

GOVERNANCE BELGE EN MATIÈRE DE CLIMAT



UCLouvain
SAINT-LOUIS BRUXELLES

CYCLE DE SÉMINAIRES ACADÉMIQUES

RAPPORT DE SYNTHÈSE

22 NOVEMBRE 2018

1. CONTEXTE	3
2. OBJECTIFS	5
3. MÉTHODE	6
4. SYNTHÈSE	7
1. Pourquoi mobiliser la communauté académique spécialisée en sciences humaines autour de l'enjeu climatique ?	7
2. Comment situer le climat et la politique climatique dans la répartition des compétences, en Belgique? »	8
3. Le climat, une politique publique transversale à réarticuler ?	8
4. Comment coopère-t-on aujourd'hui sur l'enjeu climatique en Belgique ?	11
5. Il manque un moteur interne à la gouvernance climatique en Belgique	12
6. La « Commission nationale Climat » ne suffit-elle pas ?	12
7. Le moteur : le dialogue interparlementaire ?	12
8. Objectiver, certes, mais comment et par qui ?	13
9. Objectiver en constitutionnalisant le climat ?	14
10. Le moteur interne de la responsabilité de l'État	16
11. Le moteur externe : les exigences de l'Union européenne	17
12. Le moteur de la vigilance citoyenne	18
13. Le moteur d'une loi climat et d'un comité indépendant	19
5. CONCLUSIONS PROSPECTIVES	22
1. Une adaptation est nécessaire	22
2. Une loi climat en Belgique	22
3. Le climat dans la Constitution	23
4. De nouveaux outils d'évaluation des incidences	24
5. Le rôle des Parlements	24
6. La participation citoyenne et la participation des acteurs sociaux	25
Colophon	26

1. CONTEXTE

Le défi des changements climatiques impose une transformation profonde de notre modèle économique et social. Des actes politiques doivent être posés dans le court terme, et articulés à une vision stratégique à long terme. De telles mesures ne pourront être engagées et menées à bien que dans un cadre institutionnel et un système de gouvernance adéquats. Compte tenu, notamment, de son architecture fédérale particulière, la Belgique fait face à des défis d'envergure en la matière.

L'Accord de Paris appelle à mettre en place des « stratégies à long terme de développement à faible émission de gaz à effet de serre ». Au niveau européen, un ensemble de dispositions règlementaires et législatives se met en place, qui fournira le cadre de la politique énergétique et climatique pour les décennies à venir. Au cœur de ce dispositif, le nouveau règlement sur la « Gouvernance de l'Union de l'Énergie » établit un ensemble de règles portant sur le contenu, le format, le mécanisme de suivi, d'évaluation et d'ajustement de « Plans nationaux intégrés énergie-climat » et de « Stratégies basses émissions à long terme ». Ces plans et ces stratégies devront être élaborés par chaque État-membre et soumis à la Commission européenne respectivement à la fin de l'année 2018 et à la fin de l'année 2019. La Belgique est donc tenue d'adopter à brève échéance des plans et stratégies qui seront déterminants pour l'action en matière d'énergie-climat dans les années à venir.

Les expériences passées (p.ex. la conclusion de l'accord sur le partage des efforts climat-énergie 2013-2020) et récentes (p.ex. les discussions sur le pacte énergétique) témoignent des limites du cadre institutionnel belge et de son fonctionnement lorsqu'il s'agit d'engager des actions de nature transversale, impliquant différents niveaux de pouvoir, et s'inscrivant dans une perspective de moyen ou long terme. L'accord de la 6^{ème} réforme de l'État (2011) a cherché à apporter une première réponse à cette problématique, en appelant au renforcement de la Commission Nationale Climat (CNC), en instaurant un « mécanisme de responsabilisation climat », et en instituant un « droit de substitution » spécifique au profit de l'autorité fédérale dans le cadre des obligations internationales relatives au climat.

Mais ces engagements se révèlent insuffisants. La Belgique tarde à prendre les décisions urgentes qui s'imposent afin de s'engager sur la voie de la transition vers une société bas-carbone, et de respecter ses engagements européens et internationaux. Et ce dans un contexte où l'on assiste à diverses initiatives visant à renforcer l'ambition, tant au niveau international (cf. le processus du « Dialogue Talanoa ») que chez nos voisins (les Pays-Bas, la France, le Luxembourg et l'Allemagne notamment¹).

