

# Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme

Contribution à jour au 15 novembre 2018

**Mathias EL BERHOUMI**

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif (CIRC)

**Célia NENNEN**

Assistante à l'Université Saint-Louis – Bruxelles et Avocate au barreau de Bruxelles

Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif (CIRC)

## TABLE DES MATIÈRES

I.	L'éclatement des compétences dans le domaine climatique	62
II.	L'échec de la coopération climatique	65
III.	La 6 <sup>e</sup> réforme de l'État : des réponses insatisfaisantes	67
IV.	Le rapport d'information du Sénat : des solutions pour concilier fédéralisme et changement climatique ?	70
	a) La consécration d'un principe de mutualité	70
	b) L'objectivation du partage des charges	71
	c) Un rôle plus important pour le Comité de concertation	71
	d) Un renforcement de la Commission nationale Climat	72
	e) La création d'un organe interparlementaire de concertation	74
	Conclusion	76

1. Nous sommes en décembre 2015. À quelques jours de l'ouverture de la conférence de Paris sur le changement climatique, la ministre bruxelloise de l'Environnement, alors présidente de la Commission nationale Climat, annonce qu'elle remet en cause sa participation. Comment des responsables politiques d'un État européen, qui avait de surcroît joué un rôle de premier plan dans les négociations ayant mené au protocole de Kyoto, ont-ils pu en arriver à menacer de faire défaut à un processus associant la quasi-totalité des États de la planète ? Le crime était connu : l'absence d'accord politique sur la répartition intra-belge de l'effort climatique. La Belgique ne pouvait espérer contribuer, avec un semblant de crédibilité, à une

concorde mondiale sur l'un des plus grands enjeux de ce siècle, si elle se montrait en même temps impuissante à régler ce contentieux interne vieux de six ans<sup>1</sup>. Le coupable était tout trouvé : le fédéralisme à la belge, ce « fédéralisme de malentendus »<sup>2</sup> où les compétences sont imbriquées, non hiérarchisées et où l'autorité fédérale n'a pas été investie d'un rôle d'arbitre. Dans le contexte qui a suivi les attentats de Paris, le climat a même été rangé parmi les problématiques contribuant à donner de la Belgique l'image d'un État failli<sup>3</sup>. Mais le procès n'est-il pas expéditif ? Il paraît bien commode d'accabler le fédéralisme de tous les maux du pays.

La présente étude se propose de nuancer ce verdict : la pluralité de pouvoirs législatifs inhérente à toute construction fédérale implique fatalement que des problématiques transversales soient de la compétence de différentes collectivités. La Belgique n'échappe pas à cette logique (I). Là où le bât du fédéralisme belge blesse, c'est davantage, à notre estime, sur le plan des mécanismes coopératifs. Alors que ces derniers sont indispensables pour assurer la cohérence de la politique climatique de la Belgique, leur bilan en la matière est pour le moins contrasté (II). Les architectes de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État en étaient conscients. Pourtant, les dispositifs mis en place pour remédier aux difficultés identifiées n'apparaissent pas à la hauteur (III). Le Sénat, utilisant un outil dont cette réforme l'a

1. Il s'agissait plus précisément de répartir l'effort lié à trois engagements nationaux : *primo*, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans le cadre du Paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020 de l'Union européenne, pour atteindre en 2020 15 % de réduction par rapport aux niveaux de 2005, pour les secteurs non couverts par le système d'échange de droits d'émission (décision n° 406/2009/CE du 23 avril 2009) ; *secundo*, toujours dans le cadre du Paquet climat-énergie et pour la même période, une augmentation de la part du renouvelable pour atteindre 13 % dans la consommation d'énergie finale brute en 2020 (directive n° 2009/28/CE du 23 avril 2009) ; *tertio*, la contribution due par la Belgique, en tant que pays développé, au financement de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique des pays en développement (art. 4, § 3 et s., de la Convention-cadre). Par ailleurs, l'autorité fédérale et les régions devaient se mettre d'accord sur la répartition des moyens issus de la mise aux enchères des quotas CO<sub>2</sub> (directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003). Un compromis politique sur ces quatre points a finalement été trouvé le 4 décembre 2015. La Commission nationale Climat était chargée de soumettre un accord de coopération dans les deux mois pour formaliser cet accord politique. L'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020 ne sera finalement conclu que le 12 février 2018 (il produit néanmoins ses effets au 4 décembre 2015).

2. Titre de la chronique de Philippe Walkowiak sur les ondes de La Première qu'inspira le désaccord autour du *burden sharing*, 4 décembre 2015, [www.rtf.be/info/article/detail\\_belgique-un-federalisme-de-malentendus-philippe-walkowiak?id=9155676](http://www.rtf.be/info/article/detail_belgique-un-federalisme-de-malentendus-philippe-walkowiak?id=9155676).

3. Voir le dossier de l'édition du 3 décembre 2015 de *La Libre Belgique* intitulé « Ces ratés qui minent l'image de la Belgique ». Pour d'autres éléments de contextualisation, voir F. VANRYKEL, « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », *Rev. b. dr. const.*, 2017, p. 223.

doté, a pris le relais. Chambre où se rencontrent des élus issus des parlements régionaux et communautaires, il a estimé être le lieu adéquat pour mener une réflexion qui a débouché sur une série de pistes cherchant à mieux articuler fédéralisme et lutte contre le changement climatique (IV).

## I. L'éclatement des compétences dans le domaine climatique

2. La lutte contre le changement climatique n'est pas en tant que telle une compétence mentionnée dans la Constitution ou les lois spéciales<sup>4</sup>. Il y a bien une compétence d'environnement attribuée, pour l'essentiel, aux régions. Cette matière comprend entre autres la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit ou la politique des déchets<sup>5</sup>. Mais la politique climatique, si elle englobe de nombreux aspects de la protection de l'environnement, ne s'y résume pas<sup>6</sup>.

Pour délimiter les contours de la politique climatique en droit public belge et attester de la pluralité des compétences dont elle suppose l'exercice, une méthode peut être de remonter la piste des attributions du seul ministre du Climat que connut le Gouvernement fédéral, en la personne de Paul Magnette (2007-2011) : « 1° développement durable ; 2° environnement, y compris le Protocole de Kyoto »<sup>7</sup>. Les objectifs de développement durable sont mis à charge de l'ensemble des composantes de la fédération belge par l'article 7bis de la Constitution. Quant aux engagements du Protocole de Kyoto, ils sont honorés par la voie du fédéralisme coopératif, singulièrement

par l'accord de coopération du 14 novembre 2002 conclu entre l'autorité fédérale et les Régions<sup>8</sup>. Dans la quête de la signification de la politique climatique en termes de répartition des compétences, cet accord forme une pièce maîtresse. Il reprend en effet de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques la définition de ceux-ci : « changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables »<sup>9</sup>. L'objectif ultime de la Convention-cadre et des instruments juridiques qui lui sont connexes est de stabiliser « les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique »<sup>10</sup>.

La préservation du système climatique renvoie ainsi davantage à un objectif de politique publique qu'à une matière déterminée. Or, la distribution des compétences en Belgique fonctionne selon une logique d'énumération de matières attribuées aux collectivités fédérées ou réservées à l'autorité fédérale, ainsi qu'un principe de compétences résiduelles détenues par cette dernière, et non sur une répartition d'objectifs de politiques publiques<sup>11</sup>.

Par ailleurs, la lutte contre le changement climatique est un objectif éminemment transversal. Si on l'analyse principalement du point de vue de la politique d'atténuation<sup>12</sup>, les émissions de gaz à effet de serre<sup>13</sup> proviennent d'activités diverses : la production d'électricité, les industries, le transport, l'agriculture, le chauffage des bâtiments, le traitement des déchets, etc.<sup>14</sup>. Si l'on passe ces différentes activités à la loupe de la répartition des compétences, on mesure

4. D. MISONNE, « La directive 2003/87/CE relative au marché d'émission et sa transposition en droit belge. Analyse préliminaire sous le prisme de la répartition des compétences », F. MAES (éd.), *Verhandelbare emissierechten als klimaatbeleidsinstrument – L'échange des droits de pollution comme instrument de gestion du climat*, Bruges, die Keure-La charte, 2005, p. 102.
5. Art. 6, § 1<sup>er</sup>, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'autorité fédérale conserve cependant quelques compétences en la matière, singulièrement l'établissement des normes de produits. Voir F. TULKENS, « Répartition des compétences en droit belge », *R.P.D.B.*, complément T. 10, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 824 à 843 ; J.-F. NEURAY, « La répartition des compétences environnementales en droit belge (principes directeurs) », *Rev. dr. ULB*, 2009, pp. 88 à 120. La même loi spéciale attribue également aux régions la compétence de l'aménagement du territoire (art. 6, § 1<sup>er</sup>, I) et celle de la conservation de la nature (art. 6, § 1<sup>er</sup>, III), laquelle recouvre notamment les zones d'espaces verts, les zones de parcs et les zones vertes ainsi que les forêts.
6. Voir à ce sujet le tableau donnant un aperçu succinct des principales compétences exercées par l'État fédéral et les Régions en matière de politique climatique dans le domaine de l'environnement, de l'énergie et des transports, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, pp. 10 et s. On notera que la Cour constitutionnelle a affirmé dans une espèce : « Sur la base de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 1<sup>er</sup>, de la [loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles], la protection de l'environnement relève en principe également de la compétence des régions. Ce fondement de compétence comprend la protection du climat » (C.C., arrêt n° 98/2013 du 9 juillet 2013, B. 19). Toutefois, elle a précisé que les Régions ne peuvent imposer des obligations notamment en matière de protection de l'environnement et du climat dans le domaine de l'énergie nucléaire, ce qui démontre ainsi qu'au-delà de la compétence d'environnement, les autres compétences doivent être prises en considération pour démontrer la collectivité responsable pour préserver le climat.
7. Arrêté royal du 27 décembre 2007 fixant certaines attributions ministérielles. On observa qu'actuellement, la Région wallonne compte également un ministre du Climat en la personne de Jean-Luc Crucke. Cette matière n'est cependant pas définie par l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 juillet 2017 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement.
8. Accord de coopération 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, entré en vigueur le 13 novembre 2003 (assentiment par la loi du 11 avril 2003, l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mai 2003, le décret flamand du 10 juillet 2003 et le décret wallon du 13 novembre 2003).
9. Art. 1<sup>er</sup> de la Convention-cadre.
10. Art. 2 de la Convention-cadre.
11. Voir not. C.C., 31 janvier 1989, arrêt n° 1/89, cons. 8.B.4, et l'avis n° 59.794/1/V donné le 9 septembre 2016 sur une proposition de loi relative au Service citoyen, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 1053-002, p. 6.
12. Pour une analyse de la répartition des compétences davantage axée sur la politique d'adaptation, voir 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.*, 2013/5, pp. 208 et 209.
13. Voir la liste des gaz à effet de serre de l'Annexe A du Protocole de Kyoto reproduite à l'article 1<sup>er</sup>, § 2, de l'accord de coopération du 14 novembre 2002.
14. Voir les données de l'inventaire national des émissions de gaz à effet de serre de la Belgique communiqué à la Commission du 15 avril 2017 : [www.climat.be/files/8014/9312/4006/NIR\\_2017\\_Belgium\\_07042017.pdf](http://www.climat.be/files/8014/9312/4006/NIR_2017_Belgium_07042017.pdf), ainsi que les graphiques récapitulatifs de la contribution des principaux secteurs aux émissions totales disponibles sur le site internet du Service fédéral changements climatiques : [www.climat.be/fr-be/changements-climatiques/en-belgique/emissions-belges/emissions-par-secteur](http://www.climat.be/fr-be/changements-climatiques/en-belgique/emissions-belges/emissions-par-secteur).

l'ampleur du morcellement. En effet, la politique énergétique<sup>15</sup> comme la politique économique<sup>16</sup> se révèlent éclatées entre régions et autorité fédérale ; quant aux transports, l'autorité fédérale demeure compétente pour leur police générale, le transport par rail, les normes techniques de véhicule et l'aéroport de Bruxelles-National, alors que les régions s'occupent des autres aéroports et des aérodromes, des transports en commun et des routes<sup>17</sup> ; la politique du logement ressort des régions ainsi que l'essentiel de l'agriculture<sup>18</sup>. À ce panorama, il faut ajouter que les outils privilégiés pour encourager ou contraindre à adopter des comportements plus respectueux de la planète sont aussi entre les mains de plusieurs collectivités. Pensons à l'incitation par la fiscalité, compétence régionale et fédérale<sup>19</sup>. Pensons à la voie dure, celle du recours au droit pénal, compétence de l'autorité fédérale mais également compétence accessoire des collectivités fédérées<sup>20</sup>. Sans oublier, comme l'a relevé le Conseil d'État à propos de l'Accord de Paris<sup>21</sup>, que la Convention-cadre des Nations Unies et ses protocoles contiennent des engagements en matière de recherche scientifique, elle aussi compétence accessoire du ressort de l'ensemble des composantes de la fédération<sup>22</sup>, et de l'éducation aux changements climatiques, qui tombe sous l'escarcelle des communautés<sup>23</sup>.

