrêmes, autrefois relativement rares, sont de plus en plus fréquentes, tandis que les régimes des précipitations se modifient et les inondations catastrophiques se multiplient.
- Ces événements compromettent la sécurité alimentaire et hydrique, la stabilité financière et énergétique, ainsi que la santé publique, menaçant la cohésion sociale.

Le rapport souligne en particulier que les zones urbaines densément peuplées sont particulièrement menacées par les vagues de chaleur et les précipitations extrêmes. L'effet dit de l'« îlot de chaleur urbain » peut amplifier les effets des vagues de chaleur, en particulier la nuit. La forte imperméabilisation des sols et le nombre réduit d'espaces verts et bleus en ville augmentent également le risque d'inondation, notamment lors des averses torrentielles.

1.2. Au niveau régional bruxellois

Dès l'adoption de son premier plan régional air-climat-énergie (ci-après le « PACE ») en 2016, la RBC elle-même faisait le constat suivant :

« Le changement climatique est l'un des problèmes économiques, sociaux et environnementaux majeurs auxquels nous serons confrontés au cours du XXI^e siècle. La concentration des GES dans l'atmosphère ne cesse d'augmenter, à tel point que les scientifiques prévoient des hausses de température sans précédent qui pourraient avoir des conséquences dramatiques sur nos sociétés. Ces changements climatiques auront des répercussions sur l'environnement, l'économie et la société. L'IRMB (...) exprime les tendances climatiques observées sur le territoire de la Belgique et montre que le climat de la RBC a évolué au cours du XX^e siècle : – La température moyenne annuelle a augmenté d'environ 2°C ;

⁷ Point C.2.5., pièce I.8 des demandeurs.

⁸ Pièce I.5 des demandeurs.

- *Une hausse significative du nombre annuel de vagues de chaleur a été observée vers le milieu des années 1990. D'autre part, la fréquence des vagues de froid a diminué de manière significative au début des années 1970 ;*
 - *Au niveau des précipitations, on a observé une augmentation de celles-ci en Région bruxelloise ;*
 - *Directement reliée à l'augmentation des températures, la quantité de précipitations sous forme de neige a fortement décliné au cours du XXème siècle sur la Région.*
- A terme, l'évolution future et probable du climat en RBC peut être succinctement caractérisée comme suit :*
- *Un climat plus chaud ;*
 - *Des hivers moins froids et plus pluvieux (avec des épisodes de pluies intenses en hiver) ;*
 - *Des canicules estivales plus fréquentes »⁹.*

Par ailleurs, dans le PACE 2016, la RBC rappelait également que :

« la couverture végétale, et les arbres en particulier, sont à l'origine de services dits de régulation et d'approvisionnement indispensables au maintien d'un environnement urbain sain et agréable. En lien avec le présent plan, ces services comprennent notamment :

- *Le maintien de la qualité de l'air, par la captation, la neutralisation et /ou la décomposition des polluants atmosphériques ;*
- *La régulation du cycle hydrologique : les pics de précipitation sont amortis en étant interceptés par les arbres et la perméabilité des sols végétalisés ;*
- *La régulation du climat et la modération des conditions météorologiques extrêmes (dont l'effet des îlots de chaleur urbains), grâce à l'ombrage, l'évaporation et les effets coupe-vent ;*
- *Le captage du gaz carbonique, le principal GES d'origine anthropique par les arbres en croissance.*

Pour contribuer à un meilleur confort urbain, à fortiori dans le contexte de changement climatique, il est essentiel de renforcer la végétalisation de la Région. Les espaces verts jouent en effet un rôle important comme régulateur de la chaleur et permettent de réduire l'effet d'îlot de chaleur urbain. Ils peuvent ainsi constituer des zones refuges pour les populations, en particulier les populations plus vulnérables dans le centre-ville, où l'accès aux zones refuges est moins aisé que pour les populations situées plus loin du centre. Enfin, le végétal contribue à la lutte contre les inondations en absorbant une partie des précipitations »¹⁰.

Le Plan de Gestion de l'Eau 2016-2021 (ou « PGE ») adopté en octobre 2015 relevait déjà que « *les phénomènes d'inondations sont fréquents, dus à la fois à des pluies exceptionnelles (surtout en été) et à l'imperméabilisation de plus en plus importante des sols*¹¹ ».

⁹ PACE 2016, p. 119, pièce III.b.5 des demandeurs.

¹⁰ PACE 2016, p. 125-126, pièce III.b.5 des demandeurs.

¹¹ PGE 2016-2021, résumé non technique, p.18.

A cette époque, la RBC déclarait également vouloir « *limiter à l'avenir l'imperméabilisation des sols et réduire son impact en matière d'inondation en promouvant des mesures compensatoires et la mise en œuvre de techniques de gestion décentralisée et alternative des eaux pluviales* »¹².

Dans sa contribution de 2019 à la stratégie nationale de réduction des émissions de GES, la RBC résumait encore la situation comme suit :

« *En Belgique, le changement climatique est associé à une hausse du niveau de la mer, à des vagues de chaleurs plus fréquentes et à des périodes de sécheresse alternant avec des périodes de précipitations plus abondantes. Ces phénomènes ont des impacts sur la santé, la biodiversité, l'agriculture, la pêche et les infrastructures de transport et d'énergie.* En Région de Bruxelles-Capitale, l'accumulation de chaleur lors des vagues de chaleur est plus marquée que dans les zones rurales. Le phénomène « *d'îlots de chaleur urbain* » a un impact direct sur la santé des habitants de la Région. A défaut d'une politique préventive structurelle, la surchauffe en milieu urbain entraîne un recours massif au conditionnement d'air énergivore, producteur de GES et générateur lui-même de surchauffe extérieure. Les pluies torrentielles sur des surfaces majoritairement imperméabilisées saturent les égouts et les stations d'épuration, provoquant inondations et pollutions. Les effets thermiques (surchauffe ou inversion thermique) propres au milieu urbain, aggravent par ailleurs les phénomènes de pollution atmosphérique »¹³.

L'Institut royal météorologique de Belgique (l'IRM) a observé en ce sens que la température annuelle moyenne a augmenté en Belgique de 1,9 C° pour atteindre des records de chaleur depuis 2020¹⁴. L'IRM a également constaté une augmentation du nombre de vagues de chaleur entre 1990 et 2023 et, pour la première fois, depuis 2015, une période de six années consécutives avec au moins une vague de chaleur. En ce qui concerne l'évolution des précipitations en Belgique, l'IRM observe un changement climatique depuis les trois dernières décennies alliant des périodes plus sèches, d'une part, à des épisodes de pluies plus intenses, d'autre part.

Dans son rapport d'évaluation de l'apport des politiques publiques bruxelloises de 2024¹⁵, le Comité d'experts rappelle à son tour que si l'Europe se réchauffe plus rapidement que le reste du monde, le réchauffement en Belgique est également deux fois supérieur à la moyenne mondiale depuis 1980.

¹² PGE 2016-2021, résumé non technique, p.28.

¹³ Contribution du 14 octobre 2019 de la Région de Bruxelles Capitale à la stratégie nationale 2050 de réduction des émissions de gaz à effet de serre, p.15.

¹⁴ Voir les rapports IRM déposés par les demandeurs, pièces I.1 et I.2.

¹⁵ Comité d'experts climat.brussels, Rapport 2024 d'évaluation de l'apport des politiques publiques bruxelloises aux objectifs climatiques, pièce I.7 des demandeurs.

En ce qui concerne la Région bruxelloise en particulier, le Comité d'experts rappelle également qu'en tant que centre urbain soumis à l'effet d'îlot de chaleur, la Région bruxelloise est exposée à une hausse de température et un risque d'inondations plus importants que dans d'autres zones, comme les zones rurales¹⁶.

Dans son rapport sur « *l'apport de la nature à la santé des bruxellois.es* » de 2022, Bruxelles Environnement rappelait également que l'urbanisation et l'étalement urbain engendrent l'imperméabilisation des sols et sont à l'origine du phénomène d'îlot de chaleur urbain accentuant les vagues de chaleur¹⁷. Bruxelles Environnement indiquait encore que la végétation régule notamment la température de l'air et réduit l'effet d'îlot de fraîcheur tandis que des sols perméables limitent les inondations.

Le Plan de Gestion de l'Eau (ou « PGE ») 2022-2027 adopté par la RBC le 22 juin 2023 conclut notamment que :

« l'évolution probable du climat peut être succinctement caractérisée comme suit pour la Région de Bruxelles-Capitale :

- *Un climat plus chaud en toute saison : avec une élévation généralisée des températures moyennes saisonnières, allant de +1°C à +4.5°C selon la gravité des scénarios d'émissions de GES. Les phénomènes estivaux (canicules, sécheresses) vont donc augmenter. La rigueur des hivers (gel, neige, vagues de froid) va diminuer.*
- *Un climat pas forcément moins pluvieux à l'échelle annuelle : les précipitations annuelles devraient rester stables (avec une compensation des saisons entre elles), avec de fortes variations interannuelles comme c'est déjà le cas pour notre climat actuel. (...).*
- *Vers des pluies plus intenses et plus de crues éclair : on anticipe une intensification des pluies, en particulier les pluies courtes et extrêmes de nature convective. (...). Les villes étant particulièrement sensibles à ce genre d'évènements, le risque d'inondation dite « pluviale » se renforcera si aucune mesure compensatoire n'est mise en œuvre.*
- *Une diminution de la recharge des nappes (...).*

Notre région se situe dans une zone de transition concernant le changement climatique. Les modifications du climat y restent limitées dans notre zone tempérée, au contraire des situations plus marquées dans le Nord (plus humide) et le Sud (plus sec) de l'Europe, dont nous pourrions toutefois par période subir les influences atmosphériques en fonction de la circulation générale des vents.

(...)

En tant que région urbaine, la vulnérabilité du territoire bruxellois et des infrastructures dépendent également de facteurs non climatiques. Il n'est pas facile de prévoir l'évolution à moyen et à long terme de l'imperméabilisation du sol et du nombre de personnes et de biens exposés à ces risques »¹⁸.

¹⁶ Comité d'experts climat.brussels, *Rapport 2024 d'évaluation de l'apport des politiques publiques bruxelloises aux objectifs climatiques*, pp.22-24, pièce I.7 des demandeurs.

¹⁷ Pièce I.9 des demandeurs.

¹⁸ PGE 2022-2027, p.247.

2. Bref exposé des cadres normatifs et programmatiques internationaux et européens exposés par les parties

Différents instruments de droit international et de droit européen imposent aux Etats parties - ou leur suggèrent - de prendre des mesures de deux types :

- des mesures dites de **mitigation** ou **d'atténuation**, agissant sur les causes d'origine anthropique du réchauffement climatique, à savoir les émissions de GES, en réduisant lesdites émissions et en renforçant les puits d'absorption de ces GES ;
- des mesures dites **d'adaptation** des conditions d'existence de la population face aux conséquences inéluctables du changement climatique.

2.1. Droit international

Dès l'adoption du **Protocole de Kyoto**, le 11 décembre 1997, les Etats parties se sont engagés notamment à mettre en place un système permettant d'estimer les émissions anthropiques de GES par leurs sources et leur absorption par les puits carbone, et de protéger et renforcer les puits et réservoirs de GES.

Sur le plan interne, le Protocole de Kyoto a fait l'objet d'une loi d'assentiment tant au niveau fédéral qu'au niveau régional¹⁹.

Les accords de Cancún adoptés le 10 décembre 2010 par les Etats parties à la COP-16, dont la Belgique, actaient notamment que l'adaptation aux changements climatiques devait être considérée comme revêtant le même degré de priorité que l'atténuation et exigeait des dispositifs institutionnels appropriés en vue de renforcer l'action engagée et l'appui à fournir dans ce domaine.

En adoptant l'Accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015, les Etats membres de la Convention-cadre des Nations-Unies, dont la Belgique, ont pris acte de ce que :

« - les changements climatiques représentent une menace immédiate et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines et la planète et qu'ils nécessitent donc la coopération la plus large possible de tous les pays ainsi que leur participation dans le cadre d'une riposte internationale efficace et appropriée, en vue d'accélérer la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre ;
- il faudra fortement réduire les émissions mondiales pour atteindre l'objectif ultime de la Convention et soulignant qu'il est urgent de faire face aux changements climatiques ».

¹⁹ Voir notamment la loi du 26 septembre 2001 portant assentiment au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, et les annexes A et B, et l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2001 portant assentiment au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, et les annexes A et B.

Par cet accord, les Etats parties ont reconnus notamment les nécessités de :

- réduire les émissions de GES de manière à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 C° par rapport aux niveaux préindustriels ;
- renforcer les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques.

L'article 5.1. de cet accord précise que « *les Parties devraient prendre des mesures pour conserver et, le cas échéant, renforcer les puits et réservoirs de gaz à effet de serre comme le prévoit l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention, notamment les forêts* ».

L'accord de Paris indique également que :

« *les Parties reconnaissent que l'adaptation est un défi mondial qui se pose à tous, comportant des dimensions locales, infranationales, nationales, régionales et internationales, et que c'est un élément clef de la riposte mondiale à long terme face aux changements climatiques, à laquelle elle contribue, afin de protéger les populations, les moyens d'existence et les écosystèmes(...)* »²⁰.

« *Chaque Partie entreprend, selon qu'il convient, des processus de planification de l'adaptation et met en œuvre des mesures qui consistent notamment à mettre en place ou à renforcer des plans, politiques et/ou contributions utiles (...)* »²¹.

L'accord de Paris prévoit en outre un mécanisme de rapportage invitant chaque Etat partie à soumettre une communication périodique sur les mesures d'adaptation planifiées et mises en œuvre²².

La RBC a adhéré à l'accord de Paris par ordonnance du 16 février 2017²³.

Enfin, le Pacte de Glasgow pour le climat²⁴ adopté le 13 novembre 2021 à l'issue de la COP-26 soulignait notamment :

- la profonde inquiétude des Etats parties suite aux conclusions de la 1^{ère} partie du 6^{ème} rapport du GIEC, relevant notamment le fait que les phénomènes climatiques et météorologiques extrêmes et leurs effets néfastes sur les personnes et la nature continueront de s'aggraver à mesure que les températures continueront à s'élever ;
- l'urgence à intensifier l'action menée et l'appui apporté, notamment en matière de financement, de renforcement des capacités et de transfert de technologies, afin

²⁰ Article 7.2 de l'accord de Paris.

²¹ Article 7.9 de l'accord de Paris.

²² Article 7.10 à 7.12 de l'accord de Paris.

²³ Ordonnance du 16 février 2017 portant assentiment à l'Accord de Paris en vertu de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, fait à Paris (France), le 12 décembre 2015, M.B., 10 mars 2017.

²⁴ Pièce II.11 des demandeurs.

- d'améliorer les capacités d'adaptation, d'accroître la résilience et de réduire la vulnérabilité face aux changements climatiques ;
- l'importance d'intégrer davantage l'adaptation dans la planification locale, nationale et régionale et de soumettre les communications relatives à l'adaptation telles que prescrites par l'accord de Paris.

2.2. Droit européen

Le 30 mai 2018, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté les deux règlements suivants :

- le règlement (UE) 2018/841 du Parlement et du Conseil relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 et la décision (UE) n° 529/2013 ;
- le règlement (UE) 2018/842 du Parlement et du Conseil 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 et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013.

Le Règlement (UE) 2018/841 définit les engagements des États membres dans le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (secteur « UTCATF »).

Ces engagements tendent essentiellement à établir un équilibre entre les émissions et les absorptions des GES comptabilisables dans ce secteur particulier.

Ultérieurement, le Règlement (UE) 2023/839²⁵ fixera des objectifs plus précis en matière d'augmentations des absorptions nettes de GES dans le secteur UTCATF pour la période 2026-2030.

Le Règlement (UE) 2018/842 concerne les secteurs non- ETS²⁶ et impose notamment aux Etats membres des réductions d'émission de GES annuelles contraignantes, en principe linéaires, qui doivent aboutir en 2030 à un montant de réduction imposé ; pour la Belgique, la réduction à réaliser était de – 35% par rapport au niveau de 2005.

²⁵ Règlement du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de déclaration et de conformité, et la fixation des objectifs des États membres pour 2030, et le règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance, de la communication d'informations, du suivi des progrès et de la révision, J.O. 21 avril 2023.

²⁶ Secteurs reprenant essentiellement le transport, les bâtiments, l'agriculture, et les déchets.

Le Règlement (UE) 2018/1999²⁷ du 11 décembre 2018, dit « Règlement Gouvernance », établit un mécanisme de gouvernance en matière d'énergie et de climat qui repose, notamment, sur l'établissement de plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat (les « PNIEC ») et de rapports d'avancement nationaux ainsi que sur des modalités de suivi fixées par la Commission européenne²⁸.

Dans le volet « décarbonisation » du PNIEC, chaque Etat fixe notamment son objectif spécifique national contraignant de réduction des émissions de GES ainsi que ses engagements pris en vertu du règlement (UE) 2018/841, c'est-à-dire ceux pris en termes d'équilibre entre les émissions et les absorptions de GES dans le secteur UTCATF²⁹.

Pour la fixation des objectifs précités, le volet « décarbonisation » reprend entre autres :

- l'évolution des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre dans le contexte du secteur ETS de l'UE, du règlement sur le partage de l'effort, du secteur UTCATF, et des différents secteurs de l'énergie ;
- les projections d'évolution sectorielle sur la base des politiques et mesures des États membres et de l'Union au moins jusqu'en 2040 (y compris pour l'année 2030)³⁰.

Le Règlement « gouvernance » encourage également la mise en place d'un « *système d'inventaire national* », c'est-à-dire « *un ensemble de dispositions institutionnelles, juridiques et procédurales mises en place dans un État membre pour estimer les émissions anthropiques par les sources et les absorptions par les puits de gaz à effet de serre et pour déclarer et archiver les informations relatives aux inventaires* »³¹.

En matière d'adaptation au changement climatique, l'article 19, paragraphe 1^{er}, de ce Règlement (UE) 2018/1999 dispose :

« Au plus tard le 15 mars 2021, et tous les deux ans par la suite, les États membres communiquent à la Commission des informations sur leur planification et leurs stratégies nationales d'adaptation au changement climatique, décrivant les actions qu'ils ont mises en œuvre et planifiées pour faciliter cette adaptation, y compris les informations indiquées à l'annexe VIII, partie 1, et conformément aux exigences en matière de communication d'informations convenues dans le cadre de la CCNUCC et de l'accord de Paris ».

²⁷ Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil.

²⁸ Article 1, alinéa 2 du Règlement 2018/1999.

²⁹ Règlement (UE) 2018/1999, article 4.

³⁰ Règlement 2018/1999, article 4 et Annexe I, point 4.2.1.

³¹ Règlement, article 2.12.

Aux termes de l'annexe VIII, partie 1 dudit règlement, ces communications doivent contenir :

- « a) les principaux buts, les objectifs généraux et le cadre institutionnel de l'adaptation ;
- b) les projections en matière de changement climatique (...) ;
- c) la capacité d'adaptation ;
- d) les plans et stratégies d'adaptation ;
- e) le cadre de suivi et d'évaluation ;
- f) les progrès accomplis dans la mise en œuvre, notamment l'introduction de bonnes pratiques et l'évolution de la gouvernance ; ».

Le 30 juin 2021 est adopté le Règlement (UE) 2021/1999, appelé la « loi européenne sur le climat »³² qui entend établir :

- « un cadre pour la réduction irréversible et progressive des émissions anthropiques de gaz à effet de serre par les sources et le renforcement des absorptions par les puits réglementées dans le droit de l'Union. (...) »
- « un objectif contraignant de neutralité climatique dans l'Union d'ici à 2050 (...) »
- « un objectif contraignant au niveau de l'Union constituant en une réduction nette des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union pour 2030 »³³.

L'article 2.1. de la loi européenne sur le climat désigne l'un des objectifs de l'Union européenne comme suit :

« L'équilibre entre les émissions et les absorptions des gaz à effet de serre réglementées dans le droit de l'Union est atteint dans l'Union d'ici 2050 au plus tard, les émissions nettes se trouvant ainsi ramenée à zéro d'ici à cette date, et l'Union s'efforce de parvenir à des émissions négatives par la suite ».

En matière d'atténuation, l'article 4, §1^{er}, alinéa 2 de la loi européenne sur le climat indique quant à lui que :

« Afin d'atteindre l'objectif de neutralité climatique énoncé à l'article 2, paragraphe 1, 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.

Lors de la réalisation de l'objectif visé au premier alinéa, les institutions compétentes de l'Union et les États membres accordent la priorité à des réductions d'émissions rapides et prévisibles et, dans le même temps, renforcent les absorptions par les puits naturels.

³² 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, entré en vigueur le 29 juillet 2021.

³³ Règlement (UE) 2021/1119, article 1^{er}.

Afin de garantir que des efforts d'atténuation suffisants soient déployés jusqu'à 2030, aux fins du présent règlement et sans préjudice du réexamen de la législation de l'Union visée au paragraphe 2, la contribution des absorptions nettes à l'objectif de l'Union en matière de climat à l'horizon 2030 est limitée à 225 millions de tonnes équivalent CO2. Afin de renforcer le puits de carbone de l'Union conformément à l'objectif de neutralité climatique d'ici à 2050, l'Union s'efforce d'atteindre un volume plus élevé de puits de carbone net en 2030 ».

La loi européenne sur le climat reprend également les objectifs d'adaptation de l'Accord de Paris. Sous le titre « *adaptation au changement climatique* », son article 5 dispose ainsi que :

« 1. Les institutions compétentes de l'Union et les États membres veillent à ce que des progrès constants soient réalisés en matière de renforcement de la capacité d'adaptation, d'accroissement de la résilience et de réduction de la vulnérabilité au changement climatique, conformément à l'article 7 de l'accord de Paris.

(...)

4. Les États membres adoptent et mettre en œuvre des stratégies et des plans d'adaptation nationaux qui tiennent compte de la stratégie de l'Union en matière d'adaptation au changement climatique visée au paragraphe 2 du présent article (...). Dans leurs stratégies d'adaptation nationales, les États membres tiennent compte de la vulnérabilité particulière des secteurs pertinents, notamment de l'agriculture, et des (sic) ressources hydriques, des systèmes alimentaires et de la sécurité alimentaire, et promeuvent des solutions fondées sur la nature et une adaptation reposant sur les écosystèmes. Les États membres mettent régulièrement à jour les stratégies et incluent les informations mises à jour correspondant dans les rapports devant être présentés au titre de l'article 19, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1999. (...) ».

Par ailleurs, la Commission évalue au plus tard le 30 septembre 2023 et puis tous les cinq ans, la capacité des mesures nationales pertinentes à garantir l'objectif de neutralité climatique et l'amélioration de l'adaptation³⁴.

Le 6 avril 2022, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le 8^{ème} programme d'action générale de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030³⁵.

L'article 2 de cette décision 2022/591 détermine un objectif prioritaire à long terme pour 2050 et six objectifs thématiques prioritaires pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2030 comme suit :

³⁴ Article 7.1 b) de la loi européenne sur le climat.

³⁵ décision (UE) 2022/591 du Parlement et du Conseil du 6 avril 2022 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030.

« 1. Le 8e PAE a pour objectif prioritaire à long terme que, au plus tard en 2050, les personnes vivent bien, dans les limites de notre planète, dans une économie du bien-être où rien n'est gaspillé, où la croissance est régénérative, où la neutralité climatique dans l'Union est assurée et où les inégalités ont été considérablement réduites. Un environnement sain est à la base du bien-être de toutes les personnes et constitue un environnement dans lequel la biodiversité est conservée, les écosystèmes prospèrent et la nature est protégée et restaurée, ce qui accroît la résilience face au changement climatique, aux catastrophes liées à des phénomènes météorologiques ou d'origine climatique et à d'autres risques environnementaux. (...).

2. Le 8e PAE comprend les six objectifs thématiques prioritaires interdépendants suivants, pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2030 :

- a) la réduction rapide et prévisible des émissions de gaz à effet de serre et, dans le même temps, le renforcement des absorptions par les puits naturels dans l'Union en vue d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2030 fixé dans le règlement (UE) 2021/1119, (...);
- b) la poursuite des progrès en matière d'amélioration et d'intégration de la capacité d'adaptation, (...);
- c) la réalisation de progrès vers une économie du bien-être qui rende à la planète davantage qu'elle ne lui prend, et l'accélération de la transition vers une économie circulaire non toxique, (...);
- d) la recherche d'une pollution zéro, (...);
- e) la protection, la préservation et le rétablissement de la biodiversité marine et terrestre et de la biodiversité des eaux intérieures à l'intérieur et à l'extérieur des zones protégées, notamment en (...) luttant contre la désertification et la dégradation des sols ;
- f) la promotion des aspects environnementaux de la durabilité et la réduction des principales pressions sur l'environnement et le climat liées à la production et à la consommation de l'Union (...).

L'article 3 définit les « conditions de facilitation » que la Commission, les États membres ainsi que les autorités régionales et locales doivent respecter pour réaliser les objectifs prioritaires, dont les prescriptions suivantes :

« Pour atteindre les objectifs prioritaires fixés à l'article 2, la Commission, les États membres, les autorités régionales et locales ainsi que les parties prenantes, selon le cas, doivent :

- a) garantir la mise en œuvre effective, rapide et complète de la législation et des stratégies de l'Union en matière d'environnement et de climat et viser l'excellence en termes de performance environnementale au niveau de l'Union ainsi qu'au niveau national, régional et local, (...);

- b) privilégier l'application effective du droit de l'environnement de l'Union là où cette application fait défaut (...);*
(...)
- m) lutter contre la dégradation des terres et assurer la protection et l'utilisation durable des sols, notamment par une proposition législative spécifique sur la santé des sols d'ici à 2023;*
(...) ».

Enfin, le règlement (UE) 2023/857 du 19 avril 2023³⁶ modifie le règlement 2018/842 en vue de fixer les objectifs de réduction des émissions de GES des Etats membres dans l'objectif de neutralité climatique d'ici 2050 prévue par la loi européenne sur le climat. Il assigne à la Belgique un nouvel objectif de réduction des émissions de GES (hors ETS ou SEQE) à – 47% pour 2030.

2.3. Portée et effet direct des dispositions précitées

La RBC soutient que ces instruments internationaux et européens ne contiennent pas de dispositions suffisamment précises en matière de puits naturels d'absorption de GES pour pouvoir bénéficier d'un effet direct et être utilement invoquées par des particuliers à l'encontre d'une autorité publique dans le cadre du présent litige.

Or, en l'espèce, les parties demanderesses mettent en cause la responsabilité extracontractuelle de la RBC sur la base des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil en invoquant, non pas la violation de normes de droit positif international, européen et belge, lui imposant d'agir ou de s'abstenir d'une manière déterminée, mais bien la violation de la norme générale de prudence dans la mesure où la RBC se serait abstenu de prendre les mesures nécessaires en matière de puits naturels d'absorption des GES pour prévenir les conséquences dommageables du changement climatique.

Depuis l'arrêt *La Flandria*, il est acquis que l'Etat fédéral ou une entité fédérée peuvent engager leur responsabilité dans le cadre de l'exercice de leur fonction exécutive. Selon une jurisprudence constante, « (...) la faute de l'autorité administrative, pouvant sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil engager sa responsabilité, consiste en un comportement qui, ou bien s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente, placée dans les mêmes conditions, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, viole une norme de droit national ou d'un traité international ayant des effets dans l'ordre juridique interne, imposant à cette autorité de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée. »³⁷.

³⁶ Règlement (UE) 2023/857 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les Etats 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 et le règlement (UE) 2018/1999.

³⁷ Cass., 25 octobre 2004, *Pas.*, 2004, I, p.1667, concl. Prem. Avoc. Gén. J.F. LECLERCQ et note.

Le principe de la mise en cause de la responsabilité du pouvoir législatif est, quant à lui, consacré par la Cour de cassation depuis 2006 en ces termes :

« La faute du législateur pouvant, sur la base des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil, engager la responsabilité de l'État consiste en un comportement qui, ou bien s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère du législateur normalement soigneux et prudent, placé dans les mêmes conditions, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de la responsabilité, viole une norme de droit national ou de droit international ayant des effets directs dans l'ordre interne qui lui impose de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée. »

L'arrêt attaqué du 28 février 2019 n'a pu, sans violer ces dispositions, décider que la responsabilité civile du défendeur en raison de la violation de l'obligation générale de prudence n'est pas susceptible d'être retenue. »³⁸

Autrement dit, la méconnaissance de normes internationales ou européennes dépourvues d'effet direct sera constitutive d'une faute si le demandeur en responsabilité démontre un manquement au devoir général de prudence³⁹.

Dans son examen du comportement adopté par l'autorité publique à l'aune de cette norme de prudence, le juge de la responsabilité exerce un contrôle nécessairement marginal en évitant de substituer son appréciation à celle de cette autorité publique, que celle-ci exerce une fonction exécutive ou législative.

L'élaboration de la politique climatique en particulier relève des prérogatives des pouvoirs législatif et exécutif qui disposent en la matière d'un large pouvoir d'appréciation.

Dès lors, le principe de séparation des pouvoirs indique notamment au juge de vérifier dans quelle mesure les données faisant l'objet d'un consensus scientifique et politique permettent de conférer à la norme de prudence un contenu suffisamment précis pour apprécier, en droit, le comportement des autorités auxquelles une faute est imputée, et ce, sans porter atteinte au pouvoir discrétionnaire des pouvoirs législatif et exécutif⁴⁰.

2.4. Contenu succinct des engagements de la Belgique sur les plans international et européen – implication pour la RBC

Tant les instruments de droit international précités que les règlements adoptés par l'Union européenne ont formalisé l'engagement de la Belgique à :

³⁸ Cass., 15 décembre 2022, C.21.0003.F/1, www.juportal.be.

³⁹ Voir not. F. AUVRAY, « la violation d'un traité est-elle une faute ? incidence de l'absence d'effet direct sur la responsabilité extracontractuelle de l'Etat », *J.T.*, 2019, p.26.

⁴⁰ Voir not. Bruxelles, 30 novembre 2023, n° 227 et 240.

- estimer les émissions anthropiques de GES par les sources et l'absorption par les puits de ces GES ;
- tendre à un équilibre entre les émissions et les absorptions de GES ;
- maintenir et renforcer les puits naturels d'absorption des GES, c'est-à-dire augmenter la capacité d'absorption des GES par les puits naturels ;
- adopter des mesures et politiques d'adaptation aux conséquences du changement climatique ;
- rapporter périodiquement tant sur les mesures d'atténuation des émissions nettes de GES que sur les mesures d'adaptation.

Certes, ces instruments internationaux et européens n'imposent pas directement à la RBC l'adoption d'un comportement déterminé.

Néanmoins, ces instruments constituent des expressions formalisées d'un large consensus politique, combinés au consensus scientifique dégagé notamment dans les rapports du GIEC précité. A ce titre, ils permettent de déterminer les exigences minimales qu'impose la prudence face à l'existence d'une menace grave pour l'environnement, les biens et la sécurité des citoyens bruxellois, tels les demandeurs personnes physiques.

Autrement dit, tout pouvoir public, national ou régional, qui ne tient pas compte de manière raisonnable de ces prescriptions de droit international et de droit européen ne peut être considéré comme une autorité publique normalement prudente et diligente.

Il appartient dès lors au tribunal de prendre en considération ces engagements de la Belgique au niveau international – et européen – alliés aux connaissances scientifiques acquises dans le domaine de la science climatique pour apprécier, sans violer le principe de séparation des pouvoirs, le comportement de la RBC au regard de la norme de prudence.

3. Bref exposé du cadre normatif et programmatique régional bruxellois exposé par les parties

A l'instar des deux autres régions, la RBC exerce les compétences en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de gestion de l'eau, de protection de la nature et de protection de l'air, du climat et de l'énergie⁴¹.

Depuis plusieurs années, la RBC mobilise ces compétences pour lutter contre les effets néfastes du changement climatique.

3.1. Gestion de l'eau

⁴¹ Article 6, § 1^{er} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La politique de l'eau sur le territoire de la RBC fait l'objet de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

Les objectifs environnementaux de la politique de l'eau sont poursuivis et doivent être atteints par la mise en œuvre d'un « programme de mesures » et d'un « Plan de gestion de l'eau »⁴² (ou « PGE »). Le PGE est un outil de planification non contraignant qui vise l'atteinte progressive d'objectifs environnementaux en matière de gestion de l'eau.

Le deuxième PGE adopté par la RBC en octobre 2015 relevait déjà la fréquence des phénomènes d'inondations dus à la fois à des pluies exceptionnelles et à l'imperméabilisation de plus en plus importante des sols⁴³.

Le troisième PGE adopté par la RBC le 22 juin 2023⁴⁴, et couvrant la période 2022-2027 reprend notamment des mesures de prévention et de gestion face aux inondations et aux épisodes de sécheresse, deux éléments liés à l'imperméabilisation des sols.

Ce PGE indique notamment que :

« L'urbanisation occupe un rôle prépondérant dans la problématique des inondations. Comparativement aux surfaces naturelles, les surfaces imperméabilisées engendrent une très forte augmentation des quantités d'eau de ruissellement. (...) le taux d'imperméabilisation est passé de 27% en 1955 à 47% en 2006. L'urbanisation a continué de se poursuivre depuis»⁴⁵.

« Dans le contexte urbain bruxellois, c'est donc l'imperméabilisation des sols sans cesse croissante depuis le milieu du siècle dernier, bien plus que l'intensification des pluies, qui explique véritablement l'augmentation des inondations »⁴⁶.

« Il importe d'assurer dans le futur que l'urbanisation croissante du territoire bruxellois soit contrôlée de telle sorte que la perte de surfaces perméables soit compensée par des ouvrages d'infiltration ou/et par la préservation de zones d'infiltration naturelle»⁴⁷.

Néanmoins, l'exposé des motifs de l'arrêté du gouvernement de la RBC du 22 juin 2023 précisait :

« Considérant qu'il n'appartient en revanche pas nécessairement au Plan de gestion de l'eau de mettre fin à l'imperméabilisation des sols et à la « bétonisation effrénée » du

⁴² Articles 41 et 54 de l'ordonnance.

⁴³ PGE 2016-2021, résumé non technique, p.18.

⁴⁴ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 juin 2023 approuvant le Plan de gestion de l'eau pour la période 2022-2027, *M.B.*, p. 62044.

⁴⁵ PGE 2022-2027, p.201.

⁴⁶ PGE 2022-2027, p.229.

⁴⁷ PGE 2022-2027, p.148.

territoire, que cela relève davantage d'outils de planification territoriale et d'aménagement du territoire (PRDD, PRAS,...); qu'il y a lieu de reconnaître l'impact négatif de cette imperméabilisation sur le cycle de l'eau ; que le Plan de gestion de l'eau entend dès lors proposer des mesures pour éviter ou limiter les conséquences néfastes qu'a cette imperméabilisation de sols sur le cycle naturel de l'eau et la bonne qualité de nos masses d'eau de surface et souterraine; ».

En ce sens, le PGE 2022-2027 encourage vivement l'intégration de la Gestion intégrée des eaux pluviales (GIEP) dans les outils de l'aménagement du territoire⁴⁸.

3.2. Protection de la nature

La protection de la nature sur le territoire de la RBC est régie par l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature.

Les lignes directrices de la politique de conservation de la nature sont définies dans un « Plan régional Nature » (PRN) qui a pour objectif de guider les autorités publiques lors de leur prise de décision⁴⁹.

Le 14 avril 2016, la RBC a adopté son PRN 2016-2020 dans lequel elle posait notamment les constats suivants⁵⁰ :

- Sous l'effet de l'essor démographique et de l'urbanisation croissante, une réduction et une fragmentation des espaces naturels sont actuellement en cours ;
- La préservation des intérieurs d'îlot constitue un enjeu important pour la consolidation du maillage vert ;
- Les milieux ouverts sont relativement peu protégés : seuls 210,5 ha, soit moins de 20% des milieux ouverts se situent au sein d'un périmètre de protection active, alors que le maintien de ces milieux ouverts représente également un enjeu non négligeable pour la Région
- Des objectifs de conservation doivent être définis.

Ce PRN se donnait pour objectifs d'améliorer l'accès des Bruxellois à la nature, de consolider le maillage vert régional, d'intégrer les enjeux nature dans les plans et projets, d'étendre et renforcer la gestion écologique des espaces verts, de concilier accueil de la vie sauvage et développement urbain, de sensibiliser et mobiliser les Bruxellois en faveur de la nature et de la biodiversité et d'améliorer la gouvernance en matière de nature.

3.3. Planification « air-climat-énergie »

⁴⁸ PGE 2022-2027, p.622.

⁴⁹ Voir article 8 § 1^{er} de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature.

⁵⁰ PRN 2016-2020, p.24.

Le 2 mai 2013, la RBC a adopté l'ordonnance portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la maîtrise de l'Energie (ou « COBRACE »).

Le COBRACE institue l'élaboration, tous les cinq ans, d'un Plan régional Air-Climat-Energie (le « PACE ») reprenant notamment une description de mesures destinées à l'adaptation aux changements climatiques⁵¹.

Le **2 juin 2016**, la RBC a approuvé le premier PACE pour la période 2016-2025 au terme duquel elle s'est notamment engagée à réduire, pour 2025, ses émissions de GES de 30% par rapport aux émissions de 1990⁵².

Le PACE 2016-2025 suggérait également les 4 mesures d'adaptation suivantes :

- Adapter la gestion de l'eau ;
- Adapter les infrastructures (bâtiments) ;
- Développer et adapter le patrimoine végétal dans la Région par la mise en œuvre opérationnelle du PRN et du projet de Plan régional de développement durable ;
- Adapter la gestion de la Forêt de Soignes.

Le 17 juin 2021 est adoptée une ordonnance de modification du COBRACE (intitulée « Ordonnance climat ») incluant notamment :

- La fixation des objectifs de réduction des émissions régionales directes et indirectes de GES en vue d'atteindre la neutralité carbone en 2050 (réduction notamment des émissions régionales directes de minimum 40% en 2030, 67% en 2040 et 90% en 2050 par rapport à 2005) ;
- la création d'un Comité d'Experts Climat, indépendant. Sa mission est d'évaluer l'adéquation entre les politiques et mesures régionales et les objectifs climatiques, via la production annuelle d'un rapport et la remise d'avis.

Début avril 2023, le Comité d'experts climat institué par l'ordonnance climat a rendu un rapport préliminaire portant un état des lieux et une évaluation de l'apport des politiques publiques aux objectifs climatiques.

Ce rapport rappelle, entre autres, l'augmentation de la surface imperméable doublée entre 1955 et 2006 et l'effet des îlots de chaleur sur l'élévation de la température. Dans ce rapport, les experts recommandaient notamment de limiter l'utilisation du béton et de créer des zones de réensauvagement⁵³.

⁵¹ Voir les articles 1.4.1. et 1.4.3. du COBRACE ainsi que et l'annexe 1.1. du COBRACE.

⁵² Pièce III.5 des parties demanderesses.

⁵³ L'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN) définit le réensauvagement comme « *un processus de restauration de l'environnement naturel d'une zone qui a été altérée ou perturbée par l'homme, en vue de restaurer l'équilibre écologique et les fonctionnalités des écosystèmes, de protéger et de conserver la*

Le 27 avril 2023, la RBC a adopté le troisième PACE ayant également pour vocation d'être intégré, en tant que contribution bruxelloise à l'action climatique belge, dans le Plan National Energie Climat (PNEC).

Outre les mesures en matière de protection des sols non artificialisés, de développement du maillage bleu et de gestion intégrée des eaux pluviales, de développement de la nature en ville et de protection de la biodiversité, le PACE 2023 prévoit d'intégrer les enjeux de l'adaptation aux dérèglements climatiques dans les plans et stratégies d'aménagement du territoire et la réglementation urbanistique.

Le 26 septembre 2023, le gouvernement de la RBC a déclaré se fixer comme objectifs de passer à 30% de zones naturelles protégées et de mettre fin à l'artificialisation nette. A titre de mesures concrètes pour renforcer l'infrastructure naturelle urbaine, il déclarait vouloir :

- protéger et valoriser l'existant (notamment Neerpède, Moeraske, Canal, Senne) ;
- aménager de nouveaux parcs prioritairement dans les quartiers denses (parc de la Sennette, Gare de l'ouest, marais Wiels, Zuün) ;
- acquérir des espaces non bâties prioritairement dans les quartiers en carence : Wiels, Kattebroeck, espaces verts SNCB ;
- verduriser l'espace public⁵⁴.

Dans son rapport 2024⁵⁵, le Comité d'experts climat a notamment :

- rappelé que l'artificialisation du sol et surexploitation de la surface terrestre constituaient les causes principales de la détérioration des écosystèmes ;
- déploré le caractère très incomplet du PACE 2023 en l'absence de lien avec la nature, des structures de gouvernance trop fragmentées avec trop de niveaux et trop d'intervenants, des débats idéologiques déconnectés des connaissances scientifiques et une absence de suivi des politiques mises en place ;
- rappelé l'importance d'inverser la dynamique d'imperméabilisation des sols et des espaces verts bruxellois et d'inverser la logique d'urbanisation en considérant les friches comme des espaces de biodiversité ;
- recommandé de ne plus réduire les espaces verts – ou au moins la surface totale d'espaces verts – afin de garantir la zéro artificialisation.

biodiversité, de réguler les cycles de l'eau, du carbone et d'autres substances chimiques, et d'améliorer la qualité de vie des communautés humaines », IUCN 2020.

⁵⁴ <https://be.brussels/fr/propos-de-la-region/structure-et-organisation/parlement-ministres/le-gouvernement-regional/alain-maron/actualites-et-realisations/une-region-reconnectee-la-nature-pour-preserved-le-vivant> , publication du 23 septembre 2023 citée par la RBC.

⁵⁵ Comité d'experts climat.brussels, Rapport 2024 d'évaluation de l'apport des politiques publiques bruxelloises aux objectifs climatiques, pièce I.7 des demandeurs.

3.4. Aménagement du territoire et urbanisme

La compétence régionale en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme est encadrée par le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (le CoBat).

L'article 13 du CoBat prévoit que l'aménagement du territoire de la RBC est fixé par différents plans, dont le Plan régional d'affectation du sol (le PRAS).

Le PRAS est un instrument juridique obligatoire et de valeur réglementaire qui définit les différentes affectations à l'échelle du territoire régional. Il détermine notamment « *l'affectation générale des différentes zones du territoire et les prescriptions qui s'y rapportent* »⁵⁶, ainsi que « *les zones où une protection particulière se justifie pour des raisons culturelles, sociales, historiques, esthétiques, économiques ou de protection de l'environnement* »⁵⁷.

Le PRAS définit donc notamment des zones urbanisables et des zones qui ne le sont pas, chacune étant destinée à recevoir les fonctions que les prescriptions du plan autorisent.

Le PRAS peut en outre « *indiquer les modifications à apporter aux plans communaux de développement et aux plans particuliers d'affectation du sol* »⁵⁸.

L'article 87 du CoBat prévoit que l'urbanisme de la RBC est fixé par différents règlements, dont le Règlement régional d'urbanisme (le RRU).

Le RRU définit les règles concernant notamment les aspects suivants : (i) les caractéristiques des constructions et de leurs abords ; (ii) les normes d'habitabilité des logements ; (iii) les chantiers ; (iv) l'accessibilité des bâtiments par les personnes à mobilité réduite ; (v) les publicités et enseignes ; (vi) la voirie, ses accès et ses abords ; et (vii) les normes de stationnement en dehors de la voie publique⁵⁹.

Le PRAS actuellement en vigueur a été adopté le 3 mai 2001 tandis que le RRU actuellement en vigueur a été adopté le 21 novembre 2006.

Par ailleurs, le 12 juillet 2018, la RBC a adopté son Plan régional de développement durable (PRDD) qui se définit comme un « *instrument de planification globale couvrant la totalité du territoire régional dans le cadre du développement durable* »⁶⁰, à valeur indicative et non réglementaire.

⁵⁶ Article 24, alinéa 2, 2^o du CoBat.

⁵⁷ Article 24, alinéa 2, 4^o du CoBat.

⁵⁸ Article 24, alinéa 3 du CoBat.

⁵⁹ Article 87 alinéa 2 du CoBat.

⁶⁰ Article 17, alinéa 1^{er} du CoBat.

Cet outil planologique précise notamment le maillage vert et bleu existant ou à projeter sur le territoire régional.

En octobre 2019, la RBC a adopté son Plan Energie-Climat à l'horizon 2030 (le « PEC 2030 »). A cette occasion, la RBC a indiqué que :

- Le PRAS était un document majeur dans le développement du territoire régional et devait être actualisé pour répondre aux évolutions de la Région et intégrer les objectifs climatiques. Pour ce faire, un groupe de travail allait être créé début 2020, rassemblant les différentes administrations concernées (Perspectives, Bruxelles Environnement, Urban.Brussels, Bruxelles Mobilité). Les analyses et études préalables seront lancées dans la continuité en 2020. Le PAC 2030 indiquait enfin que le PRAS modifié serait adopté en 2024⁶¹.
- Le RRU constituait également un outil important dans le développement du territoire régional à actualiser⁶².

Suite à la crise sanitaire liée au covid-19 en 2020, la RBC a décidé d'élaborer un nouveau projet de RRU pour mieux répondre aux nouveaux enjeux soulignés par cette crise (en particulier en termes d'accès aux espaces extérieurs, de superficie de logement, etc.).

Le 1^{er} avril 2021, le gouvernement de la RBC a décidé de mettre en place une commission d'experts afin de définir les objectifs et recommandations pour la réforme du RRU.

Dans son rapport « Good Living » édité le 22 octobre 2021⁶³, la commission d'experts a formulé des recommandations tant transversales – qui portent sur l'ensemble des titres du RRU ou sur son rapport avec d'autres outils, que thématiques, qui visent spécifiquement un titre particulier du RRU.

Ce rapport évoque notamment la nécessité de lutter contre la constitution d'îlots de chaleur et développer la végétalisation et l'ombrage pour contribuer au réseau de fraîcheur, augmenter la végétalisation des espaces publics et privés, garantir un minimum de 30% de parcelles non bâties et en pleine terre dans les projets urbains.

Par un arrêté adopté le 23 décembre 2021, la RBC a entamé la procédure de modification du PRAS pour l'adapter aux enjeux climatiques.

Dans le PACE du 27 avril 2023⁶⁴, la RBC a rappelé son engagement d'intégrer⁶⁵ :

- dans le PRAS, les enjeux liés aux effets du changement climatique pour :

⁶¹ PEC 2030, p.60, pièce III.b.8 des demandeurs.

⁶² PEC 2030, p.61, pièce III.b.8 des demandeurs.

⁶³ Pièce 1 de la RBC.

⁶⁴ Cf^r *supra*.

⁶⁵ PACE 2023, p.93.

- « • préserver autant que possible les espaces naturels et perméables de haute valeur biologique ainsi que les sols vivants et de qualité (...);
- Mieux prendre en compte la valeur biologique des espaces en s'appuyant sur la carte du Réseau écologique/maillage vert, ce qui pourra conduire à des propositions de changements d'affectations et/ou de prescriptions de contenu, comme de procédure ;
 - favoriser les continuités et les connexions entre les espaces verts ainsi que les grands espaces ouverts (non bâties) en lien avec la périphérie (flamande et wallonne), notamment via les grands axes structurants ;
 - créer de nouveaux espaces verts dans la partie centrale et dense de la RBC, identifiée comme zone prioritaire de verdoissement au PRDD, ainsi que dans les autres zones de carence en espaces verts accessibles au public ;
 - renforcer la végétalisation et la pleine terre le caractère vert des dans les intérieurs d'îlot, en articulation avec le RRU » ;
- dans la réforme du RRU, les enjeux de l'adaptation aux effets du changement climatique pour mettre en place des règles urbanistiques propices, notamment, à la lutte contre la constitution d'îlots de chaleur urbains, au développement d'un réseau de fraîcheur, à la gestion intégrée de l'eau pluviale, à la préservation d'un sol vivant et de qualité, au développement de la biodiversité, de la végétalisation, d'espaces verts de qualité, , à l'agriculture urbaine, au développement de la production d'énergie de sources renouvelables.

Le 20 juin 2024, le gouvernement (en affaires courantes) de la RBC a validé les orientations stratégiques que devra poursuivre la modification du PRAS dont l'adoption est finalement envisagée pour 2026⁶⁶. A cette occasion, le gouvernement a effectivement déclaré soutenir un objectif de désimperméabilisation d'espaces en limitant les zones constructibles et, éventuellement, en définissant des zones à désimperméabiliser⁶⁷.

Ainsi, le gouvernement a notamment soutenu l'objectif visé par la modification du PRAS et tendant à :

- « atteindre un objectif de 0 imperméabilisation (ou artificialisation) nette adaptée à la réalité du contexte urbain bruxellois
- Introduire la notion de qualité des sols, en la clarifiant et en prenant en considération les définitions existantes d'imperméabilisation, de pleine terre, etc.
- Réguler la préservation et restauration du sol vivant, notamment via des prescriptions relatives à la pleine terre, aux intérieurs d'îlots, aux voiries, ..
- Délimiter des zones du territoire pouvant être construites, imperméabilisées, et les espaces à désimperméabiliser »⁶⁸.

⁶⁶ Share the City, Orientations stratégiques, pièce III.b.13 des demandeurs.

⁶⁷ Share the City, Orientations stratégiques, pièce III.B.13 des demandeurs. Rajouter la page !!!!!!!!

⁶⁸ Share the City, Orientations stratégiques, pièce III.B.13 des demandeurs.

Enfin, le 11 mars 2025 a été déposée une proposition d'ordonnance instaurant un moratoire sur certaines demandes de permis d'urbanisme, de permis de lotir ou de certificats d'urbanisme, relatives à des projets situés sur des friches publiques, dans l'attente de l'aboutissement de la réforme du PRAS⁶⁹.

Les auteurs de la proposition relèvent notamment que plusieurs grandes friches publiques ont une valeur biologique élevée, haute ou très haute qui devrait faire l'objet d'une protection spécifique.

Ces mêmes auteurs exposent également que :

« les friches urbaines restent menacées par des projets d'urbanisation intensifs, qui risquent de dégrader irrémédiablement leurs écosystèmes. Un moratoire sur les projets, en cours ou à venir, touchant aux friches régionales, pararégionales ou communales à valeur biologique élevée, haute ou très haute au regard de la carte d'évaluation biologique, est donc impératif. Ce moratoire permettra d'empêcher des décisions irréversibles et de garantir une planification durable, conforme aux engagements climatiques et écologiques de la Région. En suspendant temporairement les projets d'aménagement, il offrira le temps nécessaire pour élaborer un «PRAS climatique» ambitieux et adapté aux enjeux et aux engagements de la Région »⁷⁰.

Cette proposition d'ordonnance entend dès lors suspendre dans certains périmètres précis de la Région l'instruction des demandes de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificats d'urbanisme ainsi que les délais de procédure inscrits dans le CoBat, à partir de l'entrée en vigueur de l'ordonnance proposée jusqu'à la date d'entrée en vigueur du futur arrêté du gouvernement qui adoptera la modification du PRAS.

II. OBJET DE LA DEMANDE

Les parties demanderesses sollicitent du tribunal qu'il :

- constate que dans l'exercice de ses compétences et en particulier en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, la RBC méconnait diverses normes spécifiques de comportement, s'abstient fautivement de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les conséquences néfastes des changements climatiques sur les conditions de vie de ses habitants et des usagers de son territoire et enfreint son devoir général de prudence ;

- ordonne à la RBC, aux fins de limiter et réparer le dommage causé par son comportement :

⁶⁹ Doc.parl. P.R.B., proposition A-93/1-24/25.

⁷⁰ Doc.parl. P.R.B., proposition A-93/1-24/25, p.7.

- d'intégrer, tant dans son règlement régional d'urbanisme que dans le projet de modification du PRAS en cours d'élaboration :
 - a) les prescriptions littérales et graphiques nécessaires pour renforcer les absorptions des GES par les puits naturels sur son territoire ;
 - b) les prescriptions littérales et graphiques mettant en œuvre une stratégie d'adaptation qui repose sur de solides analyses du changement climatique et des vulnérabilités, sur des évaluations de l'aptitude des mesures envisagées à atténuer les effets du changement climatique et sur des indicateurs, et qui soient guidés par les meilleures données scientifiques disponibles en promouvant des solutions fondées sur la nature et une adaptation reposant sur les écosystèmes ;
- d'adopter et de faire publier au Moniteur belge, dans les quinze jours de la signification du jugement à intervenir, un arrêté du Gouvernement intégrant les objectifs visés au point II dans la procédure de modification du PRAS actuellement en cours ;
- dise pour droit, qu'à défaut de publication au Moniteur dans ce délai, le jugement tiendra lieu de décision de modification du PRAS au sens de l'article 27 du CoBAT et l'entrée en vigueur de cette décision au sens de l'article 194, § 2, 3° du CoBAT, correspondra au jour de la signification du jugement ;
- ordonne un moratoire sur l'urbanisation des sols vivants, des friches et des terres délaissés ou sur tout espace non bâti présentant une superficie de plus de 0,5 ha de manière à pouvoir intégrer leur devenir dans la réflexion qui doit être menée, en concertation avec le public et sur base d'une évaluation environnementale pertinente, dans le cadre de la modification du PRAS en vue de l'adoption d'un PRAS climatique répondant aux exigences de renforcement des puits de carbone et d'adaptation aux changements climatiques ;
- ordonne à cet effet à la RBC :
 - a) d'enjoindre au fonctionnaire délégué de l'urbanisme de ne plus délivrer aucune autorisation urbanistique sur les sites et terrains non bâti de plus de 0,5 ha tant que la révision du PRAS initiée par l'A.G.B. du 23 décembre 2021, mais dont les objectifs auront été adaptés conformément au point II et III n'aura pas été définitivement adoptée ;
 - b) d'enjoindre au même fonctionnaire délégué de suspendre, sur pied de l'article 161, § 2, du CoBat, tout permis qui serait délivré par le collège communal compétent dans le périmètre d'un site ou d'un terrain visé au point I tant que la révision du plan régional d'affectation du sol initiée par l'A.G.B. du 23 décembre 2021, mais dont les objectifs auront été adaptés conformément aux points II et III n'aura pas été définitivement adoptée ;
 - c) d'annuler toute décision qui serait soumise à sa tutelle spéciale conformément au point b) ;

d) de refuser toute demande de permis sur les sites et terrains visés au point I dont elle serait saisie en degré de recours, tant que la révision du PRAS telle que visée aux points III, a) et b) n'aura pas été définitivement adoptée.

Les parties intervenantes s'associent aux demandes telles que formulées par les parties demanderesses.

La RBC conclut à l'irrecevabilité et au non-fondement des demandes.

III. DISCUSSION

1. Quant à la recevabilité de la demande principale et de l'intervention volontaire

L'article 17 du Code judiciaire indique que :

« *L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former.* »

L'action d'une personne morale, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique, est également recevable aux conditions suivantes:

- 1° *l'objet social de la personne morale est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général;*
- 2° *la personne morale poursuit cet objet social de manière durable et effective;*
- 3° *la personne morale agit en justice dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet;*
- 4° *seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action ».*

L'intérêt à agir en justice « *consiste en tout avantage matériel ou moral – effectif, mais non théorique – que le demandeur peut retirer de la demande qu'il intente au moment où il la forme, dussent la reconnaissance du droit, l'analyse ou la gravité du dommage n'être établies qu'à la prononciation du jugement* »⁷¹.

L'article 18 du Code judiciaire indique quant à lui que « *l'intérêt doit être né et actuel. L'action peut être admise lorsqu'elle est intentée, même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé* ».

Enfin, l'intérêt à agir s'apprécie au moment où la demande est formée⁷².

En l'espèce, la RBC conteste l'intérêt à agir tant des deux asbl que des personnes physiques présentes à la cause.

⁷¹ Ch. Van Reepingen, « Rapport sur la réforme judiciaire », t.I, Bruxelles, *Moniteur belge*, 1964, p. 39.

⁷² Cass., 24 avril 2003, *Pas.*, 2003, p. 854.

1.1. Sur l'intérêt à agir des deux parties demanderesses personnes morales

La RBC soutient que ni l'asbl We Are Nature.brussels, ni l'asbl Bruxelles Nature ne démontrent qu'elles poursuivent leur objet social respectif de manière durable et effective de sorte qu'une des conditions de recevabilité de l'action prescrites par l'article 17 alinéa 2 précité n'est pas rencontrée.

a) L'asbl WeAreNature.brussels

Les statuts de cette asbl définissent son objectif comme suit :

« la protection et la promotion de la biodiversité, des espaces naturels, des espaces non bâtis, des sites délaissés et des sols vivants sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale en raison des bénéfices sociaux, environnementaux et écosystémiques qu'ils induisent et en raison de la nécessité de repenser l'aménagement du territoire non seulement pour prévenir et limiter les conséquences néfastes du changement climatique sur la vie des habitants et usagers de la ville, mais également pour permettre de s'adapter aux changements inéluctables et aux nouveaux besoins qui émergeront. L'association vise à préserver et garantir des conditions de vie admissibles pour les générations présentes et à venir sur le territoire de la Région bruxelloise et donc le respect des droits à la vie, à la vie privée et familiale, à un environnement sain, tels que ces droits sont consacrés par les instruments de droit international et par la Constitution »⁷³.

Son objet social est, quant à lui, défini dans ses statuts en ces termes :

*« - d'organiser des conférences, des manifestations et des campagnes de communication visant à sensibiliser le public et les autorités politiques et administratives aux enjeux de la protection des espaces naturels, des espaces non bâtis ou délaissés à l'échelle de la Région de Bruxelles-capitale au regard du but qu'elle s'est fixé ;
- d'assurer l'effectivité de la participation du public et des associations environnementales dans les processus d'adoption et de révision des instruments d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement, en ce compris les instruments planologiques, ainsi que dans le cadre de l'instruction de demandes de permis que ce soit en participant elle-même à ces processus participatifs ou en mobilisant et en prêtant assistance au public concerné ;
- de promouvoir et assurer un accès effectif à la justice pour les citoyens en matière de lutte contre les changements climatiques, d'adaptation face aux modifications à venir des conditions de vie dans la ville, en matière de lutte contre l'effondrement de la biodiversité et plus généralement pour sauvegarder et améliorer les bénéfices écosystémiques de la nature en ville et en particulier des sols vivants ;
- de mener toute action à l'égard des autorités publiques compétentes, en ce compris toute action judiciaire ou toute procédure juridictionnelle, visant à assurer la protection de la*

⁷³ Article 2 des statuts, pièce VI.1 des demandeurs.

biodiversité, des espaces naturels, des espaces non bâtis et des sites délaissés existants et/ou visant à la mise en œuvre de nouveaux espaces dédiés à la préservation de la nature et de la biodiversité, à l'agriculture urbaine ou comme espaces verts ;

- de mener des actions judiciaires, juridictionnelles ou autres, visant une prise en considération effective, et donc en temps utile, du potentiel et des enjeux que représentent la préservation des espaces naturels, non bâtis ou délaissés et des sols vivants en ce qui concerne la lutte contre les changements climatiques, l'adaptation climatique, la préservation de la nature et de la biodiversité, le bien-être des habitants et tout autre bénéfice écosystémique, que ce soit dans le cadre de dossiers concernant un site en particulier ou dans le cadre de l'adoption ou de la révision d'instruments législatifs, réglementaires ou de planologie. (...)»⁷⁴.

Il n'est ni contesté ni contestable, d'une part, que l'objet social de l'asbl WeAreNature.brussels est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général au sens de l'article 17 alinéa 2 précité, et, d'autre part, que la présente action en justice s'inscrit dans le cadre de l'objet social de l'asbl.

Enfin, il ressort des pièces déposées par l'asbl qu'outre la poursuite de la présente procédure, l'association a initié d'autres procédures judiciaires ou administratives, organisé des conférences, ou encore initié un programme de recherche⁷⁵.

Ces éléments suffisent à établir que l'asbl WeAreNature.brussels poursuit son objet social de manière durable et effective.

Contrairement à ce que soutient la RBC, le seul fait que l'asbl ait été constituée près d'un an avant la signification de la citation introductory de l'espèce ne permet pas de démontrer que son existence serait purement artificielle et justifiée par les seuls besoins de la présente cause.

b) L'asbl Bruxelles Nature

Ses statuts indiquent que l'asbl Bruxelles Nature « *a pour but désintéressé la conservation de l'environnement naturel et urbain dans le sens le plus large du terme, en Région de Bruxelles-Capitale et dans les provinces du Brabant wallon et du Brabant flamand* »⁷⁶.

Son objet social est, quant à lui, défini comme suit :

- « « • *La défense de l'intégrité, de l'intégralité et de la diversité des environnements ;*
- La sauvegarde du patrimoine ;*
- La protection active de la nature, des espaces naturels, semi-naturels et urbains ;*
- La protection et le développement du domaine forestier et des beautés naturelles ;*

⁷⁴ Pièce VI.1 des demandeurs.

⁷⁵ Voir pièces VI.2 et VI.3 des demandeurs.

⁷⁶ Voir les statuts de l'asbl, pièce VI.4 des demandeurs.

- *La lutte contre la pollution et les nuisances ;*
- *La promotion d'un urbanisme démocratique, combiné au respect et au développement de l'espace naturel ;*
- *La reconnaissance officielle du patrimoine naturel dans son ensemble comme espace vert écologique plurifonctionnel ;*
- *La conservation de la diversité biologique, de la diversité du patrimoine génétique, du patrimoine culturel et scientifique, de l'environnement et de la qualité de vie, notamment au moyen du maillage écologique et en particulier des maillages vert et bleu ;*
- *La protection du paysage ;*
- *La promotion de la coopération des groupements de la protection de la nature ;*
- *D'être le porte-parole des revendications communes des membres auprès des pouvoirs publics, des hommes politiques et des particuliers ;*
- *La promotion, l'appui et la coordination de toute initiative tendant à favoriser la protection de la nature et des paysages et notamment, la création de réserves naturelles, l'étude et la recherche scientifique, l'éducation et la vulgarisation, l'amélioration de la législation et de la réglementation ».*

L'article 3, alinéa 3, des statuts précise que l'asbl Bruxelles Nature « *réalise son but désintéressé par tous les moyens, (...) et entre autres, par l'introduction et la poursuite des procédures contentieuses (administratives ou judiciaires) et non contentieuses (...)* ».

Il ressort également des rapports d'activités référencés depuis 2014 jusqu'à 2023 que cette asbl, constituée en 1996, poursuit son objet social de manière durable et effective.

Enfin, la RBC ne conteste pas sérieusement le fait que cette asbl agit en justice en l'espèce dans le cadre de son objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt collectif en rapport avec cet objet.

Il résulte de ce qui précède que tant l'asbl WeAreNature.brussels que l'asbl Bruxelles Nature justifient de l'intérêt requis par l'article 17, alinéa 2 du Code judiciaire de sorte que leur demande sera déclarée recevable.

1.2 Sur l'intérêt personnel à agir des demandeurs personnes physiques

L'intérêt doit être personnel et direct, c'est-à-dire que la procédure doit procurer un avantage propre au demandeur. Ainsi, l'article 17 précité du Code judiciaire exclut l'action introduite dans l'intérêt général et qui ne profite nullement ou seulement d'une façon indirecte au demandeur.

Conformément aux principes rappelés ci-dessus, l'action des personnes physiques n'est recevable que dans la mesure où chacune d'elles démontre un intérêt individuel à l'action.

Il appartient dès lors aux demandeurs en justice d'établir que l'intérêt qu'ils trouvent à l'action se distingue de l'action populaire.

En l'espèce, les personnes physiques demanderesses⁷⁷ sont toutes domiciliées sur le territoire régional dont l'aménagement et les règles d'urbanisation relèvent de la compétence de la RBC.

Les personnes physiques demanderesses évoquent notamment les impacts du changement climatique, présents et futurs, sur les conditions de vie en milieu urbain, et plus particulièrement en région bruxelloise⁷⁸.

Elles entendent imputer à la RBC une partie de la responsabilité des conséquences néfastes du changement climatique, présentes et futures, sur leur vie quotidienne et poursuivent dès lors la condamnation de la Région à adopter les mesures nécessaires pour leur garantir des conditions de vie supportables.

Ce faisant, chacune d'elles justifie d'un intérêt direct et personnel à l'action en responsabilité qu'elles ont introduite.

La circonstance que d'autres citoyens bruxellois puissent également subir un dommage propre, en tout ou partie comparable à celui des parties demanderesses en personne physique, ne suffit pas à requalifier l'intérêt personnel de chacune d'elles en intérêt général.

Pour autant que de besoin, l'enseignement de l'arrêt *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e.a c. Suisse*⁷⁹ de la CEDH n'est pas relevant en la présente espèce, dans la mesure où, dans cet arrêt, la Cour a déduit la recevabilité du recours porté devant elle de la qualité de victime des parties demanderesses au sens de l'article 34 de la Convention qui institue le droit de recours individuel devant la Cour.

Or, dans cet arrêt, la Cour rappelle qu'elle « *interprète la notion de victime de façon autonome, indépendamment des notions internes telles que celles d'intérêt ou de qualité pour agir, même si elle doit prendre en compte le fait que le requérant a été partie à la procédure interne* »⁸⁰.

Ainsi, les conditions de recevabilité d'une action en responsabilité extracontractuelle de droit belge peuvent valablement différer des conditions de recevabilité d'un recours diligenté dans le cadre d'un système de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle par la CEDH du respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des

⁷⁷ C'est-à-dire les personnes mentionnées dans l'annexe A jointe à la citation.

⁷⁸ Voir *supra*, point I.

⁷⁹ CEDH, arrêt *Verein Klimaseniorinnen Schweiz e.a c. Suisse* (GC) du 9 avril 2024, req. 53600/20.

⁸⁰ *op.cit.*, § 462.

libertés fondamentales. Cette différence résulte de l'interprétation autonome des conditions de recevabilité par des juridictions agissant dans leurs sphères de compétences propres⁸¹.

Par conséquent, la demande diligentée en l'espèce par les personnes physiques mentionnées dans l'annexe A jointe à la citation sera également déclarée recevable.

Par identité de motifs, l'intervention volontaire des personnes physiques listées dans la requête déposée le 27 janvier 2025 et domiciliées sur le territoire de la RBC sera déclarée recevable.

2. Quant au fondement de la demande

Les parties demanderesses fondent leur demande sur les articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil et sollicitent la réparation du dommage causé par le comportement fautif de la RBC ainsi que la prévention du dommage futur causé par ce comportement.

La faute reprochée vise essentiellement la manière dont la RBC a géré et gère encore actuellement les puits naturels d'absorption de GES sur son territoire.

Elles font ainsi plus particulièrement grief à la RBC de ne pas avoir :

- suffisamment maintenu et renforcé les capacités d'absorption des GES par les puits carbone naturels présents sur son territoire ;
- adopté des mesures et politiques concrètes d'adaptation aux conséquences des changements climatiques, telles que la conservation et le renforcement de ces puits carbone naturels.

Elles reprochent également à la RBC de poursuivre, ou à tout le moins de ne pas empêcher, l'urbanisation des sites de plus de 0,5 ha, ce qui est de nature à aggraver leur dommage à l'avenir.

Comme le souligne la RBC, les griefs des parties demanderesses relatifs à la gestion des puits carbone naturels visent essentiellement une défaillance de sa part dans les mesures adoptées en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

⁸¹ La formule est empruntée à la Cour constitutionnelle appréciant la différence entre l'interprétation des articles 17 et 18 du Code judiciaire et l'article 2,2° de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 133/2013 du 10 octobre 2013.

2.1. Résumé du contexte

Comme exposé ci-dessus, il existe un consensus scientifique et politique, tant sur le plan international qu'européen, sur l'existence et la gravité de la menace du changement climatique à l'œuvre, ainsi que sur ses effets néfastes, tout particulièrement pour les zones urbaines.

En outre, un consensus politique international s'est également développé notamment autour de la nécessité, voire l'urgence, de renforcer les capacités d'absorption des émissions de GES afin de limiter le réchauffement climatique et de s'adapter à ses effets néfastes inéluctables⁸².

Il existe également un consensus tant international qu'européen, depuis près de dix ans, sur le fait que la conservation et la restauration des terres, la lutte contre la désertification et la réduction de la déforestation sont des mesures qui contribuent tant à l'atténuation des émissions nettes de GES qu'à l'adaptation au changement climatique.

Enfin, il est acquis que la RBC avait pleinement connaissance depuis plus d'une dizaine d'années du contexte prédicté dans lequel elle était appelée à mener sa politique en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme⁸³.

2.2. Constats

Les données factuelles soumises au tribunal permettent de dresser les constats suivants.

a) La RBC a été reconnue responsable de ne pas avoir rempli les exigences minimales de réduction d'émission de GES qui s'imposaient à elle

A deux reprises⁸⁴, la politique climatique menée entre 2013 et 2020 par la RBC notamment a été jugée attentatoire aux articles 2 et 8 de la CEDH. Confirmant en ce sens le jugement de première instance, la Cour d'appel de Bruxelles a ainsi constaté que la RBC, à l'instar de l'Etat belge et de la Région flamande, n'avait pas pris les mesures appropriées et raisonnables pour faire sa part afin de respecter les exigences minimales de réduction des émissions de GES entre 2013 et 2020⁸⁵.

Elle a également considéré que, pendant la période 2013-2020, la RBC avait adopté un comportement fautif « *dans la mesure où les seuils de (sa) contribution dans la réduction des émissions de GES, tels que définis et mis en œuvre, étaient nettement insuffisants au regard des acquis de la science climatique de l'époque, pour rencontrer les risques d'un réchauffement*

⁸² Voir le point I.2. *supra*.

⁸³ Voir notamment PACE 2016, p. 120, pièce III.b.5 des demandeurs ; PACE 2023, p.31 et pp.85-86.

⁸⁴ Civ. Bruxelles, 17 juin 2021, *Affaire Climat - Klimaatzaak*, RG n° 2015/4585/A, T.M.R., 2021/4, pp.387 et ss ; Bruxelles, 30 novembre 2023, *Affaire Climat*, R.G. 21/AR/1589 ; 22/AR/737 et 22/AR/891.

⁸⁵ Bruxelles, 30 novembre 2023, n°183, p.98 et n°214, p.111.

climatique dangereux »⁸⁶ et que la RBC savait, depuis 2009, qu'une réduction d'au moins 25% en 2020 s'imposait, et depuis 2015, que ce minimum de – 25% était lui-même insuffisant.

La cour d'appel a encore constaté qu'en novembre 2023, la RBC, à l'instar encore de l'Etat belge et de la Région flamande, restait en défaut de démontrer qu'elle avait pris les mesures appropriées et raisonnables pour permettre à la Belgique de diminuer ses émissions de GES de 55% en 2030, et de mettre ainsi un terme à la violation des articles 2 et 8 de la CEDH déjà commise pendant la période 2013-2020 et qui s'est poursuivie jusqu'en 2023⁸⁷.

La cour d'appel a enfin identifié une faute dans le chef de la RBC, à l'instar de l'Etat belge et de la Région flamande, déduite de la révision à la hausse trop tardive des ambitions climatiques pour la période d'engagement 2021-2030 et de l'inaptitude manifeste des politiques effectivement mises en place à atteindre, pour 2030, un objectif de réduction des émissions de GES de 55% en 2030⁸⁸.

La RBC a dès lors été condamnée à prendre les mesures appropriées pour faire sa part pour que la Belgique atteigne en 2030 l'objectif de réduction des émissions de GES de 55% au départ de son territoire par rapport à 1990.

b) La RBC ne dispose d'aucune estimation actualisée de la capacité régionale d'absorption des GES par les puits naturels

La RBC admet elle-même qu'il n'existe aucune comptabilité actualisée de la capacité de captation des GES par les puits naturels au niveau régional.

Tout au plus indique-t-elle en 2019 que les espaces naturels (puits de carbone) tels qu'ils existaient en 2017 sur son territoire permettaient d'absorber l'équivalent de 10 kt éq CO2 (UTCAF) alors qu'en 2017, les émissions directes de gaz à effet de serre de la Région s'élevaient à 3.705 kt éq CO2, sans tenir compte de l'effet « puits » lié à l'UTCAF⁸⁹.

En décembre 2023, le ministre régional en charge de la transition climatique déclarait encore que « *l'absorption de CO2 ne représenterait donc, à ce stade, que 0,12% du total des émissions régionales* »⁹⁰.

⁸⁶ Bruxelles, 30 novembre 2023, n°237, p.122.

⁸⁷ Bruxelles, 30 novembre 2023, n°204, p.107 et n°214, p.112.

⁸⁸ Bruxelles, 30 novembre 2023, n°244, p.128.

⁸⁹ Contribution de la RBC du 14 octobre 2019 à la stratégie nationale 2050 de réduction des émissions de GES, p.6.

⁹⁰ Doc.parl., P.R.B., compte rendu intégral des interpellations et des questions devant la Commission de l'Environnement et de l'Energie, sess. 2023-2024, p27.

Certes la RBC se prévaut d'une étude en cours ayant pour objectif de quantifier la fonction de stockage des sols⁹¹. Force est de constater qu'à ce jour, le résultat de cette étude, pourtant annoncé pour fin décembre 2024⁹², n'est toujours pas produit.

La RBC est dès lors dans l'impossibilité de contribuer à l'estimation par l'Etat belge des absorptions par les puits de GES, telle que prescrite tant par le droit international que le droit européen⁹³. Elle n'a pas pu non plus encore raisonnablement envisager la mesure minimale nécessaire de l'augmentation des capacités régionales d'absorption de GES.

c) *L'urbanisation et l'imperméabilisation des sols continuent de s'accroître sur le territoire régional bruxellois*

Depuis 2015⁹⁴ au plus tard, la RBC a connaissance du lien entre l'imperméabilisation des sols et les conséquences provoquées par les inondations et les épisodes de sécheresse sur les conditions de vie de ses habitants.

Depuis 2016 au plus tard, la RBC reconnaît la nécessité urgente de renforcer et développer la couverture végétale de la Région aux fins d'une part, d'équilibrer l'absorption et l'émission des GES et, d'autre part, de permettre une meilleure adaptation aux conséquences néfastes inéluctables du changement climatique⁹⁵.

En ce sens, tout au long des divers documents d'orientation, de programmation et d'intégration de sa politique d'aménagement de son territoire, la RBC déclare soutenir le développement des espaces verts, des maillages vert et bleu, etc..⁹⁶. Ainsi, dès le premier PGE adopté en 2012, la RBC exprime son souhait de stopper l'imperméabilisation des sols. En 2012 également, une ordonnance habilite le gouvernement à exproprier et à effectuer des transactions immobilières à des fins de conservation de la nature⁹⁷.

Toutefois, ces déclarations d'intention se heurtent au constat répété par la RBC elle-même d'une urbanisation et d'une imperméabilisation des sols en croissance constante jusqu'à ce jour.

Ainsi, le PACE 2016 soulignait déjà que :

« la sauvegarde des réserves foncières de la Région est fragile en raison de la pression constante due à l'urbanisation. Selon les sources cadastrales :

⁹¹ Voir cette évocation dans le PRACE 2023-2027 du 27 avril 2023, p.87, pièce IIIb.11 des demandeurs.

⁹² *Ibid.*, note 66.

⁹³ Voir le point I.2 *supra*.

⁹⁴ Voir notamment le PGE 2016-2021 adopté par la RBC en octobre 2015.

⁹⁵ Voir not. PACE 2016, p.126, pièce III.b.5 des demandeurs ; PRACE 2023-2027, p.87, pièce IIIb.11 des demandeurs.

⁹⁶ Voir par exemple, le PGE 2012 ; le PGE 2016-2021 ; la contribution de la RBC du 14 octobre 2019 à la stratégie nationale 2050 de réduction des émissions de GES, p.14 ;

⁹⁷ Ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature, articles 16 et 17.

- *De 1990 à 2007 la superficie totale bâtie a augmenté de 9% au détriment de la superficie non bâtie ;*
- *Les parcs et jardins ont régressé de 9% tandis que la superficie occupée par des immeubles de bureaux a augmenté de 48% et celle occupée par les logements de 39% »⁹⁸.*

Le PRN 2016-2020 du 14 avril 2016 indiquait également que :

« sous l'effet de l'essor démographique et de l'urbanisation croissante, une réduction et une fragmentation des espaces naturels sont actuellement en cours, en conséquence notamment de l'augmentation de la pression démographique et de la demande en logements et équipements (Bruxelles Environnement, 2012) »⁹⁹.

Le PRDD du 12 juillet 2018 soulignait encore « l'imperméabilisation généralisée des sols (doublée en 50 ans, passant d'une moyenne de 27% à 47% de la superficie totale) »¹⁰⁰.

Les motifs de l'arrêté d'ouverture de la réforme du PRAS du 23 décembre 2021 relèvent que :

« entre 2005 et 2020, la superficie totale des parcelles non bâties de la Région a régressé selon un taux annuel moyen de 0,54 %, passant de 5.564 ha à 5.128 ha » et « le taux d'imperméabilisation a quasiment doublé en 50 ans, passant de 26 % en 1955 à 47 % en 2006 ».

En 2023, le rapport du Comité d'experts climat a souligné l'importance d'inverser la dynamique d'imperméabilisation des sols et des espaces ouverts bruxellois¹⁰¹.

Dans son PGE 2022-2027 du 22 juin 2023, la RBC souligne elle-même :

« Outre la diminution du réseau hydrographique, une autre conséquence de l'urbanisation est l'imperméabilisation des sols (cf. figure 2.8)¹⁰².

« Une étude relative à l'évolution de l'imperméabilisation des sols en Région bruxelloise¹⁰³ a mis en évidence un taux croissant d'imperméabilisation de la surface du sol. Ce taux est passé de 27% à 47% de 1955 à 2006 ce qui signifie que près de la moitié de la surface du sol est imperméabilisée en Région de Bruxelles-Capitale.

⁹⁸ PACE 2016, p. 126, pièce III.b.5 des demandeurs.

⁹⁹ PRN 2016-2020, p.23.

¹⁰⁰ PRDD 2018, p.108.

¹⁰¹ Voir le renvoi du Comité d'experts climat dans le Rapport 2024 dévaluation de l'apport des politiques publiques bruxelloises aux objectifs climatiques, p.34, pièce I.7 des demandeurs.

¹⁰² S. Vanhuyse et al., Etude de l'évolution de l'imperméabilisation du sol en Région de Bruxelles-Capitale, Université Libre de Bruxelles, IGEAT, Bruxelles, 2006.

¹⁰³ S. Vanhuyse et al., Etude de l'évolution de l'imperméabilisation du sol en Région de Bruxelles-Capitale, Université Libre de Bruxelles, IGEAT, Bruxelles, 2006.

En parallèle, la croissance démographique de la population bruxelloise se poursuit, et d'ici à 2025, la Région devrait compter quelques 1.309.300 habitants (source : Bureau fédéral du plan & SPF économie) (...). Une augmentation du taux d'imperméabilisation de la surface du sol a pour effet de réduire la fraction d'infiltration des eaux de précipitations (...) à travers le sol et d'augmenter la fraction de ruissellement de surface.

(...)

Il importe d'assurer dans le futur que l'urbanisation croissante du territoire bruxellois soit contrôlée de telle sorte que la perte de surfaces perméables soit compensée par des ouvrages d'infiltration ou/et par la préservation de zones d'infiltration naturelle »¹⁰⁴.

« L'urbanisation occupe un rôle prépondérant dans la problématique des inondations. Comparativement aux surfaces naturelles, les surfaces imperméabilisées engendrent une très forte augmentation des quantités d'eau de ruissellement. Les volumes d'eau de ruissellement à gérer, tant par le réseau d'égouttage que par le réseau hydrographique en général, sont donc en augmentation. (...) Si l'on se focalise sur la RBC, le taux d'imperméabilisation est passé de 27% en 1955 à 47% en 2006.

L'urbanisation a continué de se poursuivre depuis »¹⁰⁵.

« Dans le contexte urbain bruxellois, c'est donc l'imperméabilisation des sols sans cesse croissante depuis le milieu du siècle dernier, bien plus que l'intensification des pluies, qui explique véritablement l'augmentation des inondations »¹⁰⁶.

« il est clair que la poursuite de la tendance à l'urbanisation croissante de ces dernières décennies augmentera à la fois le risque d'inondation, l'effet d'îlot de chaleur urbaine et le besoin en eau de populations ; à moins que le développement du territoire ne s'accompagne d'un renforcement des mesures compensatoires visant une ville 'éponge' résiliente aux impacts annoncés du changement global »¹⁰⁷.

Dans son rapport 2024 d'évaluation de l'apport des politiques publiques bruxelloises aux objectifs climatiques, le Comité d'experts climat a encore rappelé l'importance d'inverser la logique d'urbanisation et la dynamique d'imperméabilisation des sols et des espaces ouverts bruxellois¹⁰⁸. Ce rapport soulignait notamment que « malheureusement, il semble que les mesures initialement suggérées par le Comité Experts Climat pour le pourcentage minimum de végétalisation ont été divisées par 2 »¹⁰⁹.

¹⁰⁴ PGE 2022-2027, p.148.

¹⁰⁵ PGE 2022-2027, p.201.

¹⁰⁶ PGE 2022-2027, p.229.

¹⁰⁷ PGE 2023-2027, p.247, pièce IIIb.12 des demandeurs.

¹⁰⁸ Comité d'experts climat.brussels, Rapport 2024 d'évaluation de l'apport des politiques publiques bruxelloises aux objectifs climatiques , p.35.

¹⁰⁹ Comité d'experts climat.brussels, Rapport 2024 d'évaluation de l'apport des politiques publiques bruxelloises aux objectifs climatiques , p.35.

Enfin, dans son « *mémorandum pour les élections régionale du 9 juin 2024* », Bruxelles Environnement posait le constat chiffré suivant :

« *Le territoire de la Région a subi une chute de 6% de surfaces perméables sur 16 ans, soit environ 60 ha/an (l'équivalent d'un parc de Woluwe par an).*

60% des sols non imperméabilisés analysés par Bruxelles Environnement sont dégradés.

*Le pourcentage des surfaces imperméables en Région de Bruxelles-Capitale s'élève à 53,2% et 93% dans le Pentagone (2022) »*¹¹⁰.

d) Les outils réglementaires de la RBC sont obsolètes

L'urbanisation et l'aménagement du territoire régional sont encadrés par un contexte réglementaire applicable aux projets urbanistiques publics ou privés, à savoir principalement : le CoBat), le PRAS, les Plans Particuliers d'Affectation du Sol (PPAS), le RRU, les Règlements Régionaux d'Urbanisme Zonés (RRUZ) et les Règlements Communaux d'urbanisme (RCU).

En adoptant l'arrêté du 23 décembre 2021 entamant la procédure de modification du PRAS, la RBC a certes décidé d'y intégrer notamment des objectifs climatiques tels que la réduction de ses émissions de GES, le développement des sources d'énergie renouvelables et l'adaptation au changement climatique¹¹¹.

A l'occasion de l'adoption de son PGE 2022-2027, la RBC indiquait elle-même que la cessation de l'imperméabilisation des sols et de la bétonisation de son territoire relevait davantage d'outils de planification territoriale et d'aménagement du territoire comme le PRAS ou le PRDD, que d'outils programmatiques¹¹².

Néanmoins, au jour du prononcé, l'aménagement du territoire et l'urbanisme de la Région sont toujours soumis au PRAS adopté en 2001 et au RRU adopté en 2006, c'est-à-dire à des actes réglementaires qui n'ont pas permis de freiner l'imperméabilisation des sols et qui ne sont plus adaptés aux enjeux liés aux effets du dérèglement climatique tels qu'ils sont identifiés depuis lors.

2.3. Conclusion

2.3.1. Constat d'un manquement à l'obligation générale de prudence

La combinaison des constats précités, à savoir :

¹¹⁰ Pièce I.4 des demandeurs, p.15.

¹¹¹ Voir le préambule de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 2021 ouvrant la procédure de modification du plan régional d'affectation du sol, *M.B.*, 17 février 2022, p. 13527.

¹¹² Voir l'exposé des motifs de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 juin 2023 approuvant le Plan de gestion de l'eau pour la période 2022-2027, *M.B.*, 26 juillet 2023.

- la faute de la RBC résultant de son objectif et ses résultats insuffisants en terme de réduction des émissions de GES ;
- l'absence d'estimation actualisée de la capacité d'absorption des émissions de GES par les puits naturels au niveau régional ;
- l'augmentation constante de l'urbanisation et l'imperméabilisation des sols ;
- l'inadéquation des outils réglementaires en vigueur ;

et ce, dans un contexte où, depuis plus de quinze ans, la RBC avait connaissance du risque certain de changement climatique dangereux pour la population de la région et de l'urgence à prévenir les effets néfastes inéluctables de ce changement climatique, permet d'établir que la RBC n'a pas agi avec prudence et diligence au sens de l'article 1382 de l'ancien Code civil.

En effet, les constats précités ne permettent pas de considérer que la RBC a pris les mesures nécessaires pour maintenir et renforcer la capacité d'absorption des émissions de GES par les puits naturels alors qu'elle savait, dès 2017, qu'en l'état, la capacité d'absorption était largement insuffisante par rapport aux émissions directes de GES et qu'il était indispensable de renforcer les puits naturels tant pour atténuer le changement climatique que pour s'adapter aux effets néfastes de celui-ci.

Le fait que le potentiel en matière d'absorption des émissions de GES soit assez limité sur le territoire régional ne peut justifier que cette capacité d'absorption des puits naturels continue à se réduire au rythme d'une urbanisation en croissance continue. En effet, outre l'atténuation des émissions nettes de GES, le maintien et le renforcement des puits naturels a également vocation à permettre une meilleure adaptation des conditions de vie aux effets néfastes du changement climatique.

A défaut d'éléments chiffrés, le seul fait que depuis lors, les émissions de GES imputables à la RBC aient diminué ne suffit pas à établir que la RBC aurait atteint un équilibre entre lesdites émissions et la capacité d'absorption des puits régionaux.

Le seul fait d'avoir initié en 2021 des procédures de révision du PRAS et du RRU n'énerve pas les constats précités.

2.3.2. Dommage

Aucune des personnes physiques demanderesses n'échappe aux effets négatifs (canicules, sécheresses, inondations, ..) du changement climatique qui, d'une manière ou d'une autre, se manifeste sur l'ensemble du territoire bruxellois.

Il est également établi que, quels que soient les efforts en termes d'atténuation des causes du réchauffement climatique, les effets néfastes de celui-ci vont encore se multiplier et s'aggraver à court et moyen terme.

Les parties demanderesses en personne physique estiment, à bon droit, subir un dommage résultant de la perte d'une chance d'éviter de subir les effets du dérèglement climatique dans une moindre mesure.

2.3.3. Lien causal

La négligence de la RBC retenue ci-dessus a augmenté le risque de subir les effets néfastes du changement climatique, de sorte que le lien causal entre la faute retenue et le dommage allégué est établi.

2.3.4. Mesures de réparation et de prévention sollicitées

Il est acquis que le juge peut prescrire des mesures destinées à faire cesser ou prévenir une atteinte fautive à un droit subjectif ou à en réparer les effets, mais sans pour autant restreindre la marge d'appréciation de l'autorité publique dans le choix des moyens à mettre en œuvre à ces fins.

« Le juge, qui, aux fins de rétablir entièrement dans ses droits une partie lésée, ordonne la réparation en nature de son préjudice en prescrivant à l'administration des mesures destinées à mettre fin à l'illégalité dommageable, doit indiquer l'illégalité à laquelle ces mesures doivent mettre fin et, sans priver cette autorité de sa liberté d'appréciation ni se substituer à celle-ci, préciser ces mesures de sorte que leur portée ne puisse susciter pour cette administration aucun doute raisonnable »¹¹³.

Autrement dit, la condamnation doit être formulée de manière suffisamment précise pour permettre à l'autorité publique d'exécuter valablement sa condamnation, tout en préservant la marge de manœuvre dont dispose cette autorité publique.

En l'espèce, les parties demanderesses demandent notamment au tribunal de condamner la RBC à intégrer, tant dans son RRU que dans le projet de modification du PRAS en cours d'élaboration :

*« a) les prescriptions littérales et graphiques nécessaires pour renforcer les absorptions des GES par les puits naturels sur son territoire ;
b) les prescriptions littérales et graphiques mettant en œuvre une stratégie d'adaptation qui repose sur de solides analyses du changement climatique et des vulnérabilités, sur des évaluations de l'aptitude des mesures envisagées à atténuer les effets du changement climatique et sur des indicateurs, et qui soient guidés par les meilleures données scientifiques disponibles en promouvant des solutions fondées sur la nature et une adaptation reposant sur les écosystèmes ».*

¹¹³ Cass. 1^{er} avril 2022, C.21.0338.F ; www.juportal.be.

Elles demandent également au tribunal d'ordonner à la RBC d'adopter un arrêté du gouvernement intégrant les prescriptions précitées dans la procédure de modification du PRAS actuellement en cours et de dire qu'à défaut, le présent jugement tiendra lieu de décision de modification du PRAS.

Or, une telle demande de condamnation à intégrer, dans différents outils réglementaires, des « *prescription littérales et graphiques nécessaires pour renforcer les absorptions* » et « *mettant en œuvre une stratégie d'adaptation* » est trop vague et imprécise pour que le respect de l'injonction ainsi sollicitée soit vérifiable.

Cette demande doit dès lors être rejetée.

Le fait que les différents instruments programmatiques et planificateurs exposés par les parties¹¹⁴ énoncent la volonté de la RBC d'intégrer de telles prescriptions dans le projet de PRAS ou dans le RRU n'altère pas ce qui précède.

Les parties demanderesses sollicitent également du tribunal qu'il ordonne un moratoire sur l'urbanisation des sols vivants, des friches et des terres délaissées ou sur tout espace non bâti présentant une superficie de plus de 0,5 ha.

Elles précisent que ce moratoire devrait prendre les formes suivantes :

- La suspension de la délivrance par le fonctionnaire délégué d'autorisations urbanistiques sur de tels sites et terrains non bâties de plus de 0,5 ha ;
- La suspension par le fonctionnaire délégué des permis délivrés par le collège communal compétent dans le périmètre de tels sites ;
- Le refus, par la RBC saisie sur recours, de délivrance d'un permis d'urbanisme dans le périmètre de tels sites ;
- L'annulation par la RBC de toute décision qui serait soumise à sa tutelle spéciale et visant de tels sites.

En l'espèce, les parties s'accordent sur le fait que les sites non bâties d'une superficie conséquente, soit supérieure à 0,5 ha, pourraient être mobilisés dans le cadre de la réforme du PRAS pour atteindre certains des objectifs définis par la RBC elle-même en termes de promotion de la biodiversité, de préservation d'espaces naturels et perméables, de lutte contre les îlots de chaleur, etc...¹¹⁵.

¹¹⁴ Voir not. le PRN 2016-2020, p.24 ; le PEC 2030, p.60 ; les orientations stratégiques « *Share the City* » validées par le gouvernement de la RBC le 20 juin 2024.

¹¹⁵ Voir not. deuxièmes conclusions additionnelles et de synthèse de la RBC, pp.34 et 41.

En outre, Bruxelles Environnement insistait encore en 2024 sur l'urgence à préserver la biodiversité, les sols vivants et les espaces naturels déjà présents¹¹⁶.

Toutefois, la RBC admet elle-même que l'urbanisation et l'imperméabilisation des sols régionaux bruxellois mettent à mal son objectif d'adaptation et de renforcement de la capacité d'absorption des émissions de GES par les puits naturels¹¹⁷.

Rien ne permet de constater que la dynamique d'urbanisation et d'imperméabilisation des sols et des espaces verts bruxellois aurait été effectivement inversée.

Par conséquent, la suspension de l'urbanisation et de l'imperméabilisation de sites non bâties d'une superficie de plus de 0,5 ha est de nature à atténuer le risque d'aggravation du dommage résultant des effets néfastes du changement climatique en RBC.

Une telle suspension permet également d'intégrer utilement le devenir de ces sites particuliers dans la réflexion qui doit être menée, en concertation avec le public notamment, dans le cadre de la révision du PRAS.

Toutefois, le moratoire tel que sollicité par les parties demanderesses constitue en réalité une mesure ayant pour effet de réglementer, même temporairement, l'usage de fonds susceptibles d'appartenir tant à des personnes morales publiques régionales ou sous la tutelle de la RBC qu'à des personnes privées. Une telle réglementation implique une ingérence dans les droits de propriété relatifs à ces fonds¹¹⁸.

Or, tel que garanti par l'article 16 de la Constitution et l'article 1^{er} du premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, le droit de propriété ne peut faire l'objet d'une ingérence que dans des conditions définies par la loi.

Autrement dit, il n'appartient pas au tribunal, en l'espèce, de limiter l'exercice du droit de propriété de personnes de droit public ou privé, non autrement désignées et ni mises à la présente cause.

En outre, la RBC dispose des instruments juridiques lui permettant, notamment, d'enjoindre au fonctionnaire délégué soumis à son contrôle hiérarchique de suspendre un permis¹¹⁹, de

¹¹⁶ Bruxelles-Environnement, *Mémorandum pour les élections régionales du 9 juin 2024 : pour une ville-région neutre en carbone, résiliente, apaisée et inclusive*, pièce I.4 des demandeurs.

¹¹⁷ Voir le point III.2.2.c) *supra*.

¹¹⁸ Voir en ce sens, Avis SLCE n°77.860/2/V du 23 juillet 2025 sur la Proposition d'ordonnance instaurant un moratoire sur certaines demandes de permis d'urbanisme, de permis de lotir ou de certificats d'urbanisme, relatives à des projets situés sur des friches publiques, dans l'attente de l'aboutissement de la réforme du PRAS, Doc.parl. P.R.B., A-93-4-24-25, p.11.

¹¹⁹ Voir l'article 161, § 2 du CoBat.

refuser la délivrance d'un permis d'urbanisme¹²⁰, d'annuler un permis¹²¹ ou encore d'adopter une ordonnance instaurant un moratoire sur certaines demandes de permis d'urbanisme ou de lotir¹²².

Or, il n'appartient pas au tribunal de s'immiscer dans le choix de la RBC des mesures à mettre en œuvre pour parvenir au résultat ordonné.

Par conséquent, et sans que le tribunal n'ait à prescrire l'une ou l'autre mesure concrète laissée à l'appréciation de la RBC, il y a lieu d'ordonner à cette dernière de prendre les mesures nécessaires pour suspendre l'urbanisation et l'imperméabilisation des sites et terrains non bâtis de plus de 0,5 ha sur son territoire, et ce, jusqu'à l'adoption du PRAS dont la révision a été initiée par l'arrêté du gouvernement du 23 décembre 2021.

Afin de ne pas faire dépendre la durée de la suspension ainsi ordonnée d'un évènement – l'adoption de la modification du PRAS – dont la survenance est encore trop imprévisible, cette mesure sera assortie d'une seconde limite temporelle plus stricte.

Vu l'état d'avancement de la procédure de révision du PRAS et les dernières prévisions de la RBC à cet égard, l'échéance subsidiaire de la suspension ordonnée sera fixée au 31 décembre 2026.

Enfin, la RBC soutient que le moratoire sur l'urbanisation des sites d'une superficie supérieure à 0,5 ha s'analyse comme un plan ou programme au sens de l'article 2, a) de la directive 2001/42/CE¹²³ pour lequel, conformément à son article 3, une évaluation environnementale préalable doit être effectuée.

Elle estime qu'à défaut d'évaluation environnementale préalable, la suspension de l'urbanisation prédictive ne peut être ordonnée.

Cependant, la CJUE a précisé qu'une législation ou une réglementation qui vise à protéger la nature et le paysage et énonce à cette fin des interdictions générales et des obligations d'autorisation sans prévoir des règles suffisamment détaillées en ce qui concerne le contenu,

¹²⁰ Voir l'article 194, § 1^{er} alinéa 2 du CoBat.

¹²¹ Voir par exemple l'article 162 du CoBat.

¹²² Voir la proposition d'ordonnance déposée le 11 mars 2025 instaurant un moratoire sur certaines demandes de permis d'urbanisme, de permis de lotir ou de certificats d'urbanisme, relatives à des projets situés sur des friches publiques, Doc.parl. P.R.B., A-93/1-24/25.

¹²³ Directive 2001/42/CE du Parlement et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

l’élaboration et la mise en œuvre de projets ne relève pas du champ d’application de la directive 2001/42/CE précitée¹²⁴.

Saisi de la proposition d’ordonnance de la RBC instaurant un moratoire sur certaines demandes de permis d’urbanisme, de permis de lotir et de certificats d’urbanisme, relatives à des projets situés sur des friches publiques, la section législation du Conseil d’Etat a également considéré qu’une telle interdiction légale de délivrance de permis ne constituait pas, en tant que telle un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42/CE précitée¹²⁵.

Pour autant que de besoin, l’article 2, a) de la directive 2001/42/CE définit les plans et programmes comme étant :

« les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications:

- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et*
- exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».*

Le seul fait que la directive 2001/42/CE n’exclut pas expressément les institutions juridictionnelles des autorités visées à l’article 2, a) précité ne suffit pas à soumettre un acte juridictionnel à cette directive.

L’exception prise par la RBC du défaut d’évaluation environnementale préalable est dès lors rejetée.

3. Quant aux dépens

Conformément à l’article 1^{er}, alinéa 2 de l’arrêté royal du 26 octobre 2007, lorsqu’un même avocat assiste plusieurs parties dans un même lien d’instance, l’indemnité de procédure se partage entre elles.

Autrement dit, « *si les parties qui ont droit à une indemnité de procédure se trouvent dans un même lien judiciaire vis-à-vis de la partie qui est redevable de l’indemnité de procédure et sont assistées par un même avocat, elles n’ont ensemble droit qu’à une seule indemnité de procédure qui est partagée entre elles* »¹²⁶.

¹²⁴ Voir CJUE (GC) arrêt *Bund Naturschutz in Bayern eV c. Landkreis Rosenheim*, 22 février 2022, C-300/20, et CJUE, arrêt *NJ et OZ c. An Bord Pleanála, Ireland, Attorney General*, 9 mars 2023, C-9/22.

¹²⁵ Avis SLCE 77.860/2/V du 23 juillet 2025, doc.parl. P.R.B., n° A-93/4 – 2024-2025.

¹²⁶ Cass., 6 juin 2023, RG P.23.0558.N.

En l'espèce, par requête du 24 janvier 2025, les intervenants volontaires demandent au tribunal de leur donner acte de leur demande de condamnation de la RBC conformément au dispositif des dernières conclusions des demandeurs au principal.

Par ailleurs, les parties demanderesses au principal et les intervenants volontaires sont assistés du même avocat.

Dès lors, la demande principale et la demande en intervention volontaire, considérées dans leur ensemble et compte tenu de leurs éléments concrets, ne diligentent pas des litiges distincts mais bien un seul et même litige.

Le fait que ces demandes soient formulées dans deux actes distincts est indifférent en l'espèce.

Par conséquent, la RBC sera condamnée à une unique indemnité de procédure à partager entre les demandeurs au principal et les intervenants volontaires.

IV. DECISION

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire ;

Compte tenu des motifs exposés ci-dessus, le Tribunal, statuant contradictoirement ;

Déclare la demande principale recevable et fondée dans la mesure ci-après précisée ;

Déclare l'intervention volontaire recevable et fondée dans la mesure ci-après précisée ;

Ordonne à la RBC de prendre les mesures nécessaires pour suspendre l'urbanisation et l'imperméabilisation des sites et terrains non bâties de plus de 0,5 ha sur son territoire, et ce, jusqu'à l'adoption du PRAS dont la révision a été initiée par l'arrêté du gouvernement du 23 décembre 2021 et, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2026 ;

Déboute les parties demanderesses du surplus de leur demande ;

Condamne la RBC aux dépens liquidés dans le chef des parties demanderesses à 481,30 € (citation), et dans le chef des parties demanderesses et des intervenants volontaires réunis à 1.800 € (indemnité de procédure unique à partager entre les parties demanderesses et les intervenants volontaires) ;

Condamne la RBC au paiement de la contribution de 24,00 € au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne mis sur pied par la loi du 19 mars 2017;

Constate, en application de l'article 279, 1°, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, que la présente décision portant condamnation de la RBC, l'inscription de la cause est exemptée du droit de mise au rôle ;

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de la 4^{ème} chambre du tribunal de première instance francophone de Bruxelles, le **29 octobre 2025** où étaient présents et siégeaient :

Mme Sabine MALENGREAU, juge

Assistée de Mme Mirella NICELLI, greffière



NICELLI



MALENGREAU