Diverses institutions et organes se sont récemment penchés sur la question de la gouvernance en matière de climat dans notre pays. Citons notamment, au niveau institutionnel,

1 Ces actions politiques sont lancées dans le cadre de la coalition 'Paris Proof Coalition'.

les travaux récents du Sénat de Belgique, relatifs au processus décisionnel intra belge en matière de répartition de l'effort climatique. Un « dialogue interparlementaire climat » a également été initié, qui s'est fixé pour objectif d'élaborer une résolution en vue de la COP24, de l'élaboration du Plan national intégré énergie-climat (qui a été adopté à l'unanimité dans les commissions parlementaires respectives fédérales et régionales).

C'est dans ce contexte que l'Université Saint-Louis – Bruxelles a organisé en 2018, sous la direction du Prof. Delphine Misonne, CEDRE, avec la collaboration du CIRC et du CresPo, avec le soutien du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et environnement (DG Environnement - Service Changements climatiques) mais aussi l'appui d'un comité scientifique composé des représentants de différentes universités belges, un cycle de quatre séminaires sur la gouvernance belge en matière de climat.

2. OBJECTIFS

Le cycle de séminaires sur la gouvernance climatique qui s'est tenu d'avril à octobre 2018 avait plusieurs objectifs :

- ▶ Susciter l'intérêt du monde académique pour les enjeux de la gouvernance climatique en Belgique, au départ des disciplines de sciences humaines (principalement le droit et la science politique) ;
- ▶ Identifier les thèmes sur lesquels les spécialistes universitaires en sciences humaines disposent d'une expertise susceptible d'être utilement convoquée, tant à des fins de compréhension de l'état de cette gouvernance, de sa mise en contexte ou de la recherche de solutions ;
- ▶ Croiser les savoirs existants et identifier les zones d'inconfort, d'un point de vue académique, qui nécessiteraient une attention de la part des chercheurs ;
- ▶ Apprendre et comprendre les différents rouages de la gouvernance climatique, à de multiples niveaux, grâce à l'éclairage d'experts invités ;
- ▶ Identifier d'éventuels éléments de convergence et de divergence, tant sur la situation des enjeux que sur la formulation de propositions, émanant du monde académique ;
- ▶ Être un laboratoire au sein duquel pourront s'élaborer des propositions innovantes ;
- ▶ Aboutir à la constitution d'un réseau d'experts, au sein duquel des collaborations scientifiques pourront s'établir.

Les éléments essentiels des discussions tenues lors de chacun de ces quatre séminaires sont disponibles en ligne sur le site www.climat.be. Le présent rapport en dresse la synthèse, tout en y ajoutant des considérations transversales et prospectives.

Comme rappelé lors de chaque séance, ces rapports ne sont ni des rapports de consultation, ni des écrits scientifiques, ni des inventaires exhaustifs de l'état de l'art.

Ils constituent plutôt le reflet de la rencontre de savoirs et d'un travail exploratoire né du souci de discuter ensemble et de mieux comprendre les particularités de la gouvernance du climat en Belgique, à l'heure de la mise en œuvre de l'Accord de Paris, sans qu'une recherche de longue haleine ne leur serve de soutien. Ils sont plutôt une invitation à affiner les constats et à vérifier les pistes de solutions.

3. MÉTHODE

Les séminaires mirent en présence des spécialistes de différents horizons (droit constitutionnel, droit de l'environnement, sciences politiques, économie, sciences du climat...).

Ils s'adressaient prioritairement à un public averti, composé d'experts académiques mais aussi d'observateurs privilégiés de la politique climatique.

Ils rassemblèrent un public convoqué sur invitation, constitué de deux cercles :

- ▮ les académiques identifiés par le comité scientifique comme ayant une expertise à partager sur le thème retenu pour la séance envisagée. Les invitations comportaient une série de questions destinées à faciliter la préparation de la discussion, ceci afin de pouvoir rentrer le plus rapidement possible dans le vif du sujet lors de la séance ;
- ▮ un groupe d'observateurs, qu'il s'agisse de parties prenantes invitées par le SPF ou d'étudiants-chercheurs.