**3.** Comme on peut le constater, relever le défi climatique suppose de mobiliser des compétences de collectivités distinctes<sup>24</sup>. Or, le fédéralisme belge se caractérise par une application orthodoxe des principes d'exclusivité des compétences et d'autonomie. Revenons brièvement sur ces principes avant de prolonger cette affirmation.

Dans la conception classique forgée par la jurisprudence et la jurisprudence, « le système belge de répartition des compétences entre l'autorité fédérale

et les entités fédérées repose en principe sur un système de répartition exclusive des compétences, ce qui implique que la compétence d'une autorité exclut la compétence de l'autre ou encore, en d'autres termes, que les sphères de compétence de l'autorité fédérale et des communautés et régions sont scindées en matières qu'une autorité peut régler à l'exclusion de l'autre »<sup>25</sup>. Pour la Cour constitutionnelle, ce principe « implique que toute situation juridique soit en principe réglée par un seul législateur »<sup>26</sup>. L'exclusivité des compétences vaut sur un plan matériel (une seule collectivité politique – autorité fédérale, région ou communauté – dispose de la compétence de régler une matière déterminée), ainsi que sur un plan territorial : l'objet de toute norme adoptée par un législateur communautaire ou régional doit pouvoir être localisé dans le territoire de sa compétence, de sorte que toute relation ou situation concrète soit réglée par un seul législateur<sup>27</sup>. L'exclusivité des compétences se double d'un principe de verticalité. L'autorité compétente pour édicter les règles est aussi chargée de les exécuter et de les financer<sup>28</sup>. Cette répartition exclusive des compétences permet d'éviter l'introduction d'un principe de primauté entre la loi fédérale et les normes législatives fédérées. En effet, dans un système admettant des compétences concurrentes, c'est-à-dire où des situations juridiques sont susceptibles d'être régies par les normes de plusieurs autorités, un ordre de hiérarchie doit être établi pour déterminer, en cas de superposition de normes de législateurs différents, celle qui l'emporte.

Quant à l'autonomie, elle postule négativement l'absence de tutelle de l'autorité fédérale sur les collectivités fédérées. Positivement, ce principe signifie que les communautés et les régions ont reçu, sauf exception, « toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées » et

15. Art. 6, § 1<sup>er</sup>, VII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Si les Régions ont reçu des pans entiers de cette matière, l'autorité fédérale reste compétente « pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national ». Il s'agit notamment de l'énergie nucléaire et des grandes infrastructures de stockage, de transport et de production d'énergie.
16. Art. 6, § 1<sup>er</sup>, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La compétence régionale comprend entre autres la politique économique, qui peut se décliner en une politique d'encouragement à l'économie verte, et les richesses naturelles tandis que l'autorité fédérale règle notamment les marchés publics.
17. Art. 6, § 1<sup>er</sup>, X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. S'agissant des aéroports, la Cour constitutionnelle a estimé que « les compétences de l'État fédéral et des régions sont devenues à ce point imbriquées, par suite, d'une part, de la nécessité en droit européen de n'avoir qu'une seule autorité responsable par exploitant d'aéronef et, d'autre part, de la nature principalement transrégionale des émissions causées pendant l'intégralité de leur vol par des aéronefs qui atterrissent dans une région ou qui en décollent, qu'elles ne peuvent plus être exercées que dans le cadre d'une coopération » (arrêt n° 33/2011 du 2 mars 2011, B.10.2).
18. Respectivement l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IV et V de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.
19. Art. 170, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de la Constitution. Voir également la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de la Constitution dont l'article 2 réserve aux régions la fiscalité en matière d'eau et de déchets, ainsi que la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions qui attribue à celles-ci notamment la taxe de circulation et de mise en circulation des véhicules automobiles.
20. Art. 11 et 11 bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Pour rappel, une compétence accessoire est un moyen d'action au service des compétences principales attribuées, pour les régions, par l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 et, pour les Communautés, par ou en vertu des articles 127 à 130 de la Constitution.
21. Avis n° 60.129/4 donné le 28 septembre 2016 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de Paris, fait à Paris le 12 décembre 2015, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2175/001, pp. 21 et 22.
22. Art. 6 bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.
23. L'article 127, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la Constitution attribue aux Communautés la compétence d'enseignement.
24. On peut ajouter que cet éparpillement des compétences a souvent pour conséquence qu'au sein d'une même collectivité, elles ressortent de ministres différents, la répartition des compétences entre les ministres s'opérant largement par renvoi à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. S'agissant de la Région wallonne, voir F. VANRYKEL, « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », *op. cit.*, p. 228.
25. Avis n° 36.847/AG et 36.848/AG donnés le 20 avril 2004, *Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, n° 3-38/2, p. 5.
26. Not. C.C., 21 juin 2000, arrêt n° 76/2000, B.4.1.
27. Not. C.C., 19 avril 2006, arrêt n° 51/2006, B.9.1.
28. Avis du Conseil d'État donné le 26 novembre 1986 sur la proposition de loi relative à la gestion de l'enseignement de l'État, *Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 287/2, p. 2 ; avis n° 26.248/1 donné le 1<sup>er</sup> avril 1997 sur un avant-projet créant un programme de mise à disposition de chercheurs scientifiques au bénéfice des établissements d'enseignement universitaire et des établissements scientifiques fédéraux, *Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1022-1, p. 4.

que, « sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux Régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées »<sup>29</sup>.

La combinaison de ces lois d'airain du fédéralisme belge donne à ce dernier une dynamique particulière. Elle favorise un fonctionnement en silo des collectivités qui ne peuvent s'emparer d'une problématique comme le climat que « dans les limites de leurs compétences », le cas échéant, selon des orientations politiques divergentes. Il s'ensuit également que des aspects de cette problématique peuvent se situer dans l'angle mort des différents législateurs. Le morcellement des compétences engendre des *conflits positifs*, nés de la prétention de deux niveaux de pouvoirs de régler une seule et même question. Les principes d'exclusivité et d'autonomie connaissent à ce titre des tempéraments pour prévenir pareils conflits<sup>30</sup>. Mais ce morcellement entraîne aussi, et surtout s'agissant du climat, des *conflits négatifs*, résultant de l'affirmation, par chacun des partenaires de la fédération, de son incompétence pour régler – ou, à tout le moins, pour régler seul – tel ou tel problème ou combler telle ou telle carence de l'action publique. Dans ce cadre, les partenaires sont condamnés à s'entendre pour régler en commun des politiques transversales. Or, et l'on reviendra sur cette question dans la deuxième partie de la présente étude, la boîte à outils du fédéralisme coopératif est affectée d'une série de lacunes qui compromettent la cohérence des politiques publiques menées en coopération. À ce stade, on en pointera deux<sup>31</sup>. D'une part, la coopération entre les composantes de la fédération sur les enjeux climatiques est principalement d'ordre facultatif. S'il existe çà et là une obligation de coopération, qui trouve sa source dans la jurisprudence ou la loi spéciale<sup>32</sup>, cette obligation est l'exception et le contrôle du respect de celle-ci demeure déficitaire<sup>33</sup>. Essentiellement facultative, cette coopération dépend, dès lors, du bon vouloir et de la bonne volonté des composantes de la fédération. Celles-ci ne perçoivent pas toujours l'intérêt d'une action commune, dont la mise en place requiert d'investir un temps conséquent et des ressources importantes, singulièrement lorsque la couleur politique des coalitions gouvernementales varie d'une

collectivité à l'autre, le tout pour un gain politique relativement faible. Or, le caractère juridiquement facultatif de la coopération dans une matière ne signifie pas qu'il n'y pas de très bonnes raisons de considérer que cette coopération est politiquement nécessaire, voire indispensable. Il y a des enjeux qu'on peut juger accessoires où la coopération est imposée, d'autres cruciaux où elle n'est qu'optionnelle. C'est bien le cas du changement climatique. D'autre part, lorsque la coopération prend la forme conventionnelle, elle suppose le consentement de chaque partie prenante. Un accord de coopération ne peut être conclu qu'au consensus, ce qui implique que chacune des collectivités concernées dispose d'un droit de veto. Il est logique qu'aucune n'ait reçu du constituant ou du législateur spécial un *pouvoir du dernier mot* quant à la conclusion des accords et leur exécution – la forme conventionnelle empêche en effet une majorité d'imposer sa volonté à une minorité. De plus, l'exigence de consensus de l'ensemble des collectivités se double d'une exigence de consensus au sein du Gouvernement de chacune d'elle. Il s'agit d'une règle essentielle de la prise de décision en Belgique qu'explique l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Concrètement, cela signifie qu'un seul ministre – et donc un seul parti – peut seul faire obstacle à la conclusion d'un accord de coopération.

4. Le climat introduit une donnée étrangère au système de répartition exclusive des compétences<sup>34</sup>. Comme l'observe Benoît JADOT, le visage des politiques environnementales a profondément changé : « aujourd'hui, il ne s'agit plus seulement de tenter d'apporter des réponses à des situations aisément localisables à un endroit donné, mais aussi et surtout de relever des défis généraux, globaux, non directement liés à un territoire bien circonscrit »<sup>35</sup>.

Ne peut-on dès lors remettre en question la répartition des compétences ? Il est vrai que la ministre fédérale de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable a elle-même plaidé pour une « refédéralisation du climat »<sup>36</sup>. Compte tenu de la multitude des compétences concernées par le changement climatique, cette refédéralisation reviendrait

29. C.C., 28 octobre 2004, arrêt n° 168/2004, B.3.2.

30. Les collectivités fédérées doivent notamment observer le principe d'union économique et monétaire et la règle de proportionnalité dans l'exercice de leurs compétences (voir en matière environnementale, F.TULKENS, « Répartition des compétences en droit belge », *op. cit.*, pp. 834 à 838 ; J.-F. NEURAY, « La répartition des compétences environnementales en droit belge (principes directeurs) », *op. cit.*, pp. 92 à 101).

31. Pour une analyse socio-politique des difficultés du fédéralisme coopératif appliquée aux politiques de changement climatique, voir S. HAPPAERTS, S. SCHUNZ et H. BRUYNINCKX, « Federalism and Intergovernmental Relations: The Multi-Level Politics of Climate Change Policy in Belgium », *Journal of Contemporary European Studies*, 20:4, 2012, pp. 444 à 446.

32. S'agissant des matières environnementales au sens strict, voir L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... chacun pour soi dans un contexte européen », *Rev. dr. ULB*, 2009, pp. 122 à 129.

33. L'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 sur les réformes institutionnelles impose en effet la conclusion d'un accord de coopération pour certaines matières. Cependant, bien que la violation de cet article soit régulièrement soutenue devant la Cour constitutionnelle, jamais celle-ci n'a annulé une loi, un décret ou une ordonnance sur cette base. Tout juste la Cour s'est-elle contentée de dire que « dès lors que l'absence de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial prévoit une coopération obligatoire n'est pas compatible avec le principe de proportionnalité propre à tout exercice de compétence, la Cour peut vérifier le respect de l'obligation de conclure des accords de coopération, contenue à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980. » (C.C., arrêt n° 40/2012, point B.5). La Cour n'a en réalité pas la possibilité de sanctionner une abstention de conclusion d'un accord de coopération autrement que par la sanction d'une mesure prise unilatéralement dans une matière où un tel accord est requis.

34. M. PÂQUES, « Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté européenne », *Amén.*, 2003, p. 44.

35. B. JADOT, « Répartition des compétences entre les Régions et l'autorité fédérale versus politique de l'environnement efficace et cohérente ? », *Amén.*, 2000, p. 31.

36. [www.rtf.be/info/dossier/a-votre-avis/detail\\_marie-christine-marghem-il-faudrait-refederaliser-les-competences-climats?id=9425454](http://www.rtf.be/info/dossier/a-votre-avis/detail_marie-christine-marghem-il-faudrait-refederaliser-les-competences-climats?id=9425454).

néanmoins à amputer les régions, voire les communautés, d'une partie substantielle de leurs compétences. Dans un État fédéral, quel qu'il soit et quel que soit son degré de maturité, il est difficilement imaginable qu'une seule autorité ait entre ses mains tous les leviers permettant d'affronter le défi climatique. Demander la refédéralisation du climat équivaut en réalité à revendiquer un retour à l'État unitaire. Or, outre que ce scénario soit une véritable chimère politique, il perd de vue les bons arguments, en termes d'efficacité et d'efficacités, qui plaident pour l'attribution d'une partie de ces compétences aux collectivités fédérées, y compris pour les matières plus strictement environnementales : adaptation des législations aux particularités locales, stimulation de la participation citoyenne, responsabilité accrue des autorités publiques, émulation entre les législateurs et entraînement à la hausse du niveau de protection<sup>37</sup>. L'échelon régional paraît, en effet, constituer « un cadre géographique intéressant, intermédiaire entre un territoire national physiquement et socio-économiquement trop hétérogène et un territoire local trop exigu pour appréhender efficacement une bonne partie des problématiques environnementales »<sup>38</sup>.

À notre estime, c'est moins la répartition des compétences en tant que telle – c'est-à-dire l'attribution de telle ou telle matière à telle autorité – qui pose problème, que le système de cette répartition – les principes et instruments du fédéralisme qui ont vocation à articuler unité et diversité –, en particulier concernant la coopération entre collectivités dont il faut conclure qu'elle est un échec sur la question climatique.

## II. L'échec de la coopération climatique

5. Comme observé ci-dessus, les compétences touchant au climat sont à ce point « imbriquées », pour reprendre l'expression de la Cour constitutionnelle<sup>39</sup>, qu'il est nécessaire pour les autorités compétentes de coopérer en concluant des accords de coopération.

Le mécanisme de cette coopération est organisé à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980. « Complément au principe de la répartition exclusive des compétences »<sup>40</sup>, les accords de coopération n'ont pas pour fonction de redistribuer les compétences. Ainsi, dès 1994, la Cour constitutionnelle a considéré que « bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un tel accord ne pouvait en aucun cas entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétences, sous peine de violer les règles répartitrices de compétences »<sup>41</sup>.

Or, l'accord de coopération, conclu le 19 février 2007 entre l'autorité fédérale et les Régions, relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du protocole de Kyoto sort manifestement de ces clous. Comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État, dans son avis n° 42.387/VR relatif au projet de loi d'assentiment à cet accord, celui-ci réorganise, d'une certaine manière, une répartition des compétences d'une façon tout à fait singulière<sup>42</sup> : en matière d'approbation d'activités de projet, la répartition des compétences a été conçue sans lien avec les compétences matérielles respectives de ces entités<sup>43</sup>. Malgré ces objections fondamentales, cet accord a été maintenu en l'état et est aujourd'hui partiellement exécuté. Il faut dire qu'un constat de violation par un accord de coopération des règles répartitrices de compétences dans un avis du Conseil d'État n'emporte aucune conséquence, si ce n'est un certain encouragement pour les autorités compétentes à revoir leur copie, ce qui n'a pas été fait en l'espèce<sup>44</sup>.

6. À l'initiative des autorités fédérales, un « Programme national pour la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> » a été adopté en 1994 par le fédéral et les trois Régions<sup>45</sup>. Le Gouvernement fédéral avait en effet pris la décision de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 5 % pour l'année 2000, par rapport à celles enregistrées en 1990. Son exécution fut un véritable échec<sup>46</sup>. Suite à la ratification du Protocole de Kyoto et l'engagement de l'Union européenne dans celui-ci, l'objectif de réduction de la Belgique passa à 7,5 %

37. Voir M. PÂQUES, « Fédéralisme et politique intégrée de l'environnement », M. PÂQUES et M. FAURE (dir.), *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 214 à 218, et pp. 235 à 239.

38. C.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *op. cit.*, p. 214.

39. C.C., 9 juillet 2013, arrêt n° 98/2013, B.25.2.

40. C.C., 3 mars 1994, arrêt n° 17/94, B.5.2.

41. C.C., 3 mars 1994, arrêt n° 17/94, B.5.3.

42. Ainsi les dispositions contenues au chapitre VII concernent la gestion des forêts, de terres cultivées et des pâturages, pourtant de la seule compétence des régions. Ainsi, l'article 7 de l'accord dispose de manière encore plus étrange que « Toute activité de projet qui ne relève ni d'une région, ni de l'Autorité fédérale conformément à l'article 5 relève de la Commission nationale Climat ».

43. Cet accord dispose, en son article 5, § 1<sup>er</sup>, qu'une région est compétente, notamment pour « toute activité de projet financée totalement ou partiellement par une région, une communauté, une province ou une commune », pour autant que cette activité soit « située sur le territoire de la région en question » ou encore, pour « toute activité de projet du mécanisme de mise en œuvre conjointe ou de développement propre dont la demande d'approbation est introduite par une personne physique ayant son domicile, ou par une personne morale ayant une unité d'établissement, dans la région en question ». Ces critères de rattachement sont tout à fait nouveaux. En son paragraphe 2, ce même article prévoit que l'autorité fédérale sera compétente pour toute activité de projet par laquelle celle-ci acquiert des unités de Kyoto. La compétence du fédéral semble donc déterminée par sa propre volonté, ce qui, encore une fois, est novateur.

44. Cet encouragement se trouve renforcé par la probabilité que les normes d'assentiment à un tel accord de coopération pourraient, à ce motif, être annulées par la Cour constitutionnelle.

45. Voir l'audition de M. Peter Wittoeck, Chef du service « Changements climatiques » du SPF Santé Publique, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/3, pp. 12 et 13.

46. Voir l'avis du Conseil fédéral du Développement durable sur la mise en œuvre en Belgique du Protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, approuvé par l'assemblée plénière du Conseil le 28 septembre 1998 et disponible sur [www.frdco-cffd.be/sites/default/files/content/download/files/1998a04f\\_0.pdf](http://www.frdco-cffd.be/sites/default/files/content/download/files/1998a04f_0.pdf).

pour les années 2008 à 2012 par rapport à 1990. Pour atteindre cet objectif, l'autorité fédérale et les Régions ont conclu l'accord de coopération précité du 14 novembre 2002 créant la Commission nationale Climat, chargée de rédiger et de faire exécuter un Plan national Climat<sup>47</sup>, de suivre l'évolution du Plan et de proposer une répartition de l'effort climatique entre l'autorité fédérale et les Régions.

Cette commission est composée de quatre mandataires effectifs et d'autant de suppléants par partie à l'accord, généralement des conseillers des cabinets ministériels concernés<sup>48</sup>. Son secrétariat permanent est, selon l'accord de coopération, assuré par la cellule interrégionale pour l'environnement (CELINE)<sup>49</sup>.

Lors de sa création, le Milieu-en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) avait formulé quelques craintes concernant la fonctionnalité de la commission, qui recevait par l'accord de coopération de 2002 de nombreuses tâches, mais ne devait se réunir que deux fois par an. Ainsi, il considérait que les objectifs étaient loin des moyens conférés à la commission. Il soulignait en outre que rien dans l'accord ne prévoyait la transparence des réunions de la commission. Enfin, il mettait en lumière l'absence d'un mécanisme efficace permettant de résoudre des éventuels conflits quant à son exécution<sup>50</sup>.

Ces critiques se sont avérées loin d'être infondées. La Commission nationale Climat a essuyé bien des échecs ces dernières années. À titre d'exemple, le premier plan national climat rédigé pour la période 2009-2012 n'était en réalité pas un *plan*, mais, comme souligné par le Conseil socio-économique flamand (SERV) et le Minaraad dans un rapport<sup>51</sup>, une addition de trois rapports sur les mesures déjà adoptées en la matière<sup>52</sup>. Étonnement, les éléments que devait contenir le plan national climat n'avaient pas été définis dans l'accord de coopération de 2002. Il n'en demeure pas moins que, dans le langage commun, un « plan » renvoie

à une certaine articulation entre des mesures autour d'objectifs clairement identifiés, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce<sup>53</sup>. En outre, bien que compétente pour le faire, la Commission nationale Climat n'a jamais évalué ce plan et, par conséquent, n'a jamais formulé de recommandation à son égard<sup>54</sup>. De même, la Commission nationale Climat, après quelques tentatives, a finalement décidé de ne pas rédiger le deuxième Plan national Climat (période 2013-2020) puisque, à son estime, les entités sont déjà en possession de leur propre plan<sup>55</sup>. Il peut encore être ajouté l'attente interminable – six années – concernant l'accord politique sur le *burden sharing*<sup>56</sup>, finalement négocié directement par les ministres compétents et coulé dans un accord de coopération le 22 novembre 2017 conclu par les Gouvernements fédéral et régionaux.

Ainsi, la Commission n'est véritablement autre chose qu'une salle d'enregistrement de décisions dont elle n'est pas le moteur. Un rapport de 2013 du Service « Changements climatiques » – logé au sein du S.P.F. Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement – appuie ce constat<sup>57</sup>. Il souligne en outre que cette commission souffre d'un manque de transparence et n'est pas politiquement responsable<sup>58</sup>, ce qui renforce encore son inaction. Le Service « Changements climatiques » concluait dans ce rapport que le manque de coordination de la politique nationale, le manque d'échanges de données et l'absence de rapports établis par la Commission nationale Climat révélaient des lacunes découlant « à la fois d'imperfections au niveau de l'accord de coopération-même, qui [avaient d'ailleurs] été relevés dès la conclusion de l'accord par différents organes (...) et d'insuffisances dans sa mise en œuvre effective ».

Dans un de ses nombreux rapports à ce sujet, le Conseil fédéral du Développement durable (CFDD) énonce que selon lui, « une des difficultés rencontrées par la Belgique au niveau de sa politique climatique (...) réside dans des problèmes d'harmonisation,

47. Art. 3 et s. de l'accord de coopération du 14 novembre 2002.

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

49. Instituée par l'accord de coopération conclu le 18 mai 1994 entre les Régions bruxelloise, flamande et wallonne en matière de surveillance des émissions atmosphériques et de structuration des données. Dans les faits, la cellule n'a jamais assuré cette fonction. La Commission nationale Climat a plutôt décidé d'organiser son secrétariat permanent de manière « décentralisée », en confiant les missions de ce secrétariat aux fonctionnaires des quatre administrations de l'environnement. Cette décision est évidemment contraire au prescrit de l'article 5 de l'accord de coopération du 14 novembre 2002. Voir SPF SANTÉ PUBLIQUE – ENVIRONNEMENT, *Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat*, avril 2013, [www.klimaat.be/files/7113/8253/0696/130426\\_Evaluation\\_CNC\\_web.pdf](http://www.klimaat.be/files/7113/8253/0696/130426_Evaluation_CNC_web.pdf), p. 12.

50. Avis du 5 décembre 2002 sur l'avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État 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, p. 6.

51. Advies Nationale Klimaatplan van België 2009-2012 : stand van zaken, SERV/Minaraad, 18 février 2009, disponible sur [www.serv.be/sites/default/files/documenten/pdfpublicaties/1468.pdf](http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/pdfpublicaties/1468.pdf).

52. Voir aussi l'audition de M. Peter Wittoeck, Chef du service « Changements climatiques » du SPF Santé Publique, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/3, pp. 13 et 15.

53. « De Raden verwachten van een nationaal klimaatplan een gecoördineerde Belgische strategie, naast de federale en gewestelijke strategieën, zeker nu de vraag naar een krachtdadig en weloverwogen klimaatbeleid groot is. », *ibid.*, p. 7.

54. SPF SANTÉ PUBLIQUE – ENVIRONNEMENT, *Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat*, avril 2013, [www.klimaat.be/files/7113/8253/0696/130426\\_Evaluation\\_CNC\\_web.pdf](http://www.klimaat.be/files/7113/8253/0696/130426_Evaluation_CNC_web.pdf), p. 8.

55. Décision 1<sup>er</sup> février 2017 de la Commission nationale Climat, [www.cnc-nkc.be/sites/default/files/meeting/decisions/170201\\_decisions.pdf](http://www.cnc-nkc.be/sites/default/files/meeting/decisions/170201_decisions.pdf).

56. Voir *supra* n° 1, note 1. Voir aussi *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, pp. 34 et s.

57. SPF SANTÉ PUBLIQUE – ENVIRONNEMENT, *Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat*, avril 2013, [www.klimaat.be/files/7113/8253/0696/130426\\_Evaluation\\_CNC\\_web.pdf](http://www.klimaat.be/files/7113/8253/0696/130426_Evaluation_CNC_web.pdf).

58. « En termes de responsabilité politique, la CNC ne rend pas de compte aux parlements respectifs des parties, et n'est soumise à aucun contrôle quant à son fonctionnement ou aux résultats obtenus. Il en résulte un faible niveau d'engagement de la CNC dans la réalisation de ses missions. », *ibid.*, p. 9. Ce manque de responsabilisation de la CNC a également été souligné par le Conseil d'État dans son avis n° 42.387/VR.

d'intégration et de coordination entre les politiques climatiques menées par les différentes instances politiques belges. De plus, au sein du pouvoir fédéral, la politique climatique n'est pas suffisamment intégrée aux différents domaines sur lesquels s'exerce l'autorité publique. Il en résulte qu'il n'existe pas de politique climatique intégrée, mais plutôt une juxtaposition des mesures prises par les différents niveaux de pouvoir et par les différents départements »<sup>59</sup>. Le contenu du Plan national Climat pour la période 2009-2012 l'illustre parfaitement.

7. Dans l'optique d'assurer la cohérence de la politique climatique de la Belgique, l'accord de coopération du 14 novembre 2002 a également donné une série de missions à un autre organe, la Conférence interministérielle de l'environnement élargie au Climat. Émanation du Comité de concertation<sup>60</sup>, cette conférence interministérielle se compose de ministres fédéraux et régionaux dont les compétences concernent la politique de changement climatique<sup>61</sup>. Selon l'accord de coopération de 2002, cette conférence interministérielle doit approuver les propositions de Plan national Climat et les propositions de *burden sharing* formulées par la Commission nationale Climat<sup>62</sup>. Les dysfonctionnements de cette dernière rejaillissent fatalement sur le rôle de la conférence interministérielle. On notera du reste qu'en pratique ce ne sont pas l'ensemble des ministres membres de cette dernière, mais les ministres de l'Environnement qui ont négocié et signé le dernier accord sur le *burden sharing*. La conférence interministérielle est aussi censée coordonner l'évaluation trisannuelle de la coopération fédérale et interrégionale dans le cadre de cet accord de coopération et régler les différends relatifs à l'interprétation ou à l'exécution dudit accord<sup>63</sup>. Or, comme l'observe le Service « Changements climatiques » de l'administration fédérale, cette évaluation n'a pas été réalisée, et la conférence interministérielle n'est pas parvenue à résoudre les différends qui lui ont été transmis, lesquels ont été portés devant le Comité de concertation<sup>64</sup>.

### III. La 6<sup>e</sup> réforme de l'État : des réponses insatisfaisantes

8. Les accords de coopération ne sont pas parvenus à rencontrer les impératifs de cohérence de la politique climatique. Ce bilan, les architectes de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État semblent également l'avoir tiré. Celle-ci n'a pas renforcé l'éclatement des compétences relatives à la lutte contre les changements climatiques<sup>65</sup>. Elle ne l'a pas davantage atténué, malgré l'objectif affiché d'homogénéiser les compétences<sup>66</sup>. Toutefois, trois engagements ont été pris dans l'accord institutionnel du 11 octobre 2011 relativement à la politique climatique. Il y est annoncé, *primo*, que « le fonctionnement de la Commission nationale Climat sera optimisé et son rôle, renforcé », *secundo*, qu'« un mécanisme de responsabilisation climatique sera instauré » et, *tertio*, qu'« il est instauré un droit de substitution au profit de l'autorité fédérale pour le cas où une Région ou une Communauté ne respecterait pas les obligations internationales découlant de la Convention-Cadre des Nations unies sur les changements climatiques ou d'un de ses protocoles ».

9. Repartons de là : la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État a inséré un § 4 au sein de l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour permettre à l'autorité fédérale d'adopter, en lieu et place des collectivités fédérées, les normes de nature à respecter les engagements internationaux souscrits en matière de changement climatique. Fondé sur l'article 169 de la Constitution, ce mécanisme de substitution s'ajoute à celui, de portée plus générale, qu'institue l'article 16, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980. À la différence de ce dernier qui n'intervient qu'à titre curatif, la substitution climatique ne requiert pas la condamnation de l'État belge par une juridiction internationale ou supranationale, mais se trouve quand même conditionnée soit à un constat de non-respect par l'instance instituée par ou en vertu de la Convention-cadre ou ses protocoles<sup>67</sup>, soit à l'avis motivé de la Commission dans le cadre d'une procédure formelle d'infraction<sup>68</sup>. Cette formule davantage préventive du droit de

59. CONSEIL FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (CFDD), *Avis sur le document « projet de plan national climat 2009-2012 de la Belgique – Inventaire des mesures et état des lieux au 31 décembre 2008 »*, [www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2009a03f.pdf](http://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/2009a03f.pdf), p. 3.

60. Voir l'article 31bis de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles. Sur le Comité de concertation, voir *infra* n° 15.

61. Art. 1<sup>er</sup>, § 7, de l'accord de coopération du 14 novembre 2002. La composition même de cette conférence élargie apporte une preuve supplémentaire de l'ampleur des compétences concernées par le changement climatique. Voir aussi *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, p. 13.

62. Art. 6, § 2, de l'accord de coopération du 14 novembre 2002.

63. Art. 26 et 27 de l'accord de coopération du 14 novembre 2002.

64. SPF SANTÉ PUBLIQUE – ENVIRONNEMENT, *Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat*, avril 2013, [www.klimaat.be/files/7113/8253/0696/130426\\_Evaluation\\_CNC\\_web.pdf](http://www.klimaat.be/files/7113/8253/0696/130426_Evaluation_CNC_web.pdf).

65. Pour une description des transferts, limités, qui se rattachent plus ou moins directement à la protection de l'environnement, voir L. LAVRYSEN, « De 'zesde staatshervorming' en de milieubeschermt », *T.M.R.*, 2014/3-4, pp. 280 à 284 ; P. POPELIER et W. VANDENBRUWAENE, « Leefmilieu, klimaat en energie », J. VELAERS *e.a.* (éds.), *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 573 à 576.

66. Sur cet objectif et pour une évaluation de la mesure dans laquelle la 6<sup>e</sup> réforme y concourt, voir H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 97 et s.

67. Le législateur spécial visait spécialement l'enforcement branch du Compliance Committee instauré en application du Protocole de Kyoto (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 170 à 172).

68. En vertu de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission émet un avis motivé lorsqu'elle constate qu'un État membre manque à une obligation de droit européen, en l'occurrence une obligation visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre en application de la Convention-cadre et de ses protocoles. L'avis motivé intervient après la mise en demeure de l'État membre par la Commission et avant, le cas échéant, la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne.

substitution aura-t-elle plus de succès que le mécanisme exclusivement curatif qui, depuis son insertion dans la loi spéciale en 1993, n'a reçu aucune application ? Il est permis de se montrer perplexe<sup>69</sup>. D'abord parce que ce nouveau mécanisme n'échappe pas à diverses lourdeurs procédurales qu'il entendait pourtant éviter<sup>70</sup>. Ensuite, parce que les réalités politiques forment, à nos yeux, la principale pierre d'achoppement de ce dispositif qui, selon toute vraisemblance, n'aura une existence que textuelle<sup>71</sup>. En effet, si juridiquement huit collectivités fédérées coexistent au sein de la fédération belge, politiquement celle-ci fonctionne essentiellement selon une logique bipolaire<sup>72</sup>. Dans cette perspective, il est assez peu probable que l'aile francophone ou l'aile flamande du Conseil des ministres – paritaire en vertu de l'article 99 de la Constitution – acceptent que « leurs » entités fédérées soient dépossédées, même temporairement, de l'exercice d'une compétence déterminée<sup>73</sup>. Sans parler des procédures en conflit d'intérêts qui pourraient être activées pour mettre en échec toute velléité de l'autorité fédérale de faire usage de ce droit de substitution<sup>74</sup>.

**10. Deuxième engagement de la 6<sup>e</sup> réforme :** l'introduction de la responsabilisation climat, dont l'objectif est de « stimuler les régions à respecter les objectifs assignés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire »<sup>75</sup>. Inscrit à l'article 65<sup>quater</sup> de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions<sup>76</sup>, ce mécanisme repose sur un principe de *bonus-malus* en fonction d'une trajectoire pluriannuelle d'objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire, trajectoire définie pour chaque région par arrêté royal

délibéré en Conseil des ministres, après accord des Gouvernements des régions et sur la base d'une proposition de la Commission nationale Climat. La région qui a dépassé son objectif reçoit de l'autorité fédérale des moyens supplémentaires, alors que celle qui ne l'atteint pas subit une perte financière<sup>77</sup>.

Il est douteux que ce mécanisme de responsabilisation climat ait un réel effet incitatif pour au moins trois raisons<sup>78</sup>.

Tout d'abord, on relèvera le caractère peu ambitieux de la trajectoire fixée par défaut en annexe de la loi spéciale de financement<sup>79</sup>. Or, en l'absence d'arrêté royal qui devait être adopté avant le 1<sup>er</sup> juillet 2014, ce sont bien les chiffres de cette trajectoire qui s'appliquent jusqu'au 31 décembre 2020. Pour sortir de la trajectoire de l'annexe de la loi spéciale de financement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, un arrêté royal devra être adopté au plus tard le 31 décembre 2018. Compte tenu de la grande difficulté que les autorités concernées ont eue à s'accorder sur le *burden sharing*<sup>80</sup>, l'adoption de cet arrêté paraît à tout le moins hypothétique. En raison de ses dysfonctionnements, on peut en tout cas douter de la capacité de la Commission nationale Climat, dans sa configuration actuelle, à jouer le rôle de proposition que lui attribue l'article 65<sup>quater</sup> de la loi spéciale du 16 janvier 1989. C'est d'ailleurs probablement pour cette raison qu'il a été explicitement prévu qu'en cas d'absence de proposition de la Commission nationale Climat<sup>81</sup>, il puisse être passé outre<sup>82</sup>. L'autorité fédérale et les régions ne sont du reste pas encouragées à s'entendre pour déterminer les trajectoires de chaque région puisque la loi spéciale de financement définit des trajectoires par défaut jusqu'en 2030. L'absence d'accord

69. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, op. cit., pp. 192 à 196, ainsi que les références citées.

70. Voir les quatre conditions de l'article 16, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

71. Ou « livresque », pour le dire à la manière de S. VAN DROOGHENBROECK, « De la révolution copernicienne et des nouvelles forces motrices », P. POPELIER e.a. (éds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming*, Anvers, Intersentia, 2012, pp. 257 et 258.

72. Voir not. H. DUMONT, « Le fédéralisme multinational belge se prête-t-il à une mutation confédérale ? Les onze leçons d'un fédéralisme immature », M. SEYMOUR et G. LAFOREST (dir.), *Le fédéralisme multinational. Un modèle viable ?*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, pp. 177 à 210 ; et M. VERDUSSEN, « La Belgique : un fédéralisme bipolaire mû par une dynamique de dissociation », dans le même ouvrage, pp. 211 à 225.

73. En ce sens, s'agissant du droit de substitution curatif, N. BONBLED, « Le droit de l'Union européenne, facteur de centralisation du système fédéral belge », E. VANDENBOSSCHE et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Europese voorschriften en Staatshervorming. Constraints européennes et réforme de l'État*, Bruges, La Chartre, 2013, pp. 85 et 86.

74. Voir l'audition de M. Peter Wittoeck, Chef du service « Changements climatiques » du SPF Santé Publique, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/3, p. 5.

75. *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2965/001, p. 3.

76. Cette disposition renvoie les modalités au législateur ordinaire. Voir la loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat.

77. Voir l'audition de M. Peter Wittoeck, Chef du service « Changements climatiques » du SPF Santé Publique, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/3, p. 5.

78. En nous bornant à évaluer le caractère incitatif du dispositif, nous ne ferons qu'évoquer la critique ciblant la limitation des secteurs concernés par les objectifs de réduction de gaz à effet de serre. Pour le Conseil d'État dans son avis n° 53.901/AG donné le 27 août 2013 : « la question se pose aussi de savoir si le choix de ne retenir que le seul objectif de réduction des gaz à effet de serre dans les seuls secteurs résidentiel et tertiaire ne revient pas à conférer à cet objectif une place qui pourrait s'avérer indûment prééminente et ce, au détriment de l'ensemble des politiques que les régions sont amenées à mener en matière de protection de l'environnement. N'y a-t-il pas, en d'autres termes, un risque que les régions soient amenées, en vue d'éviter l'imposition éventuelle d'un malus financier, à devoir négliger d'autres aspects (agriculture, émissions industrielles, transport, circulation, etc.) de leur politique de réduction des gaz à effet de serre en vue de la protection de l'environnement, lesquels aspects pourraient reposer sur des objectifs tout aussi pertinents que celui retenu par le mécanisme proposé ? » (pt. 3.3.). Voir la réponse du Gouvernement : « le secrétaire d'État indique que les politiques de lutte contre les changements climatiques placent les bâtiments des secteurs résidentiels et tertiaires parmi les secteurs d'action prioritaires en raison de leur impact dans le bilan global, mais également parce que les solutions techniques permettant de réduire cet impact sont connues et directement applicables. Le secteur résidentiel et tertiaire, constitué pour l'essentiel de bâtiments, représente plus de 40 % de la consommation finale d'énergie dans l'Union européenne » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 2974/007, p. 93).

79. Sans aucune mesure nouvelle, la trajectoire peut probablement être respectée. Par ailleurs, selon Inter-environnement Wallonie, « les trajectoires par défaut sont beaucoup trop peu ambitieuses : - 2,1 % entre 2015 et 2020 pour les émissions des bâtiments en Wallonie. Pour atteindre - 80 à - 95 % d'émissions en 2050, comme le recommande le GIEC, les émissions devraient décroître de 2,3 % à 2,7 % chaque année à partir de 2015. Certes, les réductions s'intensifient après 2020 pour atteindre - 19,4 % en 2030 par rapport à 2015 mais cela reste insuffisant et beaucoup de choses peuvent aussi se passer d'ici là ».

80. Voir *supra* n° 1, note 1.

81. Voir l'audition de M. Peter Wittoeck, Chef du service « Changements climatiques » du SPF Santé Publique, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/3, p. 41.

82. Art. 65<sup>quater</sup>, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de financement.

n'expose donc pas les entités à un vide juridique. Sans doute les architectes de la 6<sup>e</sup> réforme, échaudés par le contentieux autour de la répartition de l'effort climatique, ont voulu éviter que de nouveaux désaccords aient pour conséquence d'enrayer le fonctionnement du mécanisme de responsabilisation climat. Il reste qu'à cadre légal inchangé, elles devront s'accorder sur les trajectoires des années qui suivent 2030... Et l'expérience de dispositifs comparables – on pense singulièrement à la responsabilisation « pensions » avant la 6<sup>e</sup> réforme de l'État<sup>83</sup> ou à la répartition de l'effort budgétaire<sup>84</sup> – ne peut que susciter l'inquiétude sur l'aptitude des parties prenantes à trouver les compromis nécessaires à assurer le bon fonctionnement de pareil mécanisme.

Ensuite, on notera que les *mali* de chaque région sont plafonnés à 50 % des recettes qu'elle tire de la mise aux enchères des quotas d'émissions de gaz à effet de serre, et les *boni* à charge de l'État fédéral sont également plafonnés à sa part de recettes<sup>85</sup>. L'enjeu financier paraît trop limité pour réellement orienter les politiques des régions. En effet, les recettes totales liées à ces enchères s'élèvent à une centaine de millions d'euros par an. Selon l'accord politique du 4 décembre 2015 dont, sur ce volet, le législateur spécial impose la traduction en accord de coopération<sup>86</sup>, ce qui a été réalisé au sein de l'accord du 12 février 2018<sup>87</sup>, l'autorité fédérale recevra 9,05 % des recettes à venir, tandis que la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale obtiendront respectivement 52,76 %, 30,65 % et 7,54 % de ces revenus, ce qui donne une idée de l'ordre de grandeur du gain ou de la perte potentiels liés à ce mécanisme de responsabilisation<sup>88</sup>.

Enfin, l'écart entre les émissions de gaz à effet de serre de chaque Région et leurs trajectoires est constaté par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après concertation avec les Gouvernements des régions et sur proposition de la Commission nationale Climat<sup>89</sup>. Il est pour le moins curieux qu'une opération purement technique nécessite l'intervention du Gouvernement fédéral. À cet égard, ne peut-on craindre, dans notre fédéralisme de confrontation<sup>90</sup>, que l'autorité fédérale ne puisse transcender l'opposition d'une

collectivité qui chercherait à faire obstacle à une diminution, même réduite, de ses moyens financiers ? En tout cas, à ce stade, aucun arrêté royal n'a encore été pris, alors que les moyens liés au *bonus/malus* devaient être attribués depuis l'année budgétaire 2016<sup>91</sup>. Cependant, un tel arrêté royal ne pouvait être adopté avant la conclusion de l'accord de coopération répartissant les recettes de la mise aux enchères des quotas de CO<sub>2</sub>. Les différents Gouvernements fédéral et régionaux n'ont que récemment conclu cet accord de coopération. Désormais, l'avenir nous dira si l'autorité fédérale parvient effectivement à s'acquitter de cette mission de constat des écarts entre les émissions des régions et leurs trajectoires.

Droit de substitution préventif et responsabilisation climat : la confrontation de ces deux outils laisse entrevoir deux voies radicalement différentes empruntées par les architectes de la 6<sup>e</sup> réforme pour renforcer l'efficacité et la cohérence des politiques belges face au changement climatique. D'un côté, la voie dure, celle d'une intervention verticale dérogeant, temporairement, aux principes les plus fondamentaux du fédéralisme, de l'autre, la voie douce de l'incitation amenant les collectivités à choisir les mesures pour arriver aux objectifs assignés ou à assumer les conséquences de leur inaction. Après avoir décrit ces mécanismes et les écueils auxquels ils se heurtent, nous arrivons au constat paradoxal suivant : tantôt le législateur spécial a choisi un instrument à ce point *hard* ne fût-ce que sur le plan symbolique qu'il pourrait ne jamais être mis en œuvre, tantôt il opte pour un mécanisme trop *soft* pour peser effectivement sur les politiques des collectivités fédérées.

**11.** Ceci nous amène au troisième engagement de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État sur lequel on ne saurait s'attarder : optimiser et renforcer le rôle de la Commission nationale Climat. Si l'on peut observer que cette dernière est appelée à jouer un rôle important dans la responsabilisation climat, aucune autre modification de ses attributions ne résulte des textes adoptés dans le cadre de cette réforme institutionnelle. On ne trouvera pas davantage dans celle-ci de dispositions qui optimisent le fonctionnement de cet organe.

83. Voir *infra* n° 14.

84. Voir l'avis de la section Besoins de financement des pouvoirs publics du Conseil supérieur des finances de juillet 2017 à propos de l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. [www.conseilsuperieurdesfinances.be/fr/publication/avis-evaluation-de-laccord-de-cooperation-du-13-decembre-2013-et-analyse-des-CSF](http://www.conseilsuperieurdesfinances.be/fr/publication/avis-evaluation-de-laccord-de-cooperation-du-13-decembre-2013-et-analyse-des-CSF).

85. Art. 65<sup>quater</sup>, § 8, de la loi spéciale de financement. Ce plafonnement résulte de la volonté de « s'assurer qu'une part suffisante des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission reste disponible pour la politique climatique dans le secteur des bâtiments et dans d'autres secteurs » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2974/001, p. 79).

86. Voir l'article 65<sup>quater</sup>, § 7, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de financement.

87. Voir l'article 39, qui distingue la répartition pour la première tranche de 326 millions d'euros et celle applicable pour les revenus ultérieurs.

88. Voir *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, pp. 81 et s.

89. Le législateur spécial prévoit à nouveau qu'en l'hypothèse où la Commission nationale Climat ne fait aucune proposition, il peut être passé outre (art. 65<sup>quater</sup>, § 5, alinéa 1<sup>er</sup>).

90. Voir F. DELPÉRÉE, « Le fédéralisme de confrontation », P. DELWIT, J.-M. DE WAELE et P. MAGNETTE (dir.), *Gouverner la Belgique*, Paris, Puf, 1999, pp. 53 à 69.

91. L'article 65<sup>quater</sup>, § 5, alinéa 2, de la loi spéciale de financement.

#### IV. Le rapport d'information du Sénat : des solutions pour concilier fédéralisme et changement climatique ?

12. Déjà en avril 2013, le Service Climat de l'administration fédérale avait conclu que « toute réforme visant à renforcer le rôle de la Commission nationale Climat et à en optimiser le fonctionnement devrait (...) être envisagée sous deux aspects à traiter en parallèle vu leur totale interdépendance et renforcement mutuel : d'une part la révision de l'accord de coopération, de manière à corriger un certain nombre de lacunes, notamment en matière de statut juridique, de responsabilité politique et de contrôle parlementaire de responsabilisation des parties à l'accord, de transparence, de moyens ; d'autre part les moyens à mettre en œuvre pour assurer que les Parties à l'accord de coopération remplissent pleinement leurs obligations et engagements, en conformité et dans l'esprit de l'ensemble des dispositions de l'accord de coopération »<sup>92</sup>.

C'est dans cette optique que le Sénat, suite aux nombreuses difficultés rencontrées lors de la négociation de l'accord climatique belge *burden sharing*, a pris l'initiative d'élaborer un rapport d'information<sup>93</sup> dans lequel il présente diverses pistes d'améliorations de la gouvernance climatique<sup>94</sup>.

Le rapport s'amorce par une série de recommandations à portée générale, voire trop générale à l'exception peut-être de l'affirmation d'un principe de mutualité (a). Il se poursuit par une exhortation à anticiper la future répartition des objectifs, à mettre en œuvre le mécanisme de responsabilisation climatique, à ce que chaque entité « contribue selon ses spécificités à l'effort climatique » et à répartir « le produit des enchères au prorata de la réduction en termes absolus des différentes entités ». Seule cette dernière recommandation paraît un tant soit peu concrète (b). Les recommandations du Sénat concernent ensuite la méthodologie, où il prône – à nouveau de manière peu précise – l'amélioration du suivi systématique de la politique intrabelge en matière climatique et une harmonisation des systèmes de *monitoring* et de rapportage. La suite nous paraît plus intéressante : le Sénat propose de donner un rôle plus important au Comité

de concertation en amont et en aval du travail de la Commission nationale Climat (c) et de renforcer cette dernière (d). Enfin, le Sénat avance l'idée de créer un organe de concertation interparlementaire auquel la Commission devrait présenter les avancées réalisées dans la politique climatique (c).

##### a) La consécration d'un principe de mutualité

13. La troisième recommandation du Sénat revêt un intérêt tout particulier. Il y recommande en effet « que les Régions et l'autorité fédérale fassent preuve d'un maximum de coopération et de cohérence dans leur politique climatique et appliquent à cet égard le principe de mutualité<sup>95</sup>. Cela signifie qu'elles vérifient systématiquement l'impact éventuel d'une mesure sur la politique climatique d'une autre entité et essaient d'agir de manière à renforcer l'efficacité des mesures de tous les autres niveaux de pouvoir »<sup>96</sup>. Le CFDD semble être à l'origine de ce principe novateur et Magda Alvoet, ancienne ministre fédérale de l'Environnement (1999-2002) et présidente du CFDD, fut longuement entendue à ce sujet lors des auditions organisées par le Sénat dans le cadre de son rapport d'information<sup>97</sup>. Le Bureau fédéral du plan s'est d'ailleurs référé à ce principe dans un *working paper* en le reliant avec les principes d'intégration et de « *partnerschap* » (partenariat) qu'il développe largement<sup>98</sup>.

À ce stade, le principe de mutualité demeure évidemment de nature politique et non juridique. En Belgique, comme on a pu le rappeler, les compétences sont réparties entre État et entités fédérées selon le principe d'exclusivité, à la fois territoriale et matérielle, et le principe d'autonomie. Le principe de loyauté fédérale contenu à l'article 143 de la Constitution indique cependant l'esprit<sup>99</sup> dans lequel les législateurs sont tenus d'exercer leurs propres compétences : ils doivent en effet veiller à ce que, par leur intervention, « l'exercice des compétences des autres législateurs ne soit pas rendu impossible ou exagérément difficile »<sup>100</sup>. Le principe de mutualité semble requérir davantage des législateurs en ce qu'il les invite non pas à éviter d'entraver l'exercice de compétences des autres législateurs, mais à intervenir *activement* en vue de renforcer l'efficacité des mesures prises par d'autres entités. Faut-il voir dans ce principe de mutualité l'émergence d'un versant plus positif

92. SPF SANTÉ PUBLIQUE – ENVIRONNEMENT, *Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat*, avril 2013, [www.klimaat.be/files/7113/8253/0696/130426\\_Evaluation\\_CNC\\_web.pdf](http://www.klimaat.be/files/7113/8253/0696/130426_Evaluation_CNC_web.pdf), p. 10.

93. Fondé sur l'article 56, alinéa 2, tel qu'inséré dans le cadre de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, cet outil porte sur une question « ayant également des conséquences pour les compétences des communautés ou des régions ». Voir également l'article 66 du Règlement du Sénat.

94. Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc. parl.*, Sénat, 2015-2016, n° 6-253.

95. Un exemple fut donné par M. Wittoeck, Chef du service « Changements climatiques » du SPF Santé Publique, lors de son audition au Sénat : le principe de mutualité veut que « si les Régions sont responsables de l'utilisation rationnelle de l'énergie, l'autorité fédérale (puisse) prendre des mesures complémentaires, par exemple en menant une politique fiscale sur le prix de l'énergie », voir *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/3, p. 37.

96. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/4, p. 2.

97. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/3, p. 126 à 137.

98. « Elementen van toekomstverkenning in de adviezen van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling van 2002 tot 2005. Analyse ter voorbereiding van het vierde Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling », août 2008, [www.plan.be/admin/uploaded/200808291110250.wp200813.pdf](http://www.plan.be/admin/uploaded/200808291110250.wp200813.pdf).

99. C.A., 30 juin 2004, arrêt n° 119/2004, point B.3.2 ; C.C., 28 octobre 2010, arrêt n° 124/2010, point B.39.1 ; C.C., 18 janvier 2012, arrêt n° 7/2012, B.11.1 ; voir aussi M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 91.

100. C.A., 30 juin 2004, arrêt n° 119/2004, point B.3.2.

de la loyauté fédérale ? Sur le plan juridique, non, à moins que la Cour constitutionnelle l'interprète en ce sens<sup>101</sup>. Encore devrait-elle préciser les obligations que comporte ce principe et ses conséquences pratiques. En effet, lorsqu'une entité prendra une mesure, devra-t-elle, comme s'est demandé un sénateur, « s'enquérir de l'impact qu'elle aura sur les autres entités ? et si oui, comment ? Devra-t-elle procéder elle-même aux calculs nécessaires ou seulement s'interroger sur l'incidence éventuelle de sa mesure ? »<sup>102</sup>. Il paraît plus aisé à cet égard de déterminer si une décision a des conséquences potentiellement dommageables sur l'exercice des compétences des autres collectivités, que de se demander systématiquement quelle mesure pourrait maximiser les capacités des autres collectivités à exercer leurs compétences.

## b) L'objectivation du partage des charges

**14.** Dans ses recommandations 6, 7, 8 et 9, le Sénat invite les entités compétentes à « anticiper au maximum la future répartition intrabelge des objectifs 2030 en instruisant les éléments techniques nécessaires et en préparant les arbitrages successifs nécessaires sur les différents volets ». Il poursuit en recommandant « de mettre en œuvre le mécanisme de responsabilisation climatique déjà existant, en vue d'encourager les Régions à avoir une politique climatique ambitieuse, au regard des objectifs européens, et à sanctionner financièrement, au travers des mécanismes de financement des entités fédérées, à la hausse comme à la baisse, les résultats réels par rapport aux objectifs attendus ». Enfin, et ce point est particulièrement intéressant, le Sénat recommande « que chaque entité contribue selon ses spécificités à l'effort climatique » et propose « de répartir le produit des enchères *au prorata* de la réduction en termes absolus des différentes entités ».

Cette dernière recommandation est innovante. Par là, le Sénat cherche à objectiver le partage des recettes ETS. Notons que jusqu'ici, la répartition de ces recettes n'était que très partiellement basée sur des critères objectifs. De même que pour la répartition des charges, il s'agissait davantage d'un marchandage politique. Sans clé de répartition objective des efforts, les entités sont invitées à négocier entre elles, sur des bases inconnues, avec le succès qu'on leur connaît en la matière. En ce sens, il paraît évident que l'objectivation de la répartition des charges et des recettes contribuerait de manière non négligeable à l'accélération des accords politiques portant sur ce sujet.

La question de l'objectivation de la répartition de l'effort climatique a été abordée par le Sénat, en commission, lorsqu'il s'est prêté à l'exercice périlleux du droit comparé, qui n'a d'ailleurs débouché sur rien de tangible<sup>103</sup>. Relevons seulement qu'à propos du Canada, un article doctrinal nommé « Sharing the burden for climate change mitigation in the Canadian federation »<sup>104</sup> a retenu son attention. Cet article a le mérite de proposer plusieurs méthodes objectives pour répartir l'effort climatique entre les entités (une méthode égalitaire, une méthode historique et une méthode d'efficience).

Par ailleurs, en revenant au fédéralisme belge, on peut observer que la loi spéciale de financement organise elle-même la répartition des moyens financiers pour certaines compétences, soit en fixant les clés à appliquer, soit en déterminant les critères selon lesquels la répartition s'opérera. Si ces clés et ces critères ne sont pas à l'abri de toute critique, on songe singulièrement à la clé 80/20 établissant la proportion de francophones et de Flamands à Bruxelles, elles ont le mérite d'éviter des négociations sans fin. De même, depuis la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, la loi spéciale de financement règle désormais elle-même la contribution des différentes collectivités à la responsabilisation « pensions ». Le précédent système, qui exigeait la conclusion d'un accord de coopération, avait montré toutes ses limites, malgré de nombreuses tentatives de concertation<sup>105</sup>.

## c) Un rôle plus important pour le Comité de concertation

**15.** Dans la recommandation n° 12 de son rapport d'information, le Sénat suggère que « le Comité de concertation joue un rôle plus important en amont et en suivi du travail de la Commission nationale Climat, en tant qu'organe de supervision politique et de lieu de rencontre des gouvernements. À ce titre, il abordera systématiquement la discussion des missions et du fonctionnement de la Commission nationale Climat et il abordera chaque fois que nécessaire, et le plus en amont possible, les points nécessitant un arbitrage politique permettant à la Commission nationale Climat d'avancer dans l'exécution de ses missions »<sup>106</sup>.

Composé de douze ministres, selon une double parité linguistique et fédéral/fédéré, le Comité de concertation est « le point central de concertation, de coopération et de coordination entre l'État, les communautés et les régions pour réaliser des objectifs communs ou

101. On rappellera que, depuis la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, l'article 143, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution a été intégré dans les normes soumises à la garde de la Cour constitutionnelle. Voir l'article 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

102. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, p. 150.

103. Voir *infra* note n° 152.

104. C. BÖHRINGER, « Sharing the burden for climate change mitigation in the Canadian federation », *Canadian Journal of Economics*, vol. 43, novembre 2015, pp. 1350 à 1380.

105. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 363 à 368.

106. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/4, p. 3.

individuels, dans le respect des compétences de chacun »<sup>107</sup>. Le Comité de concertation était d'ores et déjà le maillon clé de la coopération en matière climatique. On remarque par ailleurs qu'au terme de l'accord sur le *burden sharing*, le Comité de concertation a chargé la Commission nationale Climat de lui soumettre un projet d'accord de coopération dans les deux ans<sup>108</sup>. C'est ce schéma que le Sénat recommande donc de suivre. Il s'agit ainsi de formaliser une pratique déjà existante – c'est-à-dire d'adapter l'accord de coopération à cette pratique –, plutôt que de redistribuer les rôles.

## d) Un renforcement de la Commission nationale Climat

**16.** Les recommandations 13 à 22 portent sur le fonctionnement en tant que tel de la Commission nationale Climat et forment, à ce titre, le cœur du rapport d'information<sup>109</sup>.

Le Sénat commence par rappeler la nécessité d'assurer « le respect de l'accord de coopération du 14 novembre 2002 et de revoir d'ici la fin de la législature cet accord de coopération en confirmant les principes qui ont été à la base de la création et du fonctionnement de la Commission nationale Climat, en renforçant la transparence<sup>110</sup> envers la société civile, en organisant le suivi parlementaire, en prévoyant des mesures contraignantes pouvant être appliquées en cas de non-respect de l'accord de coopération et en poursuivant les efforts continus d'amélioration du rapportage en fonction du cadre européen et international »<sup>111</sup>.

Le Sénat poursuit en insistant sur la nécessité pour la Commission d'exécuter pleinement les missions qui lui sont confiées par l'accord de coopération de 2002<sup>112</sup> et propose qu'un programme de travail soit rédigé par chaque nouvelle présidence et adopté par la Commission au plus tard dans le mois de l'entrée en fonction de celle-ci, pour être ensuite présenté au Comité de concertation<sup>113</sup>. Selon M. Henry, l'objectif est ici « d'accroître l'efficacité de l'exécution des missions de la Commission nationale Climat en améliorant son fonctionnement politique »<sup>114</sup>.

La recommandation n° 16 dans laquelle le Sénat suggère de « renforcer et de dynamiser le rôle, l'efficacité et le fonctionnement de la Commission nationale Climat, en tenant compte également du document d'analyse d'avril 2013, et d'en faire aussi un centre d'excellence climat interfédéral »<sup>115</sup> n'a pas manqué de susciter le débat au sein du Sénat<sup>116</sup>. L'idée de créer un centre d'excellence découle d'une résolution concernant les priorités de la Belgique lors de la Conférence Climat (COP21) de Paris, en décembre 2015, résolution adoptée par la Chambre le 26 novembre 2015<sup>117</sup>. Le rôle d'un tel centre est de rassembler des experts ayant toutes les connaissances et le savoir-faire en matière de climat pour transmettre leurs réflexions à tous les niveaux<sup>118</sup>. Il existait déjà des centres de réflexions, pensons notamment au *Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek*, mais il avait été constaté en 2015 qu'il existait des lacunes dans la compilation des connaissances de chaque centre<sup>119</sup>, qui sont de plus, pour la plupart, des organes de recherches indépendants fournissant leurs services à différents clients. Les membres de la commission au Sénat avaient tout d'abord pensé à créer ce centre d'excellence *ex nihilo*, mais il leur a finalement paru inopportun de créer un nouvel organe dans la politique climatique<sup>120</sup>. Ils ont ainsi décidé d'attribuer cette nouvelle mission à la Commission nationale Climat... qui, comme ils l'ont souligné avant, avait déjà des difficultés à assumer les missions de préparation et de monitoring de la politique climatique qui lui avaient été précédemment assignées.

Ces difficultés pourraient être d'autant plus importantes à l'avenir que le nouvel accord de coopération du 12 février 2018 relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020 confère à la Commission nationale Climat une nouvelle série de missions. Elle jouera notamment un rôle d'approbation de la méthodologie employée par les parties contractantes pour calculer la réduction d'émissions, de l'adaptation des quotas annuels d'émissions réalisée par les celles-ci, des plans d'action corrective, qu'elle pourra éventuellement demander elle-même à l'État fédéral, de la version définitive des inventaires régionaux d'émissions de gaz à effet

107. Art. 31/1 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

108. Et ce, alors que l'article 6, § 2, de l'accord de coopération du 14 novembre 2002 prévoit que la proposition soit en premier lieu soumise à la Conférence interministérielle élargie. Voir en ce sens SPF SANTÉ PUBLIQUE – ENVIRONNEMENT, *Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat*, avril 2013, [www.klimaat.be/files/7113/8253/0696/130426\\_Evaluation\\_CNC\\_web.pdf](http://www.klimaat.be/files/7113/8253/0696/130426_Evaluation_CNC_web.pdf), p. 14.

109. Ces recommandations sont fortement inspirées des résultats de l'audition de M. Peter Wittoeck, Chef du service « Changements climatiques » du SPF Santé Publique, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/3, pp. 7 et s.

110. Formulé ici dans la recommandation n° 13, ce souci de transparence refait apparition dans la recommandation n° 22 dans laquelle le Sénat prône de renforcer la transparence des travaux de la CNC et de rendre disponibles en ligne l'ordre du jour, les documents et les rapports des réunions de la Commission nationale Climat. Voir *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/4, p. 4.

111. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/4, p. 4.

112. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/4, p. 4.

113. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/4, p. 4.

114. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, p. 184.

115. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/4, p. 4.

116. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, pp. 185 à 188.

117. *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1364/12, point 2, e, de la résolution.

118. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, p. 209.

119. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, p. 211.

120. Voir les discussions sur la proposition de la recommandation n° 34, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, pp. 209 à 212.

de serre<sup>121</sup> et sera un lieu de rencontre pour les parties contractantes avant la détermination du solde indicatif de l'état de conformité belge conformément à l'article 79 du règlement registre<sup>122</sup>. Elle devra en outre calculer les soldes régionaux sur base des inventaires régionaux des émissions de gaz à effet de serre qu'elle a approuvés<sup>123</sup>. De plus, en cas de condamnation de la Belgique en vertu des articles 258 ou 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission nationale Climat devra fixer l'indemnité qui est due par chaque partie contractante proportionnellement aux engagements qu'elle n'a éventuellement pas atteints<sup>124</sup>. Enfin, la Commission nationale Climat assurera le suivi de la mise en œuvre de cet accord de coopération avec le CONCERE, un groupe de concertation qui renforce la coopération entre les Gouvernements fédéraux et régionaux dans le domaine de l'énergie<sup>125</sup>.

Dans ses recommandations nos 17, 18 et 19, le Sénat suggère de « renforcer la dynamique de consultation des parties prenantes par la Commission nationale Climat au fur et à mesure des étapes de son travail »<sup>126</sup> et insiste sur la nécessité pour la Commission de se réunir au moins deux fois par an et de rédiger un rapport annuel faisant état de ses activités, comme prévu dans l'accord de coopération de 2002<sup>127</sup>. Concernant ce rapport annuel, M. Vanackere, en commission, notait que le rapport d'avril 2013 du SPF Santé Publique soulignait déjà le manque de ponctualité, de précision et de publicité<sup>128</sup> de ces rapports<sup>129</sup>. C'est pour cette raison que la recommandation n° 19 précise le contenu que doivent avoir ces rapports et que la recommandation n° 20 prévoit que ces rapports seront présentés chaque année à tous les Parlements compétents en matière de climat en Belgique<sup>130</sup>.

Enfin, le Sénat recommande que la CNC établisse une vision à long terme et une feuille de route relative à la politique commune en matière de climat. Il recommande qu'un nouveau plan climat national soit rapidement élaboré et que celui-ci dresse un « aperçu clair des actions politiques engagées et envisagées et de leurs effets attendus »<sup>131</sup>. Les membres de la

commission des matières transversales au Sénat ont insisté pour que soit ajouté à cette recommandation un point sur la nécessaire cohérence de ce plan avec les plans des entités fédérées déjà existants. La CNC ne pouvait en effet pas créer, à elle seule, un plan national climat sans tenir compte des avancées ou pronostics d'avancées des entités fédérées, plan qui contiendrait, en outre, des objectifs contraignants à réaliser avant 2030 puis 2050 (allant donc au-delà de la législature) et assortis d'étapes intermédiaires suffisantes et évaluées chaque année<sup>132</sup>. En fin de recommandation, le Sénat propose à la CNC d'arrêter un calendrier pour le *burden sharing* 2021-2030, « en spécifiant les objectifs précis des décisions à prendre qui doivent être en cohérence avec les objectifs contraignants de l'Union européenne et avec les objectifs de l'Accord de Paris »<sup>133</sup>.

Rebondissons sur ce souci de cohérence avec les objectifs fixés par l'Union européenne et dans l'Accord de Paris. Aucune recommandation formulée par le Sénat ne souligne l'importance de la coordination entre le Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE) et la CNC. Le CCPIE est un organe administratif de concertation composé de représentants des cabinets ministériels et des administrations de l'Environnement, des Affaires étrangères et de la Coopération au développement, qui est chargé, entre autres, de l'organisation de la concertation, du travail préparatoire et de la représentation de la Belgique au sein des organisations internationales ou conférences ministérielles<sup>134</sup>. Ce manque de coordination avait déjà été souligné par le Service « Changements climatiques » dans son rapport de 2013<sup>135</sup>, alors que l'accord de coopération de 2002 donne à la CNC la mission de conseiller le CCPIE en vue de « déterminer le point de vue de la Belgique en politique internationale dans les domaines des Changements climatiques et des émissions de gaz à effets de serre »<sup>136</sup>. La CNC peut même demander au CCPIE d'inscrire certains points à l'ordre du jour<sup>137</sup>. À plusieurs reprises, lors de discussions parlementaires ou de témoignages dans la presse, d'aucuns ont souligné le caractère (trop) ambitieux des objectifs de

121. Voir respectivement, art. 9, 7, 24 et 28 et 17 de cet accord de coopération.

122. Art. 13 de cet accord de coopération.

123. Art. 18 de cet accord de coopération.

124. Art. 29 de cet accord de coopération.

125. Art. 33 et s. de cet accord de coopération.

126. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/4, p. 4.

127. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/4, p. 5.

128. La Commission a cependant un devoir d'information explicitement formulé à l'article 10 de l'accord de coopération du 14 novembre 2002.

129. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, p. 193.

130. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/4, p. 5.

131. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/4, p. 5.

132. Voir *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, pp. 199 et 200.

133. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/4, p. 5.

134. Voir « CCPIE – Parler d'une seule voix sur la scène internationale environnementale », [www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth\\_theme\\_file/19102773/Brochure\\_CCPIE\\_Parler%20d'une%20seule%20voix%20sur%20la%20scène%20internationale%20environnementale\\_FR.pdf](http://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/19102773/Brochure_CCPIE_Parler%20d'une%20seule%20voix%20sur%20la%20scène%20internationale%20environnementale_FR.pdf). Voir aussi *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, p. 13.

135. SPF SANTÉ PUBLIQUE – ENVIRONNEMENT, *Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat*, avril 2013, [www.klimaat.be/files/7113/8253/0696/130426\\_Evaluation\\_CNC\\_web.pdf](http://www.klimaat.be/files/7113/8253/0696/130426_Evaluation_CNC_web.pdf), p. 14.

136. Art. 6, § 2, point 3 de l'Accord de coopération du 14 novembre 2002.

137. Art. 6, § 2, point 3 de l'Accord de coopération du 14 novembre 2002.

réduction de la Belgique<sup>138</sup>. Or, le CCPIE représentant la Belgique au niveau international et participant ainsi aux négociations multilatérales sur l'environnement, il est inconcevable qu'il puisse mener sa mission à bien si, comme le déplore le Service « Changements climatiques » en 2013, « aucune interaction n'a lieu » entre la CNC et celui-ci et que « des questions telles que les liens entre politique nationale et développements aux niveaux européen et international n'ont été que rarement abordées par la CNC ».

## e) La création d'un organe interparlementaire de concertation

**17.** Le Sénat recommande « de créer une structure permanente qui prendrait la forme d'un organe de concertation interparlementaire, dans lequel se réuniraient au moins deux fois par an des députés de la Chambre des représentants, des députés des Parlements régionaux et des sénateurs, pour examiner la politique climatique et débattre des avancées réalisées ou à réaliser »<sup>139</sup>. La Commission nationale Climat devrait y présenter son rapport annuel et le président du Comité de concertation ainsi que les ministres concernés seraient invités à s'exprimer annuellement – ou « à chaque fois qu'une évolution européenne importante concernant la politique climatique » le nécessiterait – sur le « pilotage de la CNC et les arbitrages politiques qui en découlent »<sup>140</sup>. Le Sénat recommande également de « présenter au plus vite à cet organe de concertation interparlementaire, un projet de plan intégré national en matière d'énergie et de climat 2021-2030 de manière à prévoir un délai suffisant pour qu'il puisse faire l'objet d'un examen approprié avec les parlementaires concernés »<sup>141</sup>.

Au sein du Sénat, cette recommandation a mené à des débats animés. Certains défendaient la création d'une commission permanente au sein du Sénat, qui pourrait ainsi s'assurer des avancées pratiques potentiellement provoquées par son rapport d'information. En outre, il était argumenté que le Sénat était l'endroit le mieux adapté pour une concertation entre les parlementaires régionaux et fédéraux<sup>142</sup>. La formule finalement retenue n'est pas de loger cette « structure permanente » au sein du Sénat, mais d'organiser des

réunions interparlementaires en alternance dans les différentes assemblées du pays.

Une réunion de cette nature a eu lieu dès le 11 mai 2017 au Parlement flamand<sup>143</sup>. Lors de celle-ci, les parlementaires se sont accordés, à huis clos, sur un agenda et la méthodologie à employer pour mener à bien les réunions qui suivront. Dans la partie publique de la réunion, chaque délégation a présenté brièvement ses propres mesures en vue de lutter contre le changement climatique.

Cette réunion avait déjà été prévue avant que le Sénat ne rende son rapport d'informations et n'en est donc pas une conséquence pratique. Le fait qu'elle ait été partiellement interdite d'accès au public ne peut manquer d'interpeller. L'une des plus-values d'une meilleure association des parlementaires aux politiques de lutte contre le changement climatique réside précisément dans la publicité qui entoure, en principe, les travaux du Parlement. Cette publicité permet à la société civile et aux citoyens d'être informés et ainsi d'être en mesure de participer davantage à la conduite des politiques publiques. Il n'en demeure pas moins qu'avec ou sans publicité confier aux parlementaires une mission de contrôle du travail de la Commission nationale Climat participe d'une logique de reddition de compte, de responsabilité politique, incontournable en démocratie. Reste à formaliser cette dynamique interparlementaire dans un accord de coopération pour assurer sa pérennité et préciser à cette occasion son organisation, son fonctionnement et ses attributions.

**18.** Dans l'idée d'améliorer l'efficacité de tels rassemblements, il fut demandé lors de la réunion du 11 mai 2017, que les parlements représentés partagent, avant la prochaine réunion, leurs plans et documents respectifs concernant les mesures à prendre dans la lutte du réchauffement climatique. Ainsi, trois textes ont été envoyés aux différents membres du dialogue interparlementaire, chargés de les amender : un document de synthèse de tout ce qui a été récolté suite à la première réunion avait préalablement été rédigé, au même titre qu'un texte comparant les points de vue en présence (notez, entre les différentes entités) et un projet de texte pour la résolution commune<sup>144</sup>.

138. Voir notamment la question posée par une parlementaire wallonne au ministre wallon de l'Énergie P. Furlan le 25 mai 2017, [www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=all&id\\_doc=72469](http://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=all&id_doc=72469) ; voir aussi « Climat : L'objectif belge est-il trop ambitieux ? », *Le Soir*, <http://plus.lesoir.be/98364/article/2017-06-06/climat-l'objectif-belge-est-il-trop-ambitieux>.

139. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/4, p. 6.

140. *Ibid.* Certains pourraient voir un manque de cohérence, une certaine redondance, voire une superposition superflue entre la recommandation du renforcement du rôle du comité de concertation et celle portant sur la création d'un organe interparlementaire. Notons cependant que l'organe parlementaire joue ici davantage un rôle de comité d'avis, tandis que le comité de concertation jouerait plutôt un rôle de supervision et d'arbitrage. Cet organe interparlementaire a en effet été pensé en vue de renforcer la transparence et le dialogue entre les pouvoirs exécutifs et législatifs, ainsi que comme une possibilité de se rapprocher du principe de mutualité. Voir Avant-propos du rapport fait au nom de la commission des matières transversales, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, p. 5.

141. *Ibid.*

142. *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, pp. 204 et s.

143. <https://vlaams-parlement.prezly.com/vlaams-parlement-organiseert-eerste-interparlementair-overleg-klimaatdossier>. Y étaient invités les présidents des Parlements flamand (Jan Peumans), wallon (André Antoine), et bruxellois (Charles Picqué), le président de la Commission spéciale Climat et développement durable de la Chambre des représentants (Bert Wollants), et des parlementaires régionaux, cinq wallons, huit bruxellois et 11 flamands, dont plusieurs avaient déjà participé aux débats lors de la rédaction du rapport d'informations du Sénat, tels que Philippe Henry ou Annemie Maes.

144. Cette méthodologie fut décidée dans la première partie de la réunion du 11 mai 2017, qui, comme énoncé précédemment, s'est déroulée à huis clos. Elle fut néanmoins publiquement rappelée lors de la réunion interparlementaire du 18 octobre dernier. Voir Compte rendu de la deuxième réunion du dialogue interparlementaire sur le dossier climat, *Parlement Bruxellois*, 18 octobre 2017, pp. 1 à 5.

La réunion suivante eut lieu le 18 octobre 2017 au Parlement bruxellois, sous la présidence de Charles Picqué<sup>145</sup>. Il fut décidé de ne pas consacrer cette réunion à une discussion des nombreux amendements des trois textes précités que les parlementaires avaient le souhait de formuler. Le travail semblait titanesque et interminable, d'autant qu'entre les deux réunions, le 28 septembre 2017, le Parlement wallon avait adopté une résolution relative à la mise en œuvre d'une politique wallonne du climat<sup>146</sup> et que le texte initial avait tellement été amendé par le Parlement flamand, que son articulation avec le texte amendé par les autres parlements eut été un exercice acrobatique impensable dans le cadre d'une réunion à cette échelle. Charles Picqué invita finalement les membres de la réunion à se recentrer sur l'objectif premier de la réunion : se positionner en vue de la COP23 à Bonn le 6 novembre à propos de laquelle il était indiscutablement urgent d'adopter une déclaration commune<sup>147</sup>.

Cette première déclaration ne pouvant être à la hauteur des ambitions des parlementaires, faute de temps, il fut proposé de tenter d'adopter une déclaration commune plus ambitieuse et plus détaillée, grâce à l'installation dans les différents parlements de groupes de travail, pour la COP24 qui se déroulera à Katowice, en Pologne<sup>148</sup>.

Le 13 novembre 2017, les parlementaires se sont enfin arrêtés sur le texte définitif de leur déclaration commune pour la COP23, contenant 31 points et étant bien plus concise que le projet de texte proposé initialement par le Parlement flamand<sup>149</sup>. Dans celle-ci, les membres du dialogue parlementaire appellent notamment les Gouvernements fédéral et régionaux à « fournir les efforts nécessaires en vue d'appliquer l'Accord de Paris et le cadre pour l'énergie et le climat à l'horizon 2030 et 2050 de la Commission européenne et suggèrent à cette fin de fixer à 95 % le taux de réduction des gaz à effets de serre, par rapport à 1990, à l'horizon 2050 ». Ils exhortent « les membres des différentes assemblées parlementaires à envisager favorablement une loi sur le climat à la Chambre et, au sein des parlements régionaux, des décrets et ordonnances sur le climat qui comprennent des objectifs intermédiaires chiffrés et les budgets correspondants en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre » et soutiennent l'élaboration d'un pacte énergétique interfédéral à laquelle ils souhaitent être associés. Ils énoncent également toutes les matières pour lesquelles ils appellent à des politiques ambitieuses, telles que la mobilité, le logement, l'énergie fossile et l'énergie renouvelable. Dans ces domaines, ils définissent des objectifs chiffrés et des orientations

politiques. Si certaines formules pèchent par leur généralité, d'autres forment un embryon de Plan national Climat bien plus intégré que le Plan 2009-2012. En outre, les parlementaires insistent sur leur volonté de concertation et de coopération dans la politique climatique et « la nécessité d'une complémentarité maximale des politiques climatiques de l'État fédéral et des Régions », notamment au sein de la CNC. Au dernier point de leur déclaration, les parlementaires réitèrent leur intention de poursuivre leurs travaux à l'avenir, entre autres, en rédigeant une « résolution concrétisant plus avant les objectifs de la présente déclaration, à ratifier par l'ensemble des parlements représentés au sein du dialogue interparlementaire climat » en vue de la COP24.

Le 10 juillet 2018, les délégations parlementaires se sont accordées sur un texte commun. Convenant notamment que « la répartition institutionnelle des compétences, et la représentation coordonnée à l'international, nécessitent un travail de collaboration approfondi, tant au niveau gouvernemental qu'au niveau parlementaire », et que la « collaboration interparlementaire sur le thème climatique doit se poursuivre au fil de l'évolution des discussions internationales, des engagements de la Belgique et des décisions intrabelges, en particulier en vue de l'adoption de positions communes », la résolution contient une série d'orientations, notamment celle de rejoindre les États souhaitant renforcer les objectifs européens pour 2030 et de se fixer un objectif de réduction des gaz à effet de serre plus ambitieux que les 40 % fixés au niveau européen pour 2030. Si certains engagements sont plus vagues s'agissant entre autres de la COP24, on notera, pour notre propos, une attention particulière sur la dimension de gouvernance climatique belge. Les Parlements appellent leurs Gouvernements respectifs à réviser l'accord de coopération de 2002, à veiller à la « la saisine suffisamment en amont du Comité de concertation en cas de blocage politique interne à la Commission nationale Climat », à « associer les membres des différentes assemblées parlementaires à l'élaboration des plans nationaux intégrés Énergie-Climat, dont la première rédaction doit être finalisée d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2019 », et à « déposer des projets de loi, de décret et d'ordonnance sur le climat comprenant des objectifs intermédiaires chiffrés et les budgets correspondants en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre, afin de pouvoir les discuter et les examiner au sein des assemblées compétentes, dans un état d'esprit positif, d'évaluer toute décision pertinente du gouvernement au regard de son incidence sur le climat et sur la politique climatique, ce contrôle devant faire en sorte que les

145. La réunion était ouverte aux participants de la réunion précédente au Parlement flamand et aux membres effectifs et suppléants de la commission de l'Environnement.

146. Résolution relative à la mise en œuvre d'une politique wallonne du climat, 28 septembre 2017, *Doc., Parl. w., 2017-2018, 886-n° 9*, pp. 3 et s.

147. Deuxième réunion du dialogue interparlementaire sur le dossier climat, 18 octobre 2017.

148. *Ibid.*

149. Déclaration commune sur la politique climatique de la Belgique, 13 novembre 2017, Bruxelles. <http://weblex.irisnet.be/data/annexes/uploads/cop23/declarationCOP23.pdf>.

autorités réduisent de manière systématique les émissions de la société »<sup>150</sup>.

## Conclusion

**19.** En nous penchant sur l'impact du fédéralisme belge sur la politique climatique, nous avons cherché avant tout à affiner un diagnostic qui nous semblait parfois trop rapidement établi, et, à partir de là, à évaluer les remèdes envisagés. De ce point de vue, nous n'adhérons aucunement au slogan « refédéralisation du climat ». Nous exprimons également nos plus grands doutes sur l'efficacité des réponses apportées par la 6<sup>e</sup> réforme de l'État au déficit de coopération des collectivités politiques dans ce domaine. *Nothing works?* Nous n'irons pas jusque-là. On ne saurait s'accommoder d'une impuissance de l'État et de ses composantes à mener des politiques publiques ambitieuses sur cet enjeu crucial. Sans aller jusqu'à la refédéralisation complète, on peut raisonnablement plaider pour une intervention du législateur spécial clarifiant la répartition des compétences là où elle apparaît le plus problématique, notamment au regard des exigences de mise en œuvre du droit européen<sup>151</sup>. Il reste que des solutions sont envisageables à répartition des compétences inchangée, comme celles que l'on pourrait emprunter au droit comparé, même si l'exercice auquel s'est prêté le Sénat en la matière s'avère à ce stade peu concluant<sup>152</sup>. Il reste aussi que les recommandations du Sénat sont trop récentes pour qu'on puisse évaluer pleinement leur aptitude à répondre aux difficultés identifiées. Si nous avons émis certaines réserves sur le caractère peu concret, peu réaliste ou peu novateur de certaines recommandations, nous ne disposons pas encore du recul nécessaire pour tirer un bilan des travaux de la haute assemblée. Tout juste peut-on exprimer à ce stade l'espoir que la dynamique interparlementaire initiée en

marge et dans le prolongement des travaux du Sénat produise d'heureux fruits. Bien évidemment, on évitera de se bercer d'illusions sur une soudaine reparablementarisation de la démocratie belge. Mais si cette dynamique peut contribuer, avec d'autres initiatives comme celles visant à formaliser le rôle du comité de concertation ou à renforcer la Commission nationale Climat, à mettre de l'huile dans les rouages du fédéralisme belge, même modestement, elle sera alors utile. N'oublions pas que la mécanique institutionnelle ne peut pas tout. Si elle peut encourager la coopération, il n'en reste pas moins que celle-ci repose avant tout sur l'existence d'une volonté politique d'agir ensemble pour relever les défis, notamment s'agissant du climat. Si des parlementaires se saisissent de cette question, la mettent régulièrement à l'ordre du jour en faisant usage des outils de contrôle du Gouvernement qui sont les leurs attirent l'attention des médias et de la société civile, relaient dans leur parti et, le cas échéant, auprès des ministres appartenant à la même formation politique, les lignes de force des déclarations communes qu'ils adoptent, alors peut-être la prise de conscience de l'urgence de jouer pleinement le jeu de la concertation s'accroîtra.

Nous aurions aimé titrer cette contribution « Le fédéralisme à l'épreuve du changement climatique ». Force est néanmoins de constater qu'aujourd'hui, les axiomes du fédéralisme à la belge passent avant la lutte contre le changement climatique, à telle enseigne qu'il appartient à celle-ci de s'adapter au cadre fédéral plutôt que le contraire. Les récentes polémiques autour de la conclusion d'un pacte énergétique démontrent encore l'importance de repenser le fédéralisme belge pour sortir de cette logique où les instruments de blocage sont bien plus efficaces que ceux de pilotage. Il faudra se donner le mal de remettre l'ouvrage sur le métier lorsque viendra le temps de la 7<sup>e</sup> réforme de l'État. En espérant que cette fois, ce ne soit pas un mal pour un rien.

150. À l'heure où nous écrivons ces lignes, la résolution interparlementaire a été adoptée par certaines assemblées (voir not. Chambre, 2018-2019, n° 3319/1) et est encore à l'examen dans d'autres assemblées (voir not. Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 705-1).

151. En ce sens, C.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *op. cit.*, p. 217.

152. En vue d'établir son rapport d'information, le Sénat a posé une série de sept questions à une trentaine de pays quant à la répartition des compétences climat en leur sein et leur méthodologie pour répartir les objectifs de diminution de gaz à effet de serre (*Doc. parl., Sénat, 2016-2017, n° 6-253/2, pp. 88 et s.*). Outre que les réponses des États unitaires sont par nature peu pertinentes pour le cas belge, les éléments mis en avant par les États fédéraux s'avèrent peu importables en Belgique. Si l'Allemagne a réaménagé la répartition de ses compétences en matière environnementale, le Sénat évite prudemment la question dans ses recommandations. C'est que l'exemple allemand a ses limites au regard de l'attachement viscéral dans nos contrées à l'exclusivité des compétences. Par ailleurs, si des compétences concurrentes devaient être consacrées, encore faudrait-il que l'autorité fédérale fasse le choix de s'imposer. Par ailleurs, l'Autriche, autre État fédéral a répondu avec une certaine exhaustivité aux questions du Sénat, se confrontant aux mêmes difficultés que la Belgique pour mener des politiques cohérentes en matière de climat et répartir les charges entre ses collectivités. Institutionnellement, il ne se dégage des réponses de l'Autriche aucune piste qui pourrait inspirer la Belgique.