

La loi climat : une errance législative face à l'urgence ?

Victor DAVIO¹

Doctorant en droit européen à la KU Leuven

Assistant à l'Université Saint-Louis Bruxelles

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	6
I. L'enjeu « loi climat »	7
II. Le parcours législatif de la proposition de loi spéciale climat	11
III. Les perspectives pour la loi climat	16
A. Au niveau fédéral	16
B. Au niveau des entités fédérées	17
Conclusion	19

Introduction

1. Nous sommes le dimanche 24 mars 2019, aux alentours de 18h00. Plusieurs centaines de personnes, issues de mouvements citoyens et d'organisations tels *Greenpeace*, *Youth for Climate* ou encore *Act For Climate Justice*, se rassemblent dans la zone neutre de la rue de la Loi². L'objectif de leur action est le suivant : faire pression sur les parlementaires afin qu'ils adoptent la révision de l'article 7bis de la Constitution³. En un laps de temps record, cet article 7bis est devenu le symbole de la mobilisation croissante en faveur d'une politique climatique plus ambitieuse pour la Belgique, portée par les marches pour le climat de jeunes dans les rues de Bruxelles depuis janvier 2019⁴. La révision de cette disposition était en effet considérée par plus d'un comme la seule façon

de faire passer la proposition de loi spéciale portant coordination de la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions à l'égard du changement climatique et fixant ses objectifs globaux à long terme (ci-après : 'la proposition de loi spéciale climat')⁵ suite à l'avis de la Section de législation du Conseil d'Etat du 4 mars 2019⁶.

2. Le 26 mars 2019, la révision de l'article 7bis est adoptée par 9 voix contre 8 en Commission de Révision de la Constitution⁷. Toutefois, au bout de la nuit du 28 mars 2019, la Chambre des représentants rejette la proposition de révision de l'article 7bis, en se prononçant par 76 voix en faveur et 66 contre⁸. La majorité des deux tiers en vue de réviser la Constitution, requise aux termes de l'article 195 de la Constitution, n'était dès lors pas rencontrée. Depuis lors, la proposition de loi spéciale climat semble être tombée dans l'oubli.

Présentée le 1^{er} février 2019 par un groupe d'académiques francophones et néerlandophones spécialisés en droit constitutionnel et en droit de l'environnement, puis déposée conjointement par plusieurs partis politiques à la Chambre des représentants le 6 février 2019⁹, cette proposition fut l'un des temps forts de la fin de la législature fédérale 2014-2019. Au centre de l'arène politique et médiatique pendant près de deux mois, cette proposition fit l'objet des

1. Je tiens à remercier M. El Berhoumi, D. Misonne et F. Tulkens ainsi que les relecteurs anonymes pour leurs précieux commentaires sur des versions antérieures de cette contribution.

2. « Manifestation pro-climat », *RTBF*, 24 mars 2019.

3. L'article 7bis de la Constitution est rédigé comme suit : « Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations. »

4. Voir notamment M. DE MUELENAERE, « Climat : ces six mois qui ont chamboulé la Belgique », *Le Soir*, 15 mars 2019.

5. D. MISONNE (USL-B), L. LAVRYSEN (UGent), M. EL BERHOUMI (USL-B), C.-H. BORN (UCL), C. M. BILLIET (UGent), J. THEUNIS (UHasselt), D. VAN EECKHOUTTE (USL-B), H. SCHOUKENS (UGent), S. SEYS (USL-B), L. TRIAILLE (USL-B), C. NENNEN (USL-B), « Proposition de loi spéciale portant coordination de la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions à l'égard du changement climatique et fixant ses objectifs globaux à long terme », 1^{er} février 2019, disponible sur <https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/3804/files/2019/02/Proposition-de-loi-spéciale-FR-1.pdf>. Notons que cette proposition s'inspire d'un dialogue sur la gouvernance climatique organisé par l'Université Saint-Louis Bruxelles avec le soutien du SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement (Service Changements climatiques), dont les résultats sont disponibles sur <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/gouvernance-climatique/>.

6. Avis du Conseil d'Etat n° 65.404/AG et n° 65.405/AG du 4 mars 2019 (ci-après l'avis du Conseil d'Etat sur la proposition de loi spéciale climat').

7. *Doc.*, Chambre, 2018-2019, n° 3642/002, p. 20. Une majorité des suffrages est suffisante en Commission parlementaire en vertu de l'art. 26, § 5, du Règlement de la Chambre des représentants.

8. M. DE MUELENAERE, « Loi climat : le Parlement rejette la révision de la Constitution », *Le Soir*, 29 mars 2019.

9. Proposition de loi spéciale coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme, *Doc.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3517/001. Une proposition de loi quasi identique fut déposée le même jour : Proposition de loi climat portant coordination de la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions à l'égard du changement climatique et fixant ses objectifs globaux à long terme, *Doc.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3520/001. Sauf indication contraire, nous nous référons à la première de ces propositions tout au long de cet article. Les deux propositions diffèrent essentiellement sur les pourcentages de réduction des gaz à effet de serre à atteindre d'ici 2030 et 2050. Ces deux propositions reprennent en substance le dispositif de la proposition de loi climat académique, mais pas les développements rédigés ultérieurement par les académiques.



plus vives controverses. Qui plus est, la proposition connut un parcours législatif pour le moins remarquable, incluant une forme de « trilogie constitutionnelle » entre les académiques, les parlementaires et le Conseil d'Etat.

3. La présente contribution propose de revenir sur cet épisode marquant, en ayant une attention particulière pour ses aspects constitutionnels. *Primo*, nous examinerons l'enjeu des lois climat en général et la proposition de loi spéciale climat en particulier (**chapitre 1**). *Secundo*, nous retracerons le parcours atypique de cette proposition et mettrons en exergue les freins constitutionnels et politiques apparus en cours de chemin (**chapitre 2**). *Tertio*, nous nous interrogerons sur les perspectives pour la loi climat, cela tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées (**chapitre 3**).

I. L'enjeu « loi climat »

4. À titre liminaire, il convient de tenter de circonscrire la notion de loi climat. Dans son acception la plus large, une loi climat peut être définie comme toute législation ayant trait au climat¹⁰. Dans cette perspective, une telle loi peut traiter tant de questions de limitation des émissions de gaz à effet de serre (ci-après 'GES') dans l'atmosphère (« atténuation du changement climatique ») que de questions de limitation des impacts du changement climatique (« adaptation au changement climatique »). Elle peut couvrir des sujets très variés, allant des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique à la tarification du carbone, la recherche et le développement ou encore les aspects institutionnels de la gouvernance climatique¹¹. Suivant une telle définition, A. AVERCHENKOVA dénombrerait environ 1 300 lois climat à l'échelle mondiale en octobre 2017¹².

5. Partant d'une approche plus restrictive, on peut entendre par loi climat toute législation qui répond à

un ensemble de trois caractéristiques¹³, à savoir une loi qui (i) fixe un objectif national à l'échéance post-2030¹⁴, (ii) organise la manière d'atteindre de tels objectifs et (iii) prévoit un mécanisme de surveillance et de rapportage. Ces dernières années, ce second type de loi a connu un essor important sur le continent européen¹⁵, avec l'émergence de telles lois au Pays-Bas¹⁶, au Danemark¹⁷, en Irlande¹⁸, en Norvège¹⁹, en Suède²⁰ et en France²¹.

À l'origine de ce développement législatif remarquable, se trouve le modèle britannique introduit par la *Climate Change Act* en 2008²². La loi britannique se caractérise par deux aspects particulièrement innovants. D'une part, elle fixe un objectif climatique à long terme pour le Royaume-Uni : l'empreinte carbone nette doit être au moins 100 % inférieure au niveau de 1990 à l'horizon 2050²³. A cette fin, le Gouvernement est chargé d'élaborer pour chaque période quinquennale un montant pour le compte carbone net du Royaume-Uni, appelé « budget carbone »²⁴. Il est tenu de présenter un rapport au Parlement qui reprend des propositions et des mesures concrètes en vue de rencontrer ce budget²⁵. Il doit en outre présenter un rapport annuel devant le Parlement portant sur les émissions de GES du Royaume-Uni pendant l'année écoulée²⁶. D'autre part, elle institue un « *Committee on Climate Change* » qui se singularise par son expertise et son indépendance vis-à-vis des autorités politiques²⁷. Il se compose d'un président ainsi que de cinq à huit membres nommés sur base de leur expertise dans plusieurs domaines spécifiques par les autorités nationales²⁸. La compétence principale de ce comité est une compétence d'avis, en particulier à l'égard de l'objectif 2050, du budget carbone, des émissions des secteurs de l'aviation internationale et du transport maritime international et à la demande du Gouvernement et des autorités nationales²⁹. Il est aussi chargé de présenter un rapport annuel devant le Parlement et les assemblées nationales sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les budgets de carbone et l'objectif à long terme, les progrès supplémentaires

10. A. AVERCHENKOVA, S. FANKHAUSER et M. NACHMANY, « Introduction », A. AVERCHENKOVA, S. FANKHAUSER et M. NACHMANY (dir.), *Trends in climate change legislation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 1.

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*

13. Cette définition est issue du quatrième rapport du dialogue sur la gouvernance climatique évoqué *supra* : D. MISONNE, « Rapport du séminaire n° 4 : Les 'lois Climat' en Europe et le rôle des parlements », disponible sur https://www.climat.be/files/7815/4339/5262/KlimGov_S4_Rapport_FR.pdf, p. 5.

14. Cette définition se concilie toutefois mal avec l'existence de la loi climat au niveau des entités fédérées (cf. *infra* chapitre III).

15. Il convient de noter que ce phénomène de loi climat s'étend aujourd'hui au-delà des frontières européennes comme en témoigne par exemple le *Victorian Climate Change Act 2017* dans l'État de Victoria en Australie. Voir à ce propos : <https://www.climatechange.vic.gov.au/legislation/climate-change-act-2017>.

16. Le texte de loi climat néerlandaise est disponible sur <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2019-09-01>.

17. Le texte de loi climat danoise est disponible sur <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=163875>.

18. Le texte de loi climat irlandaise est disponible sur <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/46/enacted/en/html>.

19. Le texte de loi climat norvégienne est disponible (en version anglaise) sur <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/climate-change-act/id2593351/>.

20. Le texte de loi climat suédoise est disponible sur https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/klimatlag-2017720_sfs-2017-720.

21. Le texte de loi climat française est disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031044385&categorieLien=id>.

22. Le texte de loi climat britannique est disponible sur <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>.

23. Art. 1, par. 1. de la loi climat britannique.

24. Art. 4 de la loi climat britannique.

25. Art. 13 et 14 de la loi climat britannique.

26. Art. 16 de la loi climat britannique.

27. Art. 32 à 43 de la loi climat britannique.

28. Voir annexe 1 de la loi climat britannique qui concerne la composition du *Committee on Climate Change*.

29. Art. 33, 34, 35 et 38 de la loi climat britannique.



encore nécessaires pour atteindre ces derniers ainsi que la question de savoir s'ils sont susceptibles d'être atteints³⁰.

La plus récente des lois climat a été adoptée aux Pays-Bas en juillet 2019. Son objectif est de parvenir à une réduction de 95 % des émissions de GES par rapport à 1990 à l'horizon 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de 49 % à l'horizon 2030³¹. Contrairement au modèle britannique, la loi néerlandaise n'instaure ni budget carbone ni comité d'experts. Son innovation majeure est la mise en place d'un « *klimaatdag* », soit une journée du climat organisée chaque année le 4 octobre. Ce jour-là, le Gouvernement est tenu de transmettre un rapport sur le climat et l'énergie réalisé par le Bureau du Plan pour le cadre de vie ainsi qu'une « note climat » aux deux Chambres des États généraux³².

6. Qu'en est-il alors de la proposition de loi spéciale climat à l'échelle fédérale belge ? Celle-ci puise son inspiration du second modèle de loi climat présenté *supra*, tout en l'adaptant aux spécificités du cadre de gouvernance climatique belge. Bien que déjà commenté, ce dernier mérite d'être brièvement rappelé afin de contextualiser la proposition³³. Comme le souligne à juste titre F. VANRYKEL, « on ne peut pas parler de 'la compétence en matière de climat', mais bien de plusieurs compétences, enchevêtrées les unes dans les autres, dont l'exercice tend à atteindre un même objectif. »³⁴. En ce sens, la politique climatique, tant dans sa dimension d'atténuation que d'adaptation, n'est pas inscrite en tant que compétence exclusive dans la Constitution ou les lois spéciales³⁵. Objectif de nature transversale, la lutte contre le changement climatique requiert la mobilisation de compétences réparties entre les différentes entités du paysage institutionnel belge³⁶. Ce sont les régions qui sont en premier lieu compétentes en matière climatique.

Outre leur compétence en matière de protection de l'environnement, elles disposent de plusieurs autres compétences pertinentes, notamment dans les domaines de l'énergie et du transport³⁷. L'autorité fédérale dispose quant à elle de plusieurs compétences fondamentales en la matière, notamment dans les domaines de la fiscalité, du transport, de l'énergie et du milieu marin³⁸. Quant aux communautés, elles ont aussi certaines compétences, quoique plus limitées, en particulier en matière d'enseignement³⁹.

Compte tenu de ce morcellement de compétences, les différentes entités du pays sont appelées à coopérer en vue de relever le défi climatique. Toutefois, comme le soulignent plusieurs auteurs, la coopération entre l'autorité fédérale et les entités fédérées est aujourd'hui largement insuffisante et le cadre de gouvernance climatique foncièrement inadapté⁴⁰. Rappelons à cet égard que l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit que l'autorité fédérale, les communautés et les régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent sur l'exercice conjoint de compétences propres⁴¹. En matière de politique climatique, un premier accord de coopération a été conclu en 1995, en vue d'assurer la coopération de la politique internationale de l'environnement de la Belgique⁴². Cet accord prévoit la création d'un groupe de travail spécifique permanent, appelé le « Comité de Coordination de la Politique internationale de l'environnement » (ci-après 'CCPIE')⁴³.

À la suite de la ratification du Protocole de Kyoto et de la décision européenne relative à l'exécution conjointe des engagements, un second accord de coopération a été conclu en 2002 entre les régions et l'autorité fédérale en matière climatique⁴⁴. Cet accord a mis en place la « Commission nationale Climat » (ci-après 'CNC') qui est l'institution centrale de la politique

30. Art. 36 de la loi climat britannique.

31. Art. 2 de la loi climat néerlandaise.

32. Art. 7 de la loi climat néerlandaise.

33. Voir sur le sujet : M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *Aménagement – environnement : urbanisme et droit foncier*, vol. 1, 2018, pp. 61-76 ; F. VANRYKEL, « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », *R.B.D.C.*, vol. 3, 2017, pp. 223-246 ; C.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *Rev. jur. environ.*, numéro spécial 2013 : « La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement », pp. 205-229. Voir les différents rapports dans le cadre du dialogue sur la gouvernance climatique mentionné *supra*, disponible sur <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/gouvernance-climatique/>.

34. F. VANRYKEL, *ibid.*, p. 227.

35. M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *op. cit.*, p. 62.

36. M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *ibid.*, p. 63. Voir aussi D. MISONNE, M. EL BERHOUMI, L. TRIAILLE et C. NENNEN, « Rapport du séminaire n° 1 : Climat, Constitution et répartition des compétences », 23 avril 2018, disponible sur https://www.climat.be/files/7015/4088/9674/KlimGov_S1_Rapport_FR.pdf, pp. 9-10.

37. M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *ibid.*, pp. 62-63 ; D. MISONNE, M. EL BERHOUMI, L. TRIAILLE et C. NENNEN, *ibid.*, p. 9 ; F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 226.

38. M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *op. cit.*, p. 62-63 ; D. MISONNE, M. EL BERHOUMI, L. TRIAILLE et C. NENNEN, *ibid.*, p. 9 ; F. VANRYKEL, *ibid.*, p. 226.

39. Dans cette veine, la Section de législation du Conseil d'Etat a estimé dans son avis n° 60.129/4 que les communautés étaient tenues de ratifier l'Accord de Paris, puisque ce dernier contenait « des dispositions relatives, notamment, à l'échange des expériences et des enseignements, y compris pour ce qui est des connaissances scientifiques, la recherche, d'une manière qui soutienne les services climatiques et appuie la prise de décision (article 7, § 7, c), à la mise en place de collaborations en matière de recherche et développement (article 10, § 5) et à l'éducation (articles 11, § 1 et 12) » (Avis n° 60.129/4 du 28 septembre 2016).

40. Voir M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *op. cit.*, pp. 65-67 ; D. MISONNE, M. EL BERHOUMI, L. TRIAILLE et C. NENNEN, *op. cit.*, pp. 11-16 ; C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 217.

41. Art. 92*bis*, premier alinéa, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *M.B.*, 15 août 1980.

42. Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement du 5 avril 1995, *M.B.*, 13 décembre 1995.

43. Voir en particulier les art. 1 et 2 de l'accord de coopération du 5 avril 1995.

44. Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto du 14 novembre 2002, *M.B.*, 15 juillet 2003.



climatique nationale et de la coopération entre les différentes entités en la matière⁴⁵. Elle est composée de 32 membres désignés par les gouvernements de chaque partie à l'accord⁴⁶. Ses missions principales consistent à adopter les rapports officiels imposés en vertu du droit européen et international, de préparer, évaluer et proposer des révisions du « Plan national climat » (ci-après 'PNC'), et de proposer une répartition des efforts climatiques entre l'autorité fédérale et les régions (« *burden sharing* »)⁴⁷. Plus de quinze ans après sa création, la CNC enregistre un bilan pour le moins mitigé⁴⁸. Tout d'abord, son premier PNC pour la période 2009-2012 a été amplement critiqué⁴⁹. Ensuite, les négociations sur le partage des charges pour la période 2013-2020 se sont révélées des plus alambiquées⁵⁰. Enfin, la CNC n'a même pas proposé de PNC pour la période 2013-2020, en raison des difficultés liées à l'adoption d'un accord sur le partage des charges⁵¹. En outre, il convient de noter que l'accord de coopération de 2002 octroie plusieurs missions étroitement liées à celles de la CNC à la « Conférence interministérielle de l'environnement élargie au Climat » (ci-après 'Conférence interministérielle (élargie) pour l'Environnement')⁵². Cette dernière se compose, d'une part, des membres permanents de la Conférence interministérielle de l'Environnement⁵³ et, d'autre part, de ministres fédéraux et régionaux dont les compétences sont pertinentes en matière de politique climatique⁵⁴. Toutefois, d'aucuns affirment que les dysfonctionnements de la CNC ont rejailli sur le fonctionnement de cet organe⁵⁵.

Dans cette perspective, et en vue de remédier aux défaillances de la gouvernance climatique nationale, trois engagements avaient été pris au sein de l'accord

de la sixième réforme de l'État. En substance, il s'agissait (*i*) d'optimiser et renforcer le fonctionnement de la CNC, (*ii*) d'instaurer un mécanisme de responsabilisation et (*iii*) d'introduire un droit de substitution spécifique dans le cadre des obligations internationales en matière climatique⁵⁶. Si le premier de ces engagements n'a tout simplement pas été mis en œuvre, les deux autres se révèlent pour leur part inefficaces⁵⁷.

7. C'est dans ce contexte de gouvernance climatique nationale inadaptée, conjugué aux exigences sans cesse grandissantes du droit européen et international en matière climatique, que la proposition de loi spéciale climat s'inscrit. A cet égard, il convient de préciser que celle-ci se situait dans le contexte « post-Accord de Paris ». Rappelons que ce dernier fixe plusieurs objectifs, dont un objectif en matière de température, à savoir contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels⁵⁸. En vue de mettre en œuvre l'Accord de Paris, l'Union européenne, elle-même Partie à l'Accord, a récemment adopté le « Clean energy for all Europeans package »⁵⁹, au titre duquel l'on retrouve le Règlement 2018/1999 sur la Gouvernance de l'Union de l'Énergie et de l'Action pour le Climat⁶⁰ qui impose à chacun des États membres des obligations conséquentes en matière de planification. Au cœur de ce Règlement, se trouve le Plan National Intégré en matière d'Énergie et de Climat (ci-après 'PNIEC') que chaque État membre est tenu de soumettre à la Commission tous les dix ans⁶¹. Ce dernier doit intégrer les objectifs nationaux spécifiques et généraux,

45. Art. 3 à 10 de l'accord de coopération du 14 novembre 2002. Voir en ce sens F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 234.

46. Art. 4 de l'accord de coopération du 14 novembre 2002.

47. Voir pour une description des tâches de la CNC : art. 6 et 7 de l'accord de coopération du 14 novembre 2002.

48. Voir en ce sens M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *op. cit.*, pp. 66-67 ; D. MISONNE, M. EL BERHOUMI, L. TRIAILLE et C. NENNEN, *op. cit.*, p. 12 ; F. VANRYKEL, *op. cit.*, pp. 234-236. Notons que le dysfonctionnement de la CNC est notoire comme en attestent différents rapports depuis plus d'une dizaine d'années, voir notamment : Conseil fédéral du développement durable, *Avis sur la gouvernance en matière de politique climatique nationale et la réforme de la Commission nationale Climat*, 2013 ; Service fédéral en charge du changement climatique, *Analyse du rôle et fonctionnement de la Commission nationale climat*, 2013 ; Conseil d'État et Sénat, *Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques*, 2017.

49. On l'accusait notamment de ne pas être un « plan », eu égard à l'absence de toute vision stratégique en son sein. Voir à cet égard M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *ibid.*, p. 66.

50. Engagées en 2008, elles n'ont abouti à un accord de coopération que fin 2016, après qu'un accord politique eut été conclu le 4 décembre 2015, soit quatre jours après le début de la COP21. Voir à cet égard F. VANRYKEL, *op. cit.*, pp. 236-243.

51. La CNC a considéré que « compte tenu de la procédure en cours d'établissement d'un nouveau Plan National Énergie-Climat 2030, et vu que les entités possèdent déjà leurs plans 2013-2020, les membres de la CNC décident de ne pas produire un plan climat national pour 2013-2020. » (Décision de la CNC du 1^{er} février 2017, disponible sur https://www.cnc-nkc.be/sites/default/files/meeting/decisions/170201_decisions.pdf).

52. Voir notamment l'art. 9 de l'accord de coopération du 14 novembre 2002, selon lequel : « la Commission nationale Climat décide à l'unanimité entre les Parties contractantes, pour autant que chaque Région et l'État fédéral soient représentés. Chaque Partie dispose d'une voix. Si l'unanimité ne peut pas être atteinte, la matière examinée sera soumise à la Conférence Interministérielle de l'Environnement élargie. Si un accord n'est pas atteint au sein de cette Conférence, la matière est soumise au Comité de concertation visé à l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980. » Voir aussi l'art. 6, § 2, de l'accord de coopération du 14 décembre 2020 qui impose au CNC de soumettre sa proposition de *burden sharing* à la Conférence interministérielle de l'Environnement élargie.

53. La Conférence interministérielle de l'Environnement est un groupe de travail permanent du Comité de concertation en charge des questions environnementales, institué en vertu de l'article 31bis de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles. Il se compose des ministres fédéraux et régionaux compétents en matière d'environnement.

54. Voir l'art. 1, § 7, de l'accord de coopération du 14 novembre 2002 : « Conférence Interministérielle de l'Environnement (CIE) élargie : les membres permanents de la CIE, conformément à l'Accord de coopération du 5 avril 1995 relatif à la politique internationale de l'environnement, élargie au Premier Ministre, aux Ministres-Présidents des Régions, au ministre fédéral du Budget, aux ministres en charge de l'énergie, des transports, de la fiscalité, de la coopération au développement et aux ministres régionaux de l'économie. »

55. Voir à cet égard M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *op. cit.*, p. 67.

56. Voir pour une analyse en profondeur sur le sujet : M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *op. cit.*, pp. 67-69.

57. *Ibid.*

58. Art. 2, 1^o (a), de l'Accord de Paris. Voir le texte de l'Accord de Paris : https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf.

59. Les différents actes législatifs de ce « package » ont été adoptés entre 2018 et 2019.

60. Art. 2, § 2, de la proposition de loi spéciale climat.

61. Art. 3(1) du Règlement 2018/1999.



les projections chiffrées et les contributions pour les cinq dimensions de l'Union de l'Énergie⁶².

Inspirée du second modèle de loi climat décrit *supra*, la proposition de loi spéciale climat visait à revoir en profondeur la structure de gouvernance climatique belge et à mettre en œuvre de manière harmonieuse les obligations imposées par le Règlement 2018/1999. Concrètement, la proposition s'articulait autour de deux axes. Elle avait vocation à définir les objectifs globaux de la Belgique en matière de politique climatique et à améliorer la manière dont l'autorité fédérale, les communautés et les régions coordonnent leurs compétences⁶³.

8. Le premier axe proposait de définir les objectifs et les principes de la politique climatique ainsi que les objectifs climatiques globaux à long et moyen terme⁶⁴. Ceux-ci étaient destinés à accroître la transparence vis-à-vis des autorités, des entreprises et des citoyens et à fournir une vision claire à suivre par chaque autorité dans l'exercice de ses compétences⁶⁵. À l'horizon 2050, cinq objectifs étaient proposés, à savoir (i) réduire les émissions de GES d'au moins 95 % par rapport aux niveaux de 1990, (ii) porter la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute en Belgique à 100 % en 2050, (iii) réaliser l'exigence d'amélioration de l'efficacité énergétique en Belgique d'au moins 53 % d'ici 2050, (iv) rénover le parc de bâtiments résidentiels et non résidentiels, tant publics que privés, en vue d'atteindre, dans une proportion élevée, la constitution d'un parc immobilier à haute efficacité énergétique et décarboné d'ici à 2050 et (v) prendre les mesures d'adaptation durable nécessaires pour réduire le plus possible les risques du changement climatique pour l'homme et la diversité⁶⁶. A l'horizon 2030, quatre objectifs étaient proposés, à savoir (i) réduire les émissions de GES en Belgique d'au moins 55 %, (ii) porter la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute en Belgique à au moins 32 %, (iii) réaliser l'exigence d'amélioration de l'efficacité énergétique en Belgique d'au moins 32,5 % et (iv) prendre les mesures d'adaptation durable nécessaires pour réduire le plus possible les

risques du changement climatique pour l'homme et la diversité⁶⁷.

En ce qui concerne les principes, la proposition faisait référence, d'une part, aux principes généraux de la politique environnementale et énonçait, d'autre part, cinq principes spécifiques applicables lors de l'élaboration de la politique climatique, à savoir le principe de justice sociale, de mutualité, de progression, de réduction intégrée de la pollution et d'intégrité⁶⁸. L'insertion du principe de mutualité était tout à fait remarquable. Trouvant son origine dans des avis du Conseil fédéral du développement durable⁶⁹, ce principe se conçoit comme le « versant positif » du principe de loyauté fédérale inscrit à l'article 143, § 1, de la Constitution. Selon ce principe de mutualité, toute entité doit agir de manière à renforcer l'efficacité des mesures prises par tous les autres niveaux de pouvoir et vérifier systématiquement l'impact éventuel d'une mesure sur la politique climatique d'une autre entité⁷⁰.

9. Le second axe visait à réformer en profondeur le cadre de gouvernance climatique belge. Partant du constat que la CNC n'était « pas en mesure de jouer son rôle de manière optimale »⁷¹, la proposition supprimait cette institution et organisait le paysage institutionnel climatique autour de pôles clairement distincts. Cette réorganisation avait une finalité précise, qui était de satisfaire aux obligations imposées par le Règlement 2018/1999 précité⁷².

Les différents pôles mis en place étaient les suivants :

1) un pôle administratif assuré par l'établissement d'une Agence interfédérale pour le Climat (ci-après 'AIC')⁷³. L'AIC devait se composer de représentants de l'administration fédérale, des administrations des communautés et des administrations des régions⁷⁴. Elle était conçue comme « un lieu commun où les fonctionnaires concernés des différentes autorités du pouvoir fédéral, des régions et des communautés se rencontrent et collaborent »⁷⁵. Elle était en charge de l'élaboration du projet de PNIEC et de l'organisation du dialogue multiniveaux sur le climat (cf. *infra*)⁷⁶ ;

62. Les cinq dimensions de l'Union de l'Énergie sont les suivantes : (a) la sécurité de l'approvisionnement énergétique, (b) le marché intérieur de l'énergie, (c) l'efficacité énergétique, (d) la décarbonation et (e) la recherche, l'innovation et la compétitivité (cf. art. 1(2) du Règlement 2018/1999).

63. Art. 3 de la proposition de loi spéciale climat.

64. Notons encore que la proposition prévoyait que « toute décision gouvernementale raisonnablement susceptible d'avoir une incidence sur le climat ou sur la politique en matière de climat doit faire l'objet d'une évaluation préalable de cet impact » (art. 4, § 2, de la proposition de loi spéciale climat).

65. Voir les développements de la proposition de loi spéciale climat rédigés par les auteurs académiques, disponible sur <https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/3804/files/2019/02/TraductionMVT.pdf>, p. 4. En outre, la proposition visait à proposer l'ensemble d'objectifs le plus complet tout en codifiant, dans une large mesure, les objectifs fixés au niveau de l'Union européenne (*ibid.*, p. 12).

66. Art. 6, § 1, de la proposition de loi spéciale climat.

67. Art. 6, § 2, de la proposition de loi spéciale climat.

68. Art. 4, § 3, de la proposition de loi spéciale climat.

69. Voir notamment <http://www.frdocfdd.be/fr/publications/advice/avis-sur-la-gouvernance-concernant-la-politique-climatique>.

70. Art. 4, § 3, 2°, de la proposition de loi spéciale climat.

71. Voir les développements de la proposition de loi spéciale climat précités, p. 14.

72. Art. 2, § 2, de la proposition de loi spéciale climat.

73. Art. 9 de la proposition de loi spéciale climat.

74. Art. 9, § 3, de la proposition de loi spéciale climat.

75. Voir les développements de la proposition de loi spéciale climat précités, p. 14.

76. Art. 9, § 3, de la proposition de loi spéciale climat.



- 2) un pôle ministériel assuré par l'établissement de la Conférence interministérielle Climat (ci-après 'CIC')⁷⁷. La CIC devait se composer des ministres chargés de coordonner la politique climatique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions⁷⁸. Elle était chargée de l'adoption du projet et de la version définitive de PNIEC et de l'adoption d'une stratégie à long terme à un horizon de dix ans⁷⁹. La CIC devait remplacer l'actuelle Conférence interministérielle (élargie) pour l'Environnement⁸⁰ ;
- 3) un pôle d'expertise assuré par la création du Comité permanent indépendant d'experts pour le climat (ci-après 'CPIE')⁸¹. Calqué sur le modèle du comité britannique, le CPIE devait se composer de maximum huit experts et d'un président, désignés en raison de leur indépendance et de leur expertise par le Sénat, sur proposition des universités et des institutions de recherche scientifique⁸². Le CPIE devait pallier l'absence « d'un centre d'expertise et de connaissances capable de fournir des données objectives et quantifiables aux différentes autorités belges » en matière climatique⁸³. Il était avant tout en charge d'assurer la qualité scientifique du PNIEC, d'exprimer les objectifs de réduction des émissions en budget carbone et de proposer une répartition des charges entre les différentes entités⁸⁴ ;
- 4) un pôle parlementaire assuré par la création de la Commission interparlementaire sur le Climat (ci-après 'CIC')⁸⁵. Elle devait comprendre des délégations de la Chambre des représentants, du Sénat, du Parlement flamand, du Parlement wallon, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone⁸⁶. Déjà existante de manière informelle⁸⁷, la CIC devenait un organe permanent de concertation entre les différents parlements visant à « assurer la cohérence et la complémentarité des politiques de lutte contre le changement climatique et le respect des obligations internationales et européennes de la Belgique. »⁸⁸ ;
- 5) un pôle « société civile », ce dernier n'était pas consacré en tant que tel, mais se traduisait par plusieurs éléments. D'une part, la proposition mettait en place un dialogue multiniveaux sur le climat et l'énergie dans le cadre duquel « le grand public, les pouvoirs locaux, les organisations de la société civile, le monde des entreprises, les investisseurs, les conseils d'avis et les autres parties prenantes concernées peuvent s'investir activement et examiner les différents scénarios envisagés pour les politiques en matière d'énergie et de climat, y compris sur le long terme, et évaluer les progrès réalisés dans ces politiques sur le long terme et examiner les progrès réalisés dans ces politiques »⁸⁹. D'autre part, dans la lignée de la loi climat néerlandaise, chaque parlement devait organiser une « journée climat ». Les parlements étaient tenus d'organiser une séance plénière dans le courant du mois d'avril, consacrée à l'examen du rapport des gouvernements sur l'état d'avancement des politiques en matière climatique et les projets pour la période à venir, accompagné de l'avis du CPIE et des conseils consultatifs pertinents⁹⁰. Offrant une visibilité médiatique importante aux débats climatiques, cette journée entendait créer un moment de transparence et d'interaction avec la société civile au sujet de l'état de la mise en œuvre de la politique climatique⁹¹.

II. Le parcours législatif de la proposition de loi spéciale climat

10. Dès le départ, l'instrument législatif privilégié pour la proposition de loi climat était celui de la loi à majorité spéciale⁹². Selon ses auteurs, un tel instrument était « l'instrument le plus approprié », dans la mesure où la proposition se bornait à indiquer « comment l'autorité fédérale, les communautés et les régions doivent exercer les matières relevant de leur compétence »⁹³. Une loi à la majorité spéciale

77. Art. 8 de la proposition de loi spéciale climat.

78. Art. 8, al. 2, de la proposition de loi spéciale climat.

79. Art. 8, al. 3, de la proposition de loi spéciale climat.

80. Voir les développements de la proposition de loi spéciale climat précités, p. 14.

81. Art. 10 de la proposition de loi spéciale climat.

82. Art. 10, § 3 et 4, de la proposition de loi spéciale climat. Notons que la proposition de loi spéciale climat précisait que le CPIE devait être composé d'experts de sorte que soient présentes les disciplines ou matières suivantes en son sein : « 1° la science du changement climatique ; 2° les risques climatiques et l'adaptation à ces risques ; 3° la politique internationale, européenne et interne du climat ; 4° l'économie, la finance et les entreprises ; 5° la technologie ; 6° la production et la distribution d'énergie ; 7° les échanges de quotas d'émission et les mécanismes de l'Accord de Paris ; 8° les aspects sociaux, comportementaux et éducationnels du changement climatique ; 9° les villes durables, la qualité de l'air et l'aménagement du territoire ; 10° l'agriculture, les forêts et les puits de carbone ; 11° la biodiversité et les services écosystémiques. » (art. 10, § 3, de la proposition de loi spéciale Climat).

83. Voir les développements de la proposition de loi spéciale climat précités, p. 14.

84. Art. 10, § 2, de la proposition de loi spéciale climat.

85. Art. 11 de la proposition de loi spéciale climat.

86. Art. 11, § 3, de la proposition de loi spéciale climat.

87. La Commission interparlementaire sur le Climat existe encore aujourd'hui et le premier « dialogue interparlementaire climat » de l'année 2020 s'est tenu le mercredi 29 janvier 2020 (voir « Climat : la stratégie belge à long terme en voie de finalisation », *Le Vif*, <https://www.levif.be/actualite/belgique/climat-la-strategie-belge-a-long-terme-en-voie-de-finalisation/article-news-1245813.html>).

88. Art. 11, § 2, de la proposition de loi spéciale climat.

89. Art. 5, al. 1, de la proposition de loi spéciale climat.

90. Art. 20 de la proposition de loi spéciale climat.

91. Voir les développements de la proposition de loi spéciale climat précités, p. 24.

92. Voir les développements de la proposition de loi spéciale climat précités, pp. 3-6.

93. *Ibid.*, p. 3.



présentait en outre l'avantage d'être de « nature semi-constitutionnelle » et d'avoir « en tant qu'instrument juridique, une transparence et clarté accrues vis-à-vis des citoyens et des autres autorités »⁹⁴. Parallèlement, l'option d'un accord de coopération était vigoureusement écartée, en raison du manque de visibilité de l'instrument, de l'incertitude de sa place dans la hiérarchie des normes et des lourdeurs procédurales associées à cet instrument (négociation entre les exécutifs avec signature de chacun d'entre eux et assentiment de toutes les assemblées parlementaires)⁹⁵.

Le choix d'une loi à majorité spéciale n'était toutefois pas sans conséquence. Comme l'observent I. HACHEZ et D. NEVEN, une loi spéciale est « spéciale » en raison de sa procédure et de son objet⁹⁶. D'une part, le législateur spécial ne peut agir que dans les matières qui lui sont attribuées par la Constitution⁹⁷. Autrement dit, « [i]l n'y a pas de question qui relève par nature du législateur spécial. Chacune de ses attributions résulte d'un choix particulier du pouvoir constituant qui impose au pouvoir législatif le respect d'une majorité surqualifiée dans toutes les matières où il juge nécessaire un large consensus entre les deux grandes communautés du pays »⁹⁸. D'autre part, cet instrument, qui relève du pouvoir législatif fédéral, est soumis à la procédure bicamérale obligatoire et est sujet à un quorum de présence et deux quorums de suffrages spécifiques conformément à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution. En ce sens, la majorité des membres de chaque groupe linguistique doit se trouver réunie dans chacune des Chambres. En outre, le projet ou proposition doit recueillir une majorité des suffrages exprimés au sein de chaque groupe linguistique ainsi que 2/3 des suffrages exprimés au total au sein de chacune des Chambres.

11. Pour justifier l'adoption d'une loi à la majorité spéciale, les auteurs de la proposition faisaient valoir que les articles 39, 127, § 1^{er} et 128, § 1^{er} de la Constitution conféraient au législateur spécial le pouvoir d'« indiquer ou préciser les compétences relevant des régions ou communautés » et de « déterminer le mode selon lequel les entités doivent exercer leurs compétences, qui s'applique à toutes les autorités »⁹⁹. En outre, la proposition ne modifiait pas la répartition des compétences entre les différentes entités¹⁰⁰. Ces hypothèses furent très vite soumises à un test décisif : le 4 mars

2019, la Section de législation du Conseil d'Etat rendit un avis en assemblée générale sur les propositions de loi spéciale climat¹⁰¹. Largement commenté dans la presse, l'avis fut qualifié « d'extrêmement critique » et dépeint comme un frein constitutionnel majeur à l'adoption de la proposition de loi spéciale climat¹⁰². Toutefois, force est de constater à la lecture de celui-ci que la réalité était bien plus nuancée.

Au sein de son avis, le Conseil d'Etat clarifie tout d'abord deux points théoriques qui constitueront le fil rouge de son raisonnement, soit la répartition des compétences en matière de politique climatique et la portée des pouvoirs conférés au législateur spécial en vertu des articles 39, 127, § 1^{er} et 128, § 1^{er}, de la Constitution. Quant au premier volet, le Conseil d'Etat avance que « le climat ou la politique en matière de changements climatiques est une 'compétence partagée' »¹⁰³. La politique climatique, qui concerne en premier lieu la compétence des régions en matière d'environnement, se rapporte aussi à des domaines qui relèvent des compétences de l'autorité fédérale et des communautés¹⁰⁴. Quant au second volet, le Conseil d'Etat s'emploie à définir la compétence du législateur spécial de manière positive et négative. Sous l'angle positif, le législateur spécial est compétent pour attribuer des compétences aux communautés et aux régions, en déterminant (i) les matières qui relèvent de leur compétence, (ii) le mode d'exercice des compétences et (iii) les formes de coopération¹⁰⁵. Sous l'angle négatif, le législateur spécial ne peut pas édicter des règles dans les matières qu'il attribue aux communautés ou aux régions ou réservées au législateur fédéral¹⁰⁶. En d'autres termes, « lorsque la loi spéciale règle elle-même des matières, qui se trouvent ainsi soustraites tant à la compétence de l'autorité fédérale qu'à celle des entités fédérées, le législateur spécial excède ses pouvoirs »¹⁰⁷.

12. Sur cette base, le Conseil d'Etat procède à un examen des dispositions de la proposition. Dans cette perspective, il soutient que la grande majorité des dispositions sont du ressort du législateur spécial : elles portent soit sur la réglementation de la « coopération » entre les différentes entités soit sur la réglementation du « mode » suivant lequel les compétences sont exercées – soit sur au moins l'un de ces deux aspects. Le Conseil d'Etat estime toutefois que

94. *Ibid.*

95. *Ibid.*, pp. 3-4.

96. I. HACHEZ et D. NEVEN, « Les lois spéciales : formellement *infra*-constitutionnelles, et pourtant... », à paraître.

97. Voir aussi pour un commentaire récent sur les lois à majorité spéciale : J. VELAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar, Deel 1*, Bruxelles, die Keure, 2019, pp. 103-110.

98. I. HACHEZ et D. NEVEN, *op. cit.*

99. Voir les développements de la proposition de loi spéciale climat précités, p. 4.

100. *Ibid.*

101. Avis du Conseil d'Etat sur la proposition de loi spéciale climat.

102. Voir notamment C. LALLEMAND, « Comprendre la loi climat en 5 points », *Le Vif*, 26 mars 2019.

103. Avis du Conseil d'Etat sur la proposition de loi spéciale climat, point 2.1.

104. *Ibid.*

105. *Ibid.*, point 2.4.

106. *Ibid.*, point 2.5.

107. *Ibid.*



le législateur spécial outrepassa ses pouvoirs en ce qui concerne deux éléments, en exerçant lui-même les compétences des entités. Une première réserve est formulée à l'égard des principes et objectifs de la politique climatique. Selon le Conseil d'Etat, les dispositions « concrétisent elles-mêmes (une partie de la) politique climatique, et ce en lieu des législateurs respectifs qui disposent de compétences en matière climatique. »¹⁰⁸. Le Conseil d'Etat formule néanmoins plusieurs possibilités en vue de fixer les objectifs climatiques¹⁰⁹. Une seconde réserve est formulée à l'égard de la référence à l'enseignement dans l'article 5, al. 2, de la proposition. Cet article dispose que : « [a]fin d'assurer un large soutien de la population et des groupements d'intérêts sociaux à la politique climatique, l'autorité fédérale, les communautés et les régions prennent les mesures nécessaires, chacune en ce qui concerne ses compétences, en matière d'enseignement, de formation continue et de sensibilisation à la problématique climatique et au cycle du carbone. » Le Conseil d'Etat considère que le législateur spécial empiète ici sur les compétences des communautés dans la mesure où celles-ci « se verraient imposées une obligation en matière d'enseignement »¹¹⁰. Le législateur spécial ne peut pas limiter la compétence des communautés en matière d'enseignement et peut uniquement régler la coopération avec les autres entités fédérées. Le Conseil d'Etat fonde son argumentation sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle le législateur spécial ne peut ni « porter atteinte à la compétence communautaire en matière d'enseignement résultant directement de la Constitution » ni ajouter d'exceptions à cette compétence¹¹¹. A y regarder de plus près, le raisonnement du Conseil d'Etat n'est pas exempt de toutes critiques. En particulier, les auteurs académiques avaient tenté de justifier l'insertion des objectifs et principes de la politique climatique sur la base des articles 7bis et 23 de la Constitution¹¹². Toutefois, le Conseil d'Etat n'a nullement cherché au sein de ces dispositions un fondement juridique à la proposition de la loi spéciale climat, mais a uniquement raisonné à partir des règles constitutionnelles d'attribution de compétences aux communautés et aux régions.

A côté de ces réserves, la Section de législation du Conseil d'Etat émet deux remarques notables. D'une

part, le législateur spécial n'est pas compétent pour le « jour du climat » pour la Chambre des représentants et le Sénat. Les règles de fonctionnement de ces assemblées doivent figurer dans leur règlement interne, conformément à l'article 60 de la Constitution¹¹³. Avec J. CLARENNE et C. ROMAINVILLE, on peut s'interroger sur la pertinence d'un tel raisonnement. En effet, le Conseil d'Etat se réfère à la protection de l'autonomie parlementaire fédérale mais n'expose pas en quoi les hypothèses justifiant une ingérence, telle que la « nécessité impérieuse » de créer une uniformité de situation pour toutes les assemblées, ne pouvaient pas s'appliquer en l'espèce¹¹⁴. Cette conclusion est d'autant plus surprenante que le Conseil d'Etat n'émet aucune critique sur la création de la Commission interparlementaire au regard de l'autonomie parlementaire¹¹⁵. D'autre part, le PNIEC ne pourra pas contenir de dispositions normatives en son sein sans enfreindre le principe de légalité et les règles de fonctionnement démocratique, « selon lesquelles ces dispositions sont adoptées à chaque niveau de compétence »¹¹⁶, ce que les auteurs de la proposition ne contrediront pas.

13. La réaction des auteurs de la proposition ne se fit pas tarder. Le 10 mars 2019, les auteurs de la proposition rendaient public un document en réponse à l'avis du Conseil d'Etat comprenant pas moins de vingt éléments, neuf suggestions d'amendements, une proposition de loi concernant la Communauté germanophone ainsi qu'une révision de la Constitution¹¹⁷. En ce qui concerne ce dernier aspect, il était prévu de réviser l'article 7bis de la Constitution en vue d'asseoir les principes et les objectifs de la politique climatique au sein de la loi spéciale climat. Essentielle dans les lois climat qui ont servi d'exemple pour la proposition belge, les objectifs climatiques à moyen et long terme devaient en toute hypothèse être consacrés dans le texte de loi¹¹⁸. Pour ce faire, les auteurs empruntaient l'une des solutions proposées par le Conseil d'Etat, à savoir insérer un fondement légal au sein de l'article 7bis, permettant au législateur spécial de déterminer les principes et objectifs de la politique climatique des autorités belges, dont le texte était rédigé comme suit :

« *Ils coopèrent en particulier à une politique climatique efficace, conformément aux objectifs, principes*

108. *Ibid.*, point 2.10.

109. Voir *ibid.*, point 2.12 : les six possibilités proposées par le Conseil d'Etat pour fixer les principes et objectifs généraux de la politique climatique étaient les suivantes : (a) fixer les objectifs dans la Constitution, en particulier via l'article 7bis, (b) prévoir dans la Constitution que les entités doivent respecter les objectifs climatiques fixés dans une loi spéciale ou une loi simple, (c) adopter une formule similaire assortie de conditions spécifiques (concertation, participation, avis conforme), (d) réserver par loi spéciale au législateur fédéral le pouvoir de fixer les objectifs climatiques, (e) rendre par loi spéciale obligatoire l'adoption d'un accord de coopération, (f) étendre le mécanisme de responsabilisation climat.

110. *Ibid.*, point 2.15.

111. *Ibid.*

112. Art. 3 de la proposition de loi spéciale climat.

113. *Ibid.*, point 2.22.

114. J. CLARENNE et C. ROMAINVILLE, « La légalité face à la séparation des pouvoirs », in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI et B. LOMBAERT (dir.), « La légalité. Un principe de la démocratie belge en péril ? », Bruxelles, Larcier, 2020, p. 449-450.

115. *Ibid.*, p. 450.

116. *Ibid.*, point 2.21.

117. Réactie van de auteurs van het academische voorstel van bijzondere klimaatwet op de adviezen 65.404 en 65.405/AV van de Raad van State, 10 mars 2019, disponible sur https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/3804/files/2019/03/19_Loi-K_Reactie-op-advies-RvS.pdf.

118. *Ibid.*, p. 10.



et modalités établis par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa. »¹¹⁹.

Cette option présentait l'avantage que l'article 7bis était ouvert à révision¹²⁰. Qui plus est, cela permettait d'exclure tout doute quant à la possibilité de se référer à l'enseignement dans l'article 5, al. 2, de la proposition¹²¹.

14. A la suite de ce « dialogue constitutionnel » entre le Conseil d'Etat et les académiques, le flambeau était désormais entre les mains du monde politique ; le point focal étant désormais la révision de l'article 7bis de la Constitution. Le 13 mars 2019, une proposition de révision de l'article 7bis afin d'ancrer les objectifs et principes climatiques était déposée à la Chambre des représentants¹²² mais fut rejetée le 28 mars 2019, comme expliqué en introduction.

15. Lors de son parcours législatif, la proposition de loi spéciale climat fut en proie à de nombreuses controverses. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous proposons de revenir sur certaines d'entre elles. Une première critique formulée à maintes reprises à l'égard de la proposition était que cette dernière ne contenait pas de mesures concrètes en vue d'atteindre les objectifs qu'elle se fixait¹²³. A l'examen de la proposition, cette première critique se vérifie et était même admise par les auteurs de la proposition de loi spéciale climat¹²⁴. A cet égard, il convient de rappeler que la proposition souhaitait rester dans les limites étroites de ce qu'autorise une loi spéciale, et était donc focalisée sur la coordination des compétences. Qui plus est, cette absence de mesures concrètes ne rendait pas la proposition de loi caduque, bien au contraire. Comme l'affirment à juste titre A. AVERCHENKOVA et M. NACHMANY, « un facteur particulièrement important de l'action climatique est l'adoption de lois-cadres, qui codifient le consensus politique et créent la clarté sur la direction future de la politique climatique »¹²⁵. En particulier, la mise sur pied d'une structure de gouvernance climatique adéquate est fondamentale pour relever les enjeux climatiques : les institutions et les modèles de gouvernance nationaux préconisés ont des implications majeures sur la forme et l'efficacité des politiques climatiques¹²⁶. En ce sens, « les institutions servent de sources d'autorité

qui structurent les interactions répétées des acteurs de la société » et « sont essentielles pour remplir la fonction de gouvernance étatique de coordination des actions vers les objectifs politiques souhaités. »¹²⁷. Le contexte belge semblait d'ailleurs particulièrement propice : une solution institutionnelle pour résoudre un problème de nature (essentiellement) institutionnelle, à savoir l'absence d'un cadre de gouvernance climatique belge permettant une coopération adéquate entre les différentes entités du pays et offrant une vision commune en matière climatique. A cet égard, la mise en place d'un comité des experts semblait d'un grand intérêt. Une telle institution assure tout d'abord une continuité politique en promouvant des politiques climatiques à long terme, indépendamment des changements de gouvernement¹²⁸. Ensuite, elle fournit des avis impartiaux et fondés sur la science aux institutions politiques pour relever les défis climatiques, tout en les tenant responsables par l'évaluation de leurs politiques¹²⁹. Enfin, elle permet d'objectiver des éléments potentiellement conflictuels (pensons, par exemple, dans le cadre belge à la répartition des charges en matière climatique entre les différentes entités)¹³⁰.

Une deuxième critique formulée à l'encontre de la proposition était que celle-ci créait pléthore d'institutions en matière climatique¹³¹. Une telle affirmation ne nous semble que partiellement fondée : plus qu'une multiplication des institutions, la proposition opérait une réorganisation du cadre de gouvernance climatique nationale belge, par laquelle certaines institutions voyaient le jour et d'autres disparaissaient. En substance, la CNC était supprimée et ses différentes tâches étaient reprises par différents pôles. Les tâches politiques étaient désormais assurées par la Conférence interministérielle Climat, qui remplaçait l'actuelle Conférence interministérielle (élargie) pour l'Environnement. Les tâches administratives devenaient l'apanage de l'Agence interfédérale pour le Climat qui, il faut le souligner, n'existait pas sous cette forme antérieurement. Les tâches d'expertise étaient reprises par le Comité permanent indépendant d'experts pour le climat qui constituait la seule véritable nouveauté sur le plan institutionnel. Enfin, la Commission interparlementaire sur le Climat, qui existait

119. *Ibid.*, p. 12.

120. *Ibid.*, p. 2 et 11.

121. *Ibid.*, p. 3.

122. Proposition de révision de l'article 7bis de la Constitution afin d'ancrer les objectifs et principes climatiques, *Doc.*, Chambre, 2018-19, n° 3642/1.

123. Voir notamment le compte rendu intégral de la Commission spéciale « Climat et développement durable » du 12 février 2019, disponible sur <https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/3804/files/2019/02/fic1032.pdf>, pp. 13, 14 et 17-19.

124. « Vijf mythes over de klimaatwet », *De Standaard*, 21 février 2019.

125. A. AVERCHENKOVA, S. FANKHAUSER et M. NACHMANY, « Introduction », in A. AVERCHENKOVA, S. FANKHAUSER et M. NACHMANY (dir.), *Trends in climate change legislation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 7 (traduction libre).

126. A. AVERCHENKOVA et M. NACHMANY, « Institutional aspects of climate legislation », in A. AVERCHENKOVA, S. FANKHAUSER et M. NACHMANY (dir.), *Trends in climate change legislation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, p. 108.

127. *Ibid.*, p. 108 (traduction libre).

128. *Ibid.*, p. 111.

129. *Ibid.*, p. 113-114.

130. *Ibid.*

131. Voir le compte rendu intégral de la Commission spéciale « Climat et développement durable » du 12 février 2019, *op. cit.*, pp. 13 et 17.



déjà de manière informelle, devenait un organe permanent¹³².

Une troisième critique adressée à l'encontre de la proposition était que, compte tenu du caractère non contraignant des objectifs en son sein et l'absence d'un mécanisme de sanction en cas de violation de ces objectifs, la proposition était d'une part dépourvue de toute effectivité et d'autre part ouvrait la voie pour que les juges s'en saisissent pour dicter les conséquences en cas de violation de ces objectifs (deux éléments qui paraissent par ailleurs parfaitement contradictoires)¹³³. Quant à la question de l'effectivité, l'expérience de la loi climat britannique – dont les objectifs ne sont pas contraignants – fournit un exemple probant du contraire. Comme l'expliquent S. FANKHAUSER, A. AVERCHENKOVA et J. FINNEGAN, l'adoption de cette loi a permis d'améliorer le débat politique sur le changement climatique, grâce à l'intervention du *Committee on Climate Change*, de tenir le consensus sur la question climatique au Royaume-Uni, de développer la réputation internationale de ce dernier et de transformer en profondeur le secteur énergétique¹³⁴. Quant à la question des « juges activistes », qui se conjuguaient à une volonté de ne pas lier les mains des futurs parlements en définissant des objectifs dans un instrument rigide¹³⁵, celle-ci semble à nos yeux plus difficile à évaluer. La loi spéciale climat ne prévoyait en effet pas de mécanisme de sanction spécifique en cas de violation de ses objectifs climatiques. Toutefois, il convient de noter que les Etats européens munis d'une loi climat n'ont pas fait l'objet « d'affaire climat »¹³⁶. En ce sens, l'affaire Urgenda aux Pays-Bas fut introduite antérieurement à l'adoption de la loi climat néerlandaise. *A contrario*, la non-adoption d'une loi climat pourrait jouer un rôle dans le cadre du contentieux climatique. Ainsi,

on remarquera que dans la *Klimaatzaak*, à savoir l'action en responsabilité civile introduite contre les gouvernements belges régionaux et fédéral pour cause de négligence en matière climatique, les requérants mobilisent cet élément pour mettre en exergue la gestion lacunaire de la crise climatique par les autorités publiques¹³⁷.

Une quatrième critique consistait à avancer que la proposition opérait une refédéralisation des compétences¹³⁸. Comme il est mis en lumière *supra*, cet argument ne semble que peu justifié à la lecture des avis du Conseil d'Etat du 4 mars 2019. En substance, la proposition de loi spéciale climat visait à améliorer la coordination et la coopération entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés en matière climatique et n'imposait pas des mesures concrètes que ces entités étaient tenues de mettre en œuvre.

Enfin, une cinquième et dernière critique portait sur l'instrument même de la loi climat. D'aucuns ont fait valoir qu'un accord de coopération devait être préféré à une loi spéciale, notamment en vue de ne pas devoir réviser l'article 7bis de la Constitution¹³⁹. A cet égard, nous partageons les critiques formulées par les auteurs de la proposition sur l'instrument des accords de coopération¹⁴⁰. Comme le résume F. DELPÉRÉE : « [l]a Constitution et la loi spéciale demandent de la collaboration, le concours de tous pour arriver à une solution. Les accords de coopération reposent sur des mécanismes de bonne volonté, si les partenaires le veulent. C'est la collaboration du pauvre »¹⁴¹. Du reste, il convient de noter qu'aucun accord de coopération n'a fait l'objet d'un début de discussion entre les entités fédérées depuis la chute de la proposition de loi spéciale climat.

132. Cf. *supra*. Voir également en ce sens « Vijf mythes over de klimaatwet », *De Standaard*, 21 février 2019.

133. Voir en particulier l'intervention du Prof. K. DE KETELAERE lors de l'audition en Commission de la santé publique, de l'environnement et du renouveau de la société de la Chambre du 11 mars 2019 : Proposition de loi spéciale coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme, Rapport des auditions fait au nom de la Commission de la santé publique, de l'environnement et du renouveau de la société, *Doc.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3517/001, pp. 17-19.

134. S. FANKHAUSER, A. AVERCHENKOVA et J. FINNEGAN, « 10 years of the UK Climate Change Act 2008 », 2018, disponible sur http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/03/10-Years-of-the-UK-Climate-Change-Act_Fankhauser-et-al.pdf, pp. 21-24.

135. Voir en ce sens M. EL BERHOUMI et J. PITSEYS, « Constitution, conscience du long terme et justice intergénérationnelle », à paraître.

136. On notera néanmoins la décision récente du Conseil d'Etat français du 19 novembre 2020 dans le cadre d'une action climatique opposant la commune de Grande-Synthe au Gouvernement français (disponible sur <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-le-gouvernement-doit-justifier-sous-3-mois-que-la-trajectoire-de-reduction-a-horizon-2030-pourra-etre-respectee>). La commune de Grande-Synthe avait saisi le Conseil d'Etat à la suite du refus du Gouvernement français de répondre à sa demande que soient prises des mesures supplémentaires pour respecter les objectifs consentis au niveau international et national en matière climatique par la France. Dans son jugement, le Conseil d'Etat semble reconnaître le caractère contraignant des objectifs climatiques à long terme définis par la France au sein de sa loi climat. A ce titre, le Conseil d'Etat relève que la France s'est engagée à réduire ses émissions de 40 % d'ici 2030 et a adopté une trajectoire de réduction à cette fin comprenant des budgets carbone. Par sa décision, le Conseil d'Etat a invité le Gouvernement français à justifier, dans un délai de trois mois à partir de sa décision, que son refus de prendre des mesures complémentaires est compatible avec le respect de la trajectoire de réduction choisie pour atteindre les objectifs fixés pour 2030. A défaut de justification satisfaisante, le Conseil d'Etat pourrait accueillir la requête de la commune de Grande-Synthe et annuler le refus de prendre des mesures supplémentaires permettant de respecter la trajectoire prévue pour atteindre l'objectif de - 40 % à l'horizon 2030.

137. On peut notamment lire dans les conclusions principales des requérants ce qui suit : « le parcours rapide de la proposition de loi 'Climat', entre début février et début avril 2019, au travers de la procédure législative, met en exergue le peu d'effort de l'Etat belge et des entités fédérées compétentes en la matière depuis 2011, alors que les problèmes et les pistes de solution étaient connus et qu'il existait un consensus politique et socioéconomique largement établi à leur sujet » (conclusions principales des requérants dans l'affaire *Klimaatzaak*, point 270, disponible sur https://affaireclimat.cdn.prismic.io/affaireclimat/82c94786-08b2-4c96-9277-dca158ac67be_20190628%2Bzk%2Bconclusions%2Bprincipales%2Bfinales%2B-%2Bpdf.pdf).

138. Voir notamment H. VUYE et V. WOUTERS, « Deze klimaatwet is een zevende staats hervorming », *Knack*, 9 février 2019.

139. Cette position fut fermement défendue par l'Open Vld (voir <https://www2.openvld.be/open-vld-gaat-voor-concrete-klimaatmaatregelen-en-nieuw-samenwerkingsakkoord/>) et le CD&V (voir <https://www.cdenv.be/wie-zijn-we/cdenv-als-politieke-partij/de-kamer/actua/snellere-efficiëntere-klimaatwet/>).

140. Voir *supra* point 11.

141. M. DE MULENAERE, « Delpérée (CDH) sur la proposition du CD&V pour le climat : « Les accords de coopération, c'est la collaboration du pauvre », *Le Soir*, 28 mars 2019.



III. Les perspectives pour la loi climat

A. Au niveau fédéral

16. Au niveau fédéral, deux questions se posent quant aux perspectives relatives à la loi climat. D'une part, est-il encore envisageable que la loi climat soit adoptée lors de la 55^e législature de la Chambre des Représentants ? D'autre part, quel avenir pour la politique climatique nationale à défaut d'adoption de cette dernière ?

17. D'un point de vue constitutionnel, la première de ces questions appelle une réponse positive. A la suite du rejet de la révision de l'article 7bis, un compromis fut trouvé afin d'inscrire cet article dans la déclaration de révision de la Constitution de la Chambre des représentants¹⁴². Egalement repris dans les déclarations de révision de la Constitution du Sénat¹⁴³ et du Gouvernement¹⁴⁴, l'article 7bis est désormais ouvert à révision pour la prochaine législature fédérale. Ce faisant, la proposition de loi spéciale climat est susceptible d'être adoptée, dans sa forme actuelle, moyennant une révision préalable de l'article 7bis et le respect des seuils posés par l'article 4 de la Constitution. Cela étant, cette hypothèse constitutionnelle doit être confrontée à la réalité politique. Se prononcer sur cette dernière, et en particulier sur l'obtention d'une majorité des deux tiers – requise à la fois pour la révision de l'article 7bis et pour l'adoption d'une loi à majorité spéciale – ainsi que l'exigence de majorité dans chaque groupe linguistique – requise pour l'adoption d'une loi à majorité spéciale, relève d'un exercice de fiction¹⁴⁵.

18. La seconde question nous met quant à elle face à un constat d'échec et de *statu quo*. La politique climatique nationale se caractérise, aujourd'hui encore, par

son manque criant de vision et de stratégie commune et par une coordination lacunaire entre les différentes entités du pays. Comme expliqué *supra*, les Etats membres sont tenus de développer tous les dix ans un PNIEC. L'élaboration de ce plan constituait l'une des finalités majeures de la loi climat. Quel résultat à ce jour à défaut de loi climat ? La première échéance des Etats membres dans ce contexte, était de soumettre un projet de PNIEC à la Commission européenne avant le 31 décembre 2018¹⁴⁶. Le projet soumis par la Belgique après approbation du Comité de concertation le 19 décembre 2018, a fait l'objet de vives critiques tant au niveau national qu'europpéen, en particulier sur ses aspects de gouvernance climatique¹⁴⁷.

Le projet belge est présenté en parties distinctes pour le niveau fédéral et pour chacune des régions, en ce qui concerne les politiques et les mesures pour chaque dimension de l'Union de l'Energie¹⁴⁸. Loin d'être un plan intégré, ce projet se rapproche bien plus « d'une compilation de différents plans des gouvernements fédéral et régionaux, avec une synthèse limitée de ces plans distincts. »¹⁴⁹. En ce sens, dans son évaluation du projet belge, la Commission européenne a mis en exergue que : « [l]a répartition des compétences entre les différentes entités fédérées en Belgique représente un défi pour parvenir à un PNIEC intégré. Lors de la finalisation du PNIEC, des efforts de coordination supplémentaires seront nécessaires pour présenter une vision nationale intégrée sur la manière d'atteindre les objectifs de l'Union de l'énergie à l'horizon 2030, tout en assurant la consistance globale et la cohérence entre les plans fédéral et régionaux »¹⁵⁰.

La seconde échéance des Etats membres était de soumettre la version définitive de leur PNIEC avant le 31 décembre 2019¹⁵¹. L'autorité fédérale et les trois régions ont adopté leur contribution respective pour cette version entre octobre et début décembre 2019¹⁵².

142. Déclaration de révision de la Constitution, Doc., Chambre, 2018-2019, n° 3708/004, p. 3. Voir aussi « Loi climat : un compromis renvoie la révision du 7bis à la prochaine législature », *Le Soir en ligne*, 1^{er} avril.

143. Déclaration de révision de la Constitution, Doc., Sénat, 2018-2019, n° 6-526/4, p. 2.

144. Voir la déclaration de révision de la Constitution du Gouvernement, M.B., 23 mai 2019, p. 48789.

145. L'accord de gouvernement fédéral 2019-2024 laisse d'ailleurs la porte ouverte à l'adoption d'une loi climat : « L'article 7bis sur le développement durable déclaré à révision sera modernisé au cours de cette législature en se concentrant sur une transition équitable vers une société climatiquement neutre, sur l'économie circulaire et sur la fin de la perte de la biodiversité. Dans ce cadre, le gouvernement, en collaboration avec les Gouvernements régionaux, examinera comment l'Etat fédéral et les entités pourront parvenir à plus de coopération et à une meilleure coordination sur les questions climatiques, tout en respectant leurs compétences respectives. Sous réserve de l'accord des entités fédérées, et seulement dans ce cas, cette mise à jour de l'article 7bis pourra devenir une base pour un accord de coopération et/ou une loi spéciale interfédérale sur le climat. Si cela s'avère impossible pendant cette législature, le gouvernement rétablira l'article 7bis dans la déclaration de révision. » (disponible sur https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf, p. 80).

146. Art. 9 (1) du Règlement 2018/1999.

147. Voir CFDD, *Avis sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC)*, 10 mai 2019, disponible sur <https://www.frdo-cfdd.be/fr/publications/avis-avis-u-cfdd-sur-le-projet-de-plan-national-energie-climat-2030-pnec>; CFDD, CCE1, CESE Wallonie – Pôle environnement – Pôle énergie, SERV, Minaraad, CESRBC, CERBC, *Avis commun sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC)*, 10 mai 2019, disponible sur <https://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2019a03f.pdf>; COMMISSION EUROPEENNE, *Recommandation sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Belgique couvrant la période 2021-2030*, 18 juin 2019, C(2019) 4401 final; COMMISSION EUROPEENNE, *Assessment of the draft National Energy and Climate Plan of Belgium*, 18 juin 2018, SWD(2019) 211 final; D. VERHOEVEN, « Recente ontwikkelingen in het federale energierecht. 'A la recherche du temps perdu...' », in K. DEKETELAERE et B. DELVAUX (dir.), *Jaarboek Energierecht 2018*, Mortsel, Intersentia, pp. 155-158.

148. Le projet de PNIEC est disponible sur <https://economie.fgov.be/fr/publications/projet-de-plan-national>.

149. CFDD, CCE1, CESE Wallonie – Pôle environnement – Pôle énergie, SERV, Minaraad, CESRBC, CERBC, *ibid.*, p. 1. Voir aussi D. VERHOEVEN, *ibid.*, p. 155.

150. COMMISSION EUROPEENNE, *Assessment of the draft National Energy and Climate Plan of Belgium*, *op. cit.*, p. 3 (traduction libre).

151. Art. 3 (1) du Règlement 2018/1999.

152. Voir la contribution de la Région Bruxelles-Capitale à la version définitive du PNIEC, octobre 2019, disponible sur https://environnement.brussels/sites/default/files/user_files/pnec_rbc_fr.pdf; la contribution de la Région wallonne à la version définitive du PNIEC, 28 novembre 2019, disponible sur <https://energie.wallonie.be/servlet/Repository/pwec-2030-version-definitive-28-novembre-2019-approuvee-par-le-gw.pdf?ID=57845>; la contribution de l'autorité fédérale à la version définitive du PNIEC, disponible sur <https://www.marghem.be/wp-content/uploads/PFEC-pour-CMR-221119-V20-11-2019-FR.pdf>; la contribution de la Région flamande à la version définitive du PNIEC, 9 décembre 2019, disponible sur <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-vie-w/5DEF6F895084E700080004AA>.



Ce n'est toutefois que le 18 décembre 2019, soit moins de quinze jours avant l'échéance finale, que le dossier fut soumis à l'agenda du Comité de Concertation¹⁵³. Compte tenu du bref délai dont disposaient les différentes entités du pays pour coordonner leur vision, le risque est grand que les critiques susdécrites soient réitérées à l'encontre de la version définitive du PNIEC. A défaut d'une réforme de la gouvernance climatique, l'histoire semble se répéter : la Cour des comptes, dans un rapport de 2009, avait fait remarquer à propos du seul PNC qui ait vu le jour, qu'il « ne répond pas aux normes d'un plan, n'est pas un outil politique »¹⁵⁴ et qu'« [i]l s'agit plutôt d'une sorte de codification des plans climatiques régionaux, complétée par des mesures fédérales. De même, aucun caractère directeur n'émane du plan. »¹⁵⁵.

Dans la même veine, l'article 15 du Règlement (UE) 2018/1999 prévoit que les Etats membres doivent établir et communiquer à la Commission européenne leur stratégie à long terme « au plus tard le 1^{er} janvier 2020, et ensuite au plus tard le 1^{er} janvier 2029, et tous les dix ans par la suite ». Ils doivent, si nécessaire, « mettre à jour ces stratégies tous les cinq ans »¹⁵⁶. L'élaboration de la stratégie à long terme était prévue au sein de la proposition de loi spéciale climat¹⁵⁷. À nouveau, qu'en est-il à défaut de loi climat ? Outre le fait que la Belgique n'ait pas communiqué à temps sa stratégie à long terme à la Commission¹⁵⁸, les critiques sont acerbes face à cette stratégie dont la vision commune et la cohérence font défaut¹⁵⁹.

19. Cette absence de stratégie et de vision communes à l'échelle nationale risque inévitablement de générer des politiques incohérentes et peu complémentaires entre les différentes entités, et pourrait même ternir la crédibilité internationale de la Belgique dans le domaine climatique. A titre illustratif, il est tout à fait remarquable que la ministre flamande de la Justice et du Maintien, de l'Environnement, de l'Énergie et du Tourisme, ait annoncé lors de la COP25 que la Flandre réduirait ses émissions de CO₂ de 32,6 % d'ici 2030 par rapport à 2005 – soit un seuil inférieur à celui de 35 % exigé par le droit de l'Union européenne, sans

se concerter avec les autres entités, ce qui a engendré des réactions négatives au niveau européen¹⁶⁰. Enfin, il ne peut être exclu que la répartition des charges en matière climatique pour la période 2021-2030 entre les différentes entités s'avère une fois de plus un exercice des plus périlleux, à défaut d'une objectivisation de la question par des experts indépendants.

B. Au niveau des entités fédérées

20. L'absence de loi climat au niveau fédéral est toutefois loin de faire obstacle à toute action en matière de politique climatique. Comme l'expliquent à juste titre D. MISONNE, M. EL BERHOUMI, L. TRIAILLE, et C. NENNEN, la structure institutionnelle belge peut être un atout dans le domaine climatique. Les différentes entités fédérées peuvent agir sur le plan climatique sur la base de leurs compétences respectives¹⁶¹.

21. Dans cette perspective, il est intéressant de remarquer que le phénomène de « loi climat » se manifeste à l'échelon des entités fédérées. En 2014, la Région wallonne a adopté un décret « climat », inspiré du modèle de loi climat britannique¹⁶². Ce décret a pour objet « d'instaurer des objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre à court, moyen et long termes, et de mettre en place les instruments pour veiller à ce qu'ils soient réellement atteints. »¹⁶³. Il comprend deux grands objectifs, l'un à moyen terme, l'autre à long terme, à savoir une réduction de 30 % des émissions de GES par rapport à 1990 en 2020 et une réduction de 80 % à 95 % des émissions de GES par rapport à 1990 en 2050¹⁶⁴. Il s'applique à toutes les sources d'émissions de GES situées en Wallonie, à l'exception des émissions du transport aérien international¹⁶⁵.

A l'instar du modèle britannique, le décret comprend des « budgets d'émissions », qui correspondent à une certaine quantité de GES qui peut être émise pendant une « période budgétaire » (période de cinq ans à partir de 2018)¹⁶⁶. Le décret établit une distinction entre les budgets globaux d'émission – *i.e.* quantité totale de GES qui peut être émise au cours d'une période

153. « Accord national sur le plan Energie-Climat pour la Belgique », *RTBF.be*, 18 décembre 2019.

154. COUR DES COMPTES, « Politique climatique fédérale – Mise en œuvre du protocole de Kyoto », 2009, disponible sur https://www.ccrek.be/docs/2009_12_Kyoto_FR, p. 16.

155. *Ibid.*, p. 13.

156. Art. 15, § 1, du Règlement (UE) 2018/1999.

157. Art. 17 de la proposition de loi spéciale climat.

158. La stratégie à long terme belge a seulement été adoptée le 19 février 2020. Voir la stratégie à long terme : <https://climat.be/doc/national-lt-strategy-fr.pdf>.

159. Voir notamment F. ROHART, « Une stratégie climatique sans vision », *L'Echo*, 19 février 2020.

160. T. SANTENS, « Demir (N-VA) gaat niet zomaar mee in Europese klimaatdoelstelling, Europees commissaris Timmermans reageert schamper », *VRT News Online*, 11 décembre 2019.

161. D. MISONNE, M. EL BERHOUMI, L. TRIAILLE et C. NENNEN, *op. cit.*, pp. 9-10. Voir pour une description des politiques régionales en matière climatique : F. VANRYKEL, *op. cit.*, pp. 228-230. Voir pour une opinion différente à ce sujet : S. HAPPAERTS, « Climate governance in federal Belgium : modest subnational policies in a complex multi-level setting », *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 2015 où l'auteur argue que, d'une part, les gouvernements fédérés au niveau belge n'agissent pas comme des « laboratoires d'expérimentation » et, d'autre part, que les complexités du système belge favorisent les politiques de statu quo en matière climatique.

162. Décret « climat » du 20 février 2014, *M.B.*, 10 mars 2014.

163. Projet de décret « climat », *Doc., Parl. w.*, 2013-2014, n° 943/1, p. 2.

164. Art. 4 du décret « climat ». Le Gouvernement est tenu de fixer, au plus tard le 31 décembre 2020, le pourcentage de réduction des émissions à atteindre pour 2050 en fonction des obligations internationales ou européennes. A défaut, le pourcentage à atteindre est de 95 % (art. 4, al. 2, du décret « climat »).

165. Art. 2 et 3 du décret « climat ».

166. Voir en particulier chapitre II du décret « climat ».



budgétaire¹⁶⁷ – et les budgets partiels d'émissions – *i.e.* quantité totale de GES qui peut être émise au cours d'une période budgétaire par un secteur déterminé¹⁶⁸. Ces budgets, ainsi que la liste des secteurs, sont adoptés par le Gouvernement wallon en tenant compte de plusieurs critères fixés par le décret¹⁶⁹, sur base d'une proposition de l'AWAC et avec le concours du Comité des experts¹⁷⁰.

Afin d'atteindre ces objectifs, le Gouvernement doit établir un Plan Air Climat Energie tous les cinq ans, qui rassemble toutes les mesures qu'il envisage d'adopter en vue de respecter les budgets d'émission¹⁷¹. En outre le décret instaure un double mécanisme de suivi – annuel et à la fin de la période – afin d'examiner le respect des budgets d'émission et la mise en oeuvre des actions du Plan Air Climat Energie¹⁷². D'une part, l'AWAC est tenu de soumettre annuellement un rapport de suivi au Gouvernement comportant trois volets (mise en oeuvre des mesures du PACE ; émissions nettes de GES au cours de l'année précédant la dernière écoulée ; écart éventuel d'émission de GES par rapport aux budgets global annuel et partiels annuels)¹⁷³. D'autre part, le respect des budgets globaux d'émission est examiné par le Comité des experts sur base des rapports établis par l'AWAC à l'issue de la période concernée¹⁷⁴.

La grande spécificité de ce décret d'un point de vue institutionnel est qu'il met en place, dans la lignée du modèle britannique, un Comité des experts au sein de l'AWAC¹⁷⁵. Ce comité non permanent est composé de sept membres désignés par le Gouvernement, sur la base de leur expertise et de leur indépendance¹⁷⁶. Il est appelé à assister le Gouvernement dans trois situations : (i) pour l'établissement des budgets globaux et partiels d'émissions et la liste des secteurs¹⁷⁷, (ii) pour le contrôle du respect des budgets globaux d'émissions¹⁷⁸ et (iii) en cas de modification des budgets globaux d'émissions¹⁷⁹.

Si ce décret présente de nombreuses caractéristiques d'une loi climat « performante », sa pratique laisse toutefois quelque peu à désirer. En effet, sa mise en oeuvre ne semble pas encore tout à fait effective. Le Gouvernement wallon n'a toujours pas adopté les budgets d'émission relatifs aux périodes 2023-2027 et 2028-2032, alors qu'il était tenu de les arrêter pour le 30 septembre 2017. En revanche, le Comité des experts semble jouer pleinement son rôle d'avis et de contrôle de la politique climatique wallonne. A ce jour, le Comité des experts a rendu six avis et s'est montré particulièrement critique à l'égard de la politique climatique wallonne¹⁸⁰. Ainsi, dans son avis du 27 juin 2019, le comité plaide pour une adoption rapide des budgets d'émission relatifs aux périodes 2023-2027 et 2028-2032 ainsi qu'une révision profonde du projet de Plan Wallon pour l'Energie et le Climat (PWEC)¹⁸¹.

Enfin, il est à noter qu'un décret du 2 mai 2019 modifiant le décret « climat » du 20 février 2014 a été publié le 23 août 2019 au *Moniteur belge*¹⁸². Ce décret instaure un « test climat »¹⁸³. Le Gouvernement wallon est désormais tenu d'analyser chaque décision qu'il délibère au regard de l'incidence sur les émissions de gaz à effet de serre, en vue d'atteindre les objectifs régionaux et d'adaptation aux changements climatiques en Wallonie.

22. Au niveau de la Région bruxelloise, la déclaration de politique générale commune 2019-2024 de la nouvelle coalition gouvernementale prévoit l'adoption d'une loi climat. La Région veut se doter d'une stratégie à long terme basée sur des objectifs contraignants et un cadre d'évaluation encadré par une « Ordonnance bruxelloise pour le Climat », afin que Bruxelles s'engage comme une Région « bas carbone »¹⁸⁴. La déclaration précise à cet égard que : « le Gouvernement appuiera également son action sur l'expertise scientifique. Un comité d'évaluation interdisciplinaire et indépendant, composé d'experts scientifiques, sera institué au sein du Conseil de l'environnement et sera chargé de remettre annuellement un rapport au

167. Art. 1, 2°, du décret « climat ».

168. Art. 1, 3°, du décret « climat ».

169. Voir en particulier l'art. 5 du décret « climat » sur les critères à prendre en compte pour les budgets d'émissions.

170. Voir art. 6 à 8 du décret « climat ».

171. Art. 12 à 15 du décret « climat ». Notons que le Gouvernement élabore un projet de Plan Air Climat Energie wallon sur la base d'un rapport élaboré par l'AWAC (art. 12 et 13 du décret « climat »).

172. Voir en particulier chapitre IV du décret « climat ».

173. Art. 17 du décret « climat ».

174. Art. 21 du décret « climat ».

175. Voir en particulier chapitre II du décret « climat ».

176. Art. 24 et 25 du décret « climat ». Notons que le Comité des experts doit se composer de manière telle que celui-ci dispose d'une expertise notamment dans les domaines de : 1° la science du changement climatique ; 2° la politique climatique ; 3° l'économie ; 4° les technologies ; 5° les entreprises ; 6° l'énergie ; 7° l'aspect social et comportemental (art. 25, § 1, al. 2, du décret « climat »).

177. Art. 6 et 7 du décret « climat ».

178. Art. 21 du décret « climat ».

179. Art. 19 et 20 du décret « climat ».

180. Les avis du Comité des experts sont disponibles sur <http://www.awac.be/index.php/thematiques/politiques-actions/les-politiques-changement-clim/politique-e-wallonne#!-adaptation-en-wallonie>.

181. COMITE DES EXPERTS, Avis n° 6 du Comité wallon d'experts sur le climat – Ambition et mesures du projet de Plan Wallon Energie Climat 2030, 27 juin 2019, disponible sur http://www.awac.be/images/Pierre/Chgt_climatique/pol_wallon/2019%2006%2027%20-%20CWEC%20Avis%2006%202019-06-27.pdf, p. 4.

182. Décret du 2 mai 2019 modifiant le décret « climat » du 20 février 2014, *M.B.* 23 août 2019.

183. Art. 4, § 2, de la proposition de loi spéciale climat.

184. Déclaration de politique générale commune de la Région de Bruxelles-Capitale pour la législature 2019-2024, disponible sur <https://www.avcb-vsgb.be/documents/documents/2019/418333941-region-de-bruxelles-capitale-legislature-2019-2024.pdf>, p. 4.



Parlement sur l'état des politiques publiques en matière de stratégie climatique et de biodiversité régionale. »¹⁸⁵.

Conclusion

23. Le changement climatique est l'un des plus grands défis auquel l'humanité est confrontée. Les dix-neuf dernières années ont été marquées par dix-huit des années les plus chaudes jamais enregistrées à l'échelle mondiale¹⁸⁶. Selon le cinquième rapport d'évaluation de l'IPCC, pour que l'augmentation de la température moyenne mondiale reste inférieure à 2°, il faudrait que les émissions mondiales de GES soient nulles d'ici 2100¹⁸⁷. Conséquence directe de ce défi d'une ampleur sans précédent, on peut observer, au cours des dernières années, une inflation législative dans le domaine climatique tant au niveau international, européen que national. A ce titre, l'Union européenne s'est engagée à mettre en œuvre l'Accord de Paris par le biais de son « Clean Energy Package ». Au sein de celui-ci, se trouve le Règlement 2018/1999 qui impose un cadre procédural exigeant pour les Etats membres avec l'élaboration de plans nationaux énergie-climat intégrés et de stratégies à long terme. Les exigences imposées aux Etats membres devraient par ailleurs s'intensifier avec l'émergence du « Green Deal ». Le Green Deal est une stratégie globale portée par la Commission européenne visant à faire de l'Europe un continent « climatiquement neutre » à l'horizon 2050¹⁸⁸. Il prévoit notamment l'adoption d'une « loi climat européenne ». Début mars 2020, la Commission européenne a ainsi présenté une proposition de loi climat, actuellement en cours de négociation, qui reprend l'objectif de neutralité climatique d'ici 2050¹⁸⁹. On soulignera que dans ses récentes conclusions du 10 et 11 décembre 2020, le Conseil européen s'est exprimé en faveur d'une réduction nette d'au moins 55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990. Il a par ailleurs invité les colégislateurs de l'Union européenne, à savoir le Parlement européen et le Conseil des ministres, à refléter cet objectif ambitieux dans la proposition de loi climat et à procéder à une adoption rapide de cette dernière¹⁹⁰.

Le cadre européen actuel et futur exige donc un cadre de gouvernance robuste au niveau des Etats membres. Toutefois, force est de constater que tel n'est pas le cas

en Belgique. La lutte contre le changement climatique requiert la mobilisation de compétences réparties entre les différentes entités du paysage institutionnel belge. Cela étant, la coopération entre l'autorité fédérale et les entités fédérées est aujourd'hui largement insuffisante et le cadre de gouvernance climatique foncièrement inadapté, à l'image de la CNC dont le dysfonctionnement est notoire. C'est dans ce contexte de gouvernance climatique nationale lacunaire, conjugué aux exigences sans cesse grandissantes du droit européen et international en matière climatique, que s'inscrivait la proposition de loi spéciale climat. Cette proposition poursuivait au moins deux objectifs. D'une part, elle entendait fournir une vision nationale commune à long terme, à travers la définition d'objectifs et de principes de politique climatique. D'autre part, elle visait à réformer en profondeur le cadre de gouvernance climatique belge afin de satisfaire aux obligations imposées par le droit européen. La proposition supprimait la CNC et organisait le paysage institutionnel climatique autour de pôles clairement distincts. Était notamment mis en place un Comité des Experts, dont l'expertise et l'indépendance auraient pu être bénéfiques dans le contexte belge.

Néanmoins, cette proposition de loi spéciale climat n'a pas été adoptée. Comme il a été exposé *supra*, des raisons politiques plutôt que juridiques en sont la cause. S'il est difficile de se prononcer sur ce qui se serait passé avec l'adoption de cette proposition, il est plus aisé de constater ce qui est en train d'advenir à défaut de celle-ci. Le projet de PNIEC, la version définitive du PNIEC et la stratégie à long terme témoignent de concert : la politique climatique nationale se caractérise, aujourd'hui encore, par son manque criant de vision et de stratégie commune et par une coordination lacunaire entre les différentes entités du pays. Comme le fait remarquer à juste titre D. MISONNE, « on affirme d'ailleurs, sur le ton de la boutade, qu'il n'y a plus de politique belge en matière de climat ... mais plutôt une juxtaposition de micro-politiques, compilées à défaut d'être intégrées (...) »¹⁹¹. Cette plaisanterie semble cependant avoir assez duré à l'heure où ses conséquences dommageables ne deviennent que trop réelles. Pour ne citer qu'un exemple parmi tant d'autres, la Belgique pourrait se voir passer sous le nez plusieurs dizaines de millions d'euros dans le cadre du futur Fonds « climat » européen, car la Belgique n'est pas à même de prendre un engagement commun pour la neutralité carbone à l'horizon 2050¹⁹².

185. *Ibid.*, p. 3.

186. Voir A. AVERCHENKOVA, « Legislating for a low carbon and climate resilient transition : learning from international experiences », *Elcano Policy Paper*, 3/2019, p. 7, disponible sur http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/policy-paper-2019-legislating-low-carbon-climate-resilient-transition.

187. Le rapport est disponible sur <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar5/>.

188. La communication de la Commission est disponible sur https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_fr.pdf.

189. La proposition de loi climat européenne est disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588581905912&uri=CELEX:52020PC0080>.

190. Les conclusions du 10 et 11 décembre du Conseil européen sont disponibles sur <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-22-2020-INIT/en/pdf>.

191. D. MISONNE, « Chapitre 3 – Renforcer l'ambition climatique de l'état global dans un régime fédéral ? 'Klimaatzaak' : la Belgique a aussi son affaire climat » in C. COURNIL et L. VARISON (dir.), *Les procès climatiques. Entre le national et l'international*, Paris, Pedone, 2018, p. 160.

192. Voir L. LAMBRECHT, « La Wallonie pourrait perdre des millions d'euros si la Flandre ne s'engage pas sur la neutralité carbone », *La Libre*, 19 février 2020.



Lueur d'espoir dans ce contexte, la structure fédérale belge permet aux différentes entités fédérées d'agir sur le plan climatique, sur la base de leurs compétences respectives. Il est ainsi remarquable que le phénomène de « loi climat » se manifeste à l'échelon des entités fédérées. Du côté wallon, un décret « climat » a été adopté en 2014 mais sa mise en œuvre ne

semble pas être pleinement effective. Du côté bruxellois, la déclaration de politique générale commune 2019-2024 de la nouvelle coalition gouvernementale prévoit l'adoption d'une ordonnance climat. A défaut d'une loi spéciale climat à l'échelle fédérale, il semble donc pertinent de suivre avec attention l'évolution de ces derniers instruments.