A ceux-ci se rajoutaient des orateurs, académiques ou non, auxquels il fut demandé d'introduire brièvement un « état de la question », afin de cadrer les discussions et de faciliter les échanges interdisciplinaires. Les slides de ces introductions, ainsi que le nom et les fonctions des orateurs ayant accepté de participer à l'exercice, sont disponibles en ligne.

Les thèmes et le contenu de chacun des séminaires furent proposés par le comité scientifique du projet, dirigé par le Prof. D. Misonne (USL-B, CEDRE), composé des Prof. D.Misonne (USL-B, CEDRE), Prof. M. El Berhoumi (USL-B, CIRC), Prof. F. Tulkens (USL-B), Prof. L. Lavrysen (UG), Prof. C.-H. Born (UCL), Prof. B. Denis (USL-B), Dr. H. Schoukens (UG), D. Van Eeckhoutte (USL-B), C. Nennen (USL-B), L. Triaille (USL-B) et S.Seys (USL-B).

Le rapport de chacune des séances a été rédigé par l'Université Saint-Louis Bruxelles, en langue française (ces rapports sont traduits vers le néerlandais). Le cycle proprement dit s'est déroulé en quatre séances.

4. SYNTHÈSE

1. POURQUOI MOBILISER LA COMMUNAUTÉ ACADÉMIQUE SPÉCIALISÉE EN SCIENCES HUMAINES AUTOUR DE L'ENJEU CLIMATIQUE ?

Le défi majeur qu'est l'urgence climatique n'est pas encore fondamentalement compris, pas même par le monde politique.

Le défi, sur lequel la communauté scientifique s'accorde, est la nécessité d'arriver à un taux d'émissions nul de gaz à effet de serre d'origine humaine, le plus rapidement possible (dans les quinze prochaines années) et en tout cas d'ici la moitié du siècle. Il s'agit de maintenir le réchauffement sous le seuil de 1,5 °C².

Atteindre ces objectifs d'émissions nulles nécessite des réformes profondes de l'économie, radicales, puisqu'il s'agit d'aboutir à sa décarbonation massive et à sa neutralité totale en gaz à effet de serre. Cette décarbonation doit être comprise comme une transformation structurelle de l'économie qui impactera le monde du travail.

La somme des engagements pris par les États dans le cadre de l'Accord de Paris est largement en-dessous des objectifs scientifiquement établis. Ces engagements doivent être non seulement respectés, mais aussi largement dépassés, dans des délais rapprochés.

Il est impossible de transiger avec ces constats scientifiques ; le rôle des politiques publiques climatiques est de « rendre possible ce qui est nécessaire ».

Cette neutralité carbone doit cependant être envisagée de manière intégrée, en tenant compte des incidences des mesures prises sur les autres enjeux environnementaux et la protection de la santé publique.

Les politiques publiques nationales ont un rôle majeur à jouer et peuvent s'inspirer directement des études du GIEC pour évaluer leurs capacités d'action.

La moindre représentativité des sciences humaines dans les travaux du GIEC est cependant une préoccupation.

Le GIEC est un organe global d'analyse de la littérature scientifique, et non une instance d'étude d'impact de politiques publiques déterminées.

Une mobilisation générale de la société civile est indispensable pour supporter, consolider, et faire perdurer les solutions dégagées.

L'éducation globale et permanente aux enjeux climatiques est un pilier non-négligeable de la faisabilité de ce changement.

² IPCC Special Report on Global Warming of 1.5 °C.

Pour que cette mobilisation porte ses effets, la société civile doit à son tour disposer de leviers d'actions lui permettant de peser sur les politiques publiques. Or, ce chaînon est encore partiellement manquant.

2. COMMENT SITUER LE CLIMAT ET LA POLITIQUE CLIMATIQUE DANS LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES, EN BELGIQUE? »

Les compétences nécessaires à la mise en œuvre de politiques climatiques ne se limitent pas à la réduction des émissions (mitigation). Elles portent aussi sur l'adaptation au changement climatique (chaleur, inondations, cycle de l'eau, couverture des sols, dédommagements, etc.), sur des questions de financement, d'éducation, de solidarité Nord-Sud, etc.

Ces compétences (tant relatives à la mitigation qu'à l'adaptation) sont réparties entre les différentes collectivités.

Aujourd'hui, les Régions en détiennent la majeure partie (dont l'aménagement du territoire, l'environnement, le logement, l'agriculture, les transports et travaux publics). L'État fédéral détient certaines compétences fondamentales (dont les normes de produit, la SNCB, la coopération au développement) ainsi que la compétence résiduaire. Les politiques économique et énergétique sont partagées par l'État fédéral et les Régions, tandis que chaque collectivité dispose d'une compétence fiscale propre. Les Communautés détiennent la compétence centrale de l'éducation, en plus de gérer de nombreuses infrastructures (éducation, santé, culture).

La gouvernance climatique étant transversale, elle implique donc la mobilisation de ce large panel de compétences, dans des proportions variées.

Il est évident que cet « éclatement » des compétences climatiques rend les politiques intégrées de gouvernance plus lentes à mettre en œuvre.

Les séminaires n'ont pas été consacrés à dresser l'inventaire de ce qui se fait déjà dans chacune des trois Régions, des trois Communautés et au niveau fédéral. Le détail de certaines législations n'a pas été mis en exergue, comme le contenu et le mode de fonctionnement du « décret climat » qui existe en Région wallonne depuis 2014.

L'axe central proposé à la réflexion lors de ces séminaires portait en effet par priorité sur les articulations entre ces différents pouvoirs, sur la possibilité d'une cohérence, d'une action coordonnée portée vers de mêmes objectifs, sur la capacité d'exprimer une vision dont la clarté soit à la mesure de l'enjeu de la décarbonation de l'économie.

3. LE CLIMAT, UNE POLITIQUE PUBLIQUE TRANSVERSALE À RÉARTICULER ?

D'un point de vue comparé, une structure fédérale constitue parfois un atout en matière climatique.

On observe cette situation actuellement aux Etats-Unis où les collectivités fédérées prennent le relais d'un État central défaillant. Par ailleurs, une prise de décision à l'échelle régionale peut se révéler plus en phase avec les particularités de l'économie locale qu'une approche globale. Des études indiquent cependant que, dans le cas de la Belgique, l'effet d'émulation à la hausse n'est pas démontré en matière de politique climatique³.

L'analyse comparée confirme qu'une répartition trop rigide des compétences entrave l'adoption de politiques climatiques efficaces. La rigidité du système belge pèse sur l'adoption de politiques climatiques ambitieuses par les différentes collectivités. Cette rigidité résulte du fait que la division des compétences est fondée sur des principes d'exclusivité et d'autonomie. Contrairement au fédéralisme de nombreux États, la Belgique n'adhère pas à un régime de type hiérarchique, où un niveau de pouvoir est susceptible de jouer un rôle de coupole ou d'impulser des lignes directrices.

Une modification profonde du mode de répartition (ou de délimitation) des compétences ne semble pas être envisageable aujourd'hui, tant d'un point de vue politique que pratique. Les participants n'ont pas connaissance de propositions concrètes de redistribution matérielle des compétences en matière de climat, qu'elles émanent des autorités politiques ou de la littérature scientifique. Constituer un ensemble homogène de compétences attribuées à la gouvernance climatique, tout en maintenant un régime fédéral fondé sur l'autonomie des entités fédérées, semble peu réaliste.

Les Communautés et les Régions, sur la base l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, mais aussi l'autorité fédérale peuvent intervenir dans les matières pour lesquelles elles ne sont pas compétentes, à condition que ces dispositions soient nécessaires à l'exercice de leurs propres compétences, que la matière se prête à un régime différencié, et que l'empiètement soit marginal. Un usage plus entreprenant de ces pouvoirs implicites pourrait être envisagé en matière climatique, même si le potentiel d'un tel usage reste limité.

Un mécanisme de substitution en faveur de l'État fédéral a été instauré en matière d'obligations climatiques internationales (article 169 de la Constitution et article 16, § 4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles) lors de la sixième réforme de l'État.

Il présente l'avantage d'être plus préventif que le mécanisme de substitution de droit commun (article 16, § 3), en ne requérant pas une condamnation internationale de l'État belge, mais un simple constat de manquement à ses obligations climatiques par l'instance de *monitoring* de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ou par la Commission européenne.

D'un commun avis des participants, il semble cependant très peu probable que ce mécanisme soit jamais activé, en raison de sa lourdeur procédurale et des conceptions domi-

³ Happaerts, Sander; 2015. Climate governance in federal Belgium: modest subnational policies in a complex multi-level setting. *Journal of Integrative Environmental Sciences*; 2015, vol. 12; iss. 4; pp. 285-301.

nantes du fédéralisme belge, fortement attaché au principe d'autonomie et marqué par sa dynamique bipolaire, qui s'y opposent.

D'un point de vue prospectif, on a souligné l'intérêt que pourrait avoir un mécanisme de tutelle spéciale de l'État fédéral sur les autres collectivités en matière climatique, bien plus effectif et préventif que le mécanisme de substitution. Une telle proposition se heurte toutefois aux mêmes obstacles. Dans cette veine, un mécanisme original existe en matière de recherche scientifique, qui mériterait plus d'attention.

La loi spéciale de réformes institutionnelles dispose que 'l'autorité nationale peut prendre des initiatives, créer des structures et prévoir des moyens financiers pour la recherche scientifique dans les matières qui sont de la compétence des Communautés ou des Régions, et qui, en outre :

- a) font l'objet d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux auxquels la Belgique est partie contractante ou considérée comme telle;
- b) ou se rapportent à des actions et programmes qui dépassent les intérêts d'une Communauté ou d'une Région.

Dans ces cas, l'autorité fédérale soumet, préalablement à sa décision, une proposition de collaboration aux Communautés et/ou aux Régions, sur avis du Conseil fédéral de la politique scientifique composé conformément à l'article 92*ter*. Chaque Communauté et chaque Région peut refuser toute participation en ce qui la concerne et en ce qui concerne les établissements relevant de sa compétence (article 6*bis*, §3). Cette prise en charge de manière *ad hoc* par le fédéral, moyennant l'accord *ad hoc* des entités fédérées est un mécanisme qui pourrait s'avérer intéressant en matière de gouvernance climatique.

Enfin, suite à la proposition du Conseil fédéral au développement durable, le Sénat a appelé les collectivités à respecter un principe de mutualité, lequel les inviterait à renforcer l'efficacité de leurs mesures respectives dans l'exercice de leurs propres compétences, et non seulement à s'abstenir de s'entraver mutuellement comme les y oblige le principe de loyauté fédérale déjà inscrit à l'article 143 de la Constitution.

Ce principe est aujourd'hui de nature politique. Sans positionnement de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ou modification législative, évoquer ce principe n'a d'autre effet que politique. D'un point de vue juridique, il pourrait se construire comme une extension du principe de loyauté fédérale et en constituer la face positive. Il faut aussi penser son articulation à des objectifs et à des valeurs, car la recherche de cohérence pourrait sinon se révéler ambivalente, si elle ne fait qu'exhiber des conflits de finalités. Le principe de mutualité devrait s'articuler à des objectifs et valeurs inscrites dans une loi spéciale ou dans la Constitution.

4. COMMENT COOPÈRE-T-ON AUJOURD'HUI SUR L'ENJEU CLIMATIQUE EN BELGIQUE ?

L'article 92*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles habilite les différentes collectivités à conclure des accords de coopération sur l'exercice conjoint de compétences propres. L'organisation générale de la gouvernance climatique en Belgique prend la forme de tels accords.

L'expérience montre que l'instrument est particulièrement lourd, insatisfaisant et susceptible de mener à des situations de blocage.

Un blocage à plusieurs niveaux :

- ▶ au niveau de la décision de négocier de tels accords, prise par chacune de ces collectivités. Rien ne les y oblige juridiquement aujourd'hui, alors que la conclusion d'accords est rendue obligatoire pour certaines matières par la loi spéciale de réformes institutionnelles. De tels accords sont en principe facultatifs, mais le juge peut en rendre l'adoption nécessaire, lorsqu'il estime les compétences sont à ce point imbriquées qu'il est devenu impossible d'agir seul.
- ▶ au niveau de la décision sur le contenu de tels accords, car ces accords doivent être conclus à l'unanimité, ce qui confère un droit de veto à chaque collectivité négociante.
- ▶ au niveau du choix de l'ambition porté par de tels accords, vu le risque de conflit négatif. Aucune autorité n'est formellement investie de la charge de porter l'enjeu climatique. L'arbitrage politique au sein du Comité de concertation est considéré comme défailant. Les postures peuvent s'avérer défensives. Il n'y a pas de positionnement hiérarchique possible, il n'y a pas d'arbitre en cas de dissensus.

Par ailleurs, lorsqu'un accord de coopération existe, encore faut-il qu'il sorte ses effets.

L'accord de 2002 qui met en place la Commission nationale climat n'est pas correctement mis en œuvre.

La Commission nationale Climat (CNC) a été créée en 2002 pour élaborer des plans nationaux et proposer des projets d'accord de coopération au Comité de concertation, sur la base d'un calendrier défini dans l'accord de coopération du 14 novembre 2002. Mais le bilan de la CNC est largement en dessous du rôle central qui lui a été assigné et son fonctionnement doit être amélioré, comme l'explique le Sénat dans son rapport d'information du 23 janvier 2017 sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique (DOC 6-253/4 – 2016/2017) et les avis du Conseil fédéral au développement durable (CFDD) (du 25 octobre 2013, de fin mai 2014 et du 4 juillet 2016 ; l'avis adopté en 2014 est un avis commun émanant de l'organe d'avis fédéral [CFDD] et des organes d'avis régionaux [SERV, Minaraad, CWEDD, CESRBC et CERBC]).

5. IL MANQUE UN MOTEUR INTERNE À LA GOUVERNANCE CLIMATIQUE EN BELGIQUE

Les pistes de facilitation de la gouvernance climatique belge se rejoignent toutes dans la nécessité de créer un « moteur interne ».

Aujourd'hui, le rôle moteur est exercé de l'extérieur, par l'effet du droit international et du droit de l'Union européenne. L'Union européenne s'est imposée comme le niveau essentiel en la matière.

Si la nécessité de consolider, voire de créer, un moteur interne semble faire consensus, est tout autant posée la question de la nécessité de passer par des réformes de nature institutionnelle ou structurelle pour ce faire : la mise en place d'une taxe carbone ne permettrait-elle pas de parvenir à ce même résultat ?

6. LA « COMMISSION NATIONALE CLIMAT » NE SUFFIT-ELLE PAS ?

Dans son rapport précité, le Sénat a formé plusieurs recommandations concrètes pour améliorer le fonctionnement de la Commission nationale climat, dont certaines méritent d'être mieux explorées : l'amélioration de la transparence, la nécessité d'une responsabilité politique de ses membres et d'un contrôle parlementaire, un dialogue renforcé (en amont et en aval) et une redistribution des rôles avec le Comité de concertation, une meilleure collaboration avec le Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE), la création d'un centre d'excellence.

Les avis sont partagés quant à la possibilité que la CNC puisse jouer un rôle efficace de moteur de coopération à l'avenir. La nécessité de confier ce rôle à de nouvelles instances est envisageable.

7. LE MOTEUR : LE DIALOGUE INTERPARLEMENTAIRE ?

La nécessité de fonder le mandat de l'exécutif belge sur une position commune des collectivités politiques dans le cadre des négociations internationales a donné lieu, en 2017, à la mise en place, informelle, d'un organe de concertation interparlementaire en matière climatique.

Ce « dialogue interparlementaire climat » implique des parlementaires de la Chambre et du Sénat, du Parlement flamand, du Parlement de Wallonie et de la Région de Bruxelles-Capitale. Les Parlements des Communautés ne semblent pas y jouer un rôle de premier plan.

Les membres du dialogue interparlementaire climat s'efforcent de travailler ensemble, dans le cadre de leurs compétences respectives, sur la question de l'ambition et de l'efficacité de la politique climatique belge. Il émet des propositions à l'égard des gou-

vernements concernés, soit le gouvernement fédéral, le gouvernement flamand, le gouvernement wallon et le gouvernement bruxellois.

Cette pratique est considérée comme un développement intéressant et potentiellement innovant.

Elle démontre une faculté de développer une vision commune sans pourtant changer les structures actuelles. Elle augmente également la visibilité médiatique de la position officielle des différents acteurs. Elle semble rendre possible un éventuel entraînement vers le haut des objectifs communs.

Le potentiel mais aussi les insuffisances de cette dynamique méritent d'être étudiés plus avant. Faut-il en organiser l'ancrage juridique ou les cadres actuels suffisent-ils ? Faut-il organiser l'articulation de ce dialogue avec l'action des Gouvernements ou le soutenir par un travail d'objectivation confié à une structure externe, indépendante et compétente.

8. OBJECTIVER, CERTES, MAIS COMMENT ET PAR QUI ?

La nécessité d'objectiver surgit de beaucoup de discussions lors du cycle de séminaires :

- ▶ objectiver l'enjeu climatique en Belgique ;
- ▶ objectiver la formulation des objectifs ;
- ▶ objectiver les besoins,
- ▶ objectiver les options et les réalisations des politiques publiques ;
- ▶ objectiver les charges (un budget carbone) et les financements nécessaires (un budget) ;
- ▶ objectiver la clé de répartition des charges, cette division de l'effort étant une pierre d'achoppement récurrente.

Ceci de manière non politique, à l'inverse de ce qu'induit actuellement la Commission nationale climat en vertu de sa composition.

Cette objectivation (*ex ante* ou *ex post*) servirait d'appui aux parlementaires et aux gouvernements, mais aussi aux citoyens (en vue du contrôle démocratique nécessaire) ou encore, c'est moins connu, aux acteurs de l'ordre judiciaire. Ces derniers doivent en effet aussi disposer de normes de référence, dans leur contrôle du respect des objectifs de développement durable, des droits fondamentaux et autres dispositions constitutionnelles ou internationales existantes, des fondements de la responsabilité civile, etc.

Une telle objectivation renforcerait la sécurité juridique pour tous les acteurs, en ce compris les entreprises. Elle offrirait une meilleure prévisibilité de l'action publique.

Cette objectivation pose des questions :

- ▶ *de méthode*

Il faut éviter le simple déplacement de la négociation politique.

Les méthodes retenues pourraient entériner des effets d'émulation, de manière automatique. La proposition du Sénat de répartir les recettes ETS entre les Régions au *pro rata* des réductions de gaz à effet de serre obtenues par chaque Région mérite l'attention, de même que celle de mettre en place un système unique de *monitoring* et de rapportage cohérent correspondant aux exigences européennes de gouvernance.

Il s'agirait de parvenir à dépolitiser les questions de répartition des charges.

► de structure

Aujourd'hui, aucune instance officielle (belge) d'analyse des politiques publiques en matière climatique ne jouit d'un caractère scientifique indépendant, nettement dissocié du politique. Ni la Commission nationale Climat, organe de concertation politique, ni le Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE). Quant au GIEC, il ne s'agit pas d'une instance d'étude d'impact de politiques publiques déterminées.

Une telle situation est en décalage avec les initiatives mises en place dans d'autres pays européennes, où des 'lois climat' créent des instances dont le rôle est, précisément, de servir de rôle d'expert, de conseiller mais aussi d'évaluateur indépendant.

9. OBJECTIVER EN CONSTITUTIONNALISANT LE CLIMAT ?

Constitutionnaliser le climat est une manière d'objectiver l'obligation de prendre l'enjeu climatique au sérieux, en tant qu'enjeu sociétal majeur, qui puisse conférer une vision sur le long terme pour l'ensemble des acteurs.

L'enjeu climatique n'est plus négociable, s'il est consacré au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, que ce soit en tant que directive de politique générale ou, selon l'ancrage choisi, de source de droits et d'obligations pesant sur l'ensemble des acteurs, dont les pouvoirs publics.

Vu le message scientifique et la nécessité de décarboner radicalement l'économie dans les prochaines années, ne pas inscrire un tel objectif dans la Constitution, à l'occasion d'une prochaine réforme, serait incohérent.

Certains pays ont déjà franchi les pas et le débat est lancé chez nos voisins, dont la France en particulier : faut-il constitutionnaliser le climat ?

En Belgique, le climat se trouve en réalité déjà, de manière implicite, dans plusieurs dispositions, qu'il s'agisse de dispositions de politique générale (art. 7bis et le développement durable), de la protection du domicile (art.22), du droit à la protection d'un environnement sain (art.23).

Sur le plan du contentieux, il subsiste d'ailleurs de larges possibilités, encore peu explorées, d'interpréter les dispositions existantes à la lueur des traités internationaux. L'Accord de Paris – en particulier ses objectifs contenus dans les articles 2 et 4 – aura une

incidence sur l'interprétation de la Constitution. Le principe de *standstill*, déjà consacré par voie jurisprudentielle au départ de l'article 23 de la Constitution, peut être mobilisé contre une *inaction* de l'autorité, laquelle induirait par elle-même un recul illégal (non justifiable) de protection, dans un contexte de dégradation environnementale.

Mais l'inscription de l'urgence climatique dans la Constitution traduirait de manière plus explicite la prise au sérieux de cet enjeu sociétal majeur et de la légitimité de sa prise en compte. C'est bien là le rôle d'une Constitution.

L'inscription du climat dans la Constitution pourrait se faire, avec des effets variés, par un ajout dans l'article 7bis (ouvert à la révision en 2014), par un ajout dans l'article 23 de la Constitution, ou par l'introduction d'une nouvelle disposition indépendante (éventuellement sous le titre 1bis)

Des réserves furent exprimées quant à la prévalence qui serait ainsi accordée au climat, par rapport à d'autres enjeux écologiques, tout aussi graves et urgents. Ainsi, lors de similaires discussions récentes en France, les implications d'une telle inscription dans la Constitution sur les enjeux énergétiques globaux ont pu susciter de sérieuses craintes, notamment parce qu'elle pourrait justifier un feu vert accordé à l'énergie nucléaire ou à des mesures qui remettraient en cause les équilibres écologiques (ingénierie climatique). Une telle reconnaissance constitutionnelle devrait donc être encadrée par l'affirmation de la nécessité d'une approche intégrée des préoccupations environnementales.

L'inscription de valeurs dans la Constitution génère dans le chef des pouvoirs publics l'obligation d'en assurer l'effectivité.

Elle apporterait une réponse au risque de conflit négatif évoqué ci-avant et servirait de boussole au principe de mutualité.

L'inscription du climat dans la Constitution renforcerait la justiciabilité des obligations des pouvoirs publics à l'égard du climat et de l'adaptation au changement climatique.

De l'avis commun des intervenants, des recours seront de toute façon intentés devant la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État sur la base des dispositions existantes, mais ajouter un outil supplémentaire n'est pas négligeable, tant pour les plaideurs que pour les juridictions saisies.

Un accroissement des pouvoirs du juge ne constituerait pas une menace pour la séparation des pouvoirs, puisque l'action du juge consiste à constater une (non-) violation/insuffisance et à en ordonner la cessation/réparation, jamais à substituer son action à celle de l'autorité défailante.

De manière plus prospective et ambitieuse, la possibilité d'inscrire une obligation de résultat dans la Constitution, commune aux différentes collectivités, adéquatement objectivée et aisément contrôlable, a également été évoquée. La création d'un recours en carence administratif, couplé à cette nouvelle disposition constitutionnelle, pourrait en assurer la portée.

Les exigences européennes et l'obligation d'intensifier les exercices de planification, tous les cinq ans, invitent aussi à la création d'une assise solide permettant de garantir l'importance conférée, dans la société belge, à l'enjeu climatique

10. LE MOTEUR INTERNE DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

Le 'moteur interne' de la gouvernance climatique se trouve déjà potentiellement dans les principes de responsabilité de l'État, en ce compris à l'égard de l'enjeu climatique.

L'État est responsable à l'égard de ses citoyens et son comportement est soumis au contrôle du juge.

La Cour de Cassation le confirme : le principe de la séparation des pouvoirs, qui tend à réaliser un équilibre entre les différents pouvoirs de l'État, n'implique pas que celui-ci serait, de manière générale, soustrait à l'obligation de réparer le dommage causé à autrui par sa faute ou celle de ses organes dans l'exercice de la fonction législative.

Le juge s'attachera à identifier les 'normes de comportement' qui s'imposent à l'État, à l'aune de multiples sources. Parmi celles-ci : le contenu d'un accord international, le rôle de modèle attendu de la part de l'État, l'expertise scientifique.

Aux Pays-Bas, dans l'affaire Urgenda, un arrêt du 9 octobre 2018 vient de confirmer la condamnation de l'État néerlandais pour défaut d'ambition en matière climatique. Ce défaut d'ambition émane précisément d'une violation de l'obligation générale de prudence en matière civile (décision de juin 2015 prononcée en première instance par le tribunal de La Haye), à quoi la Cour d'appel ajouta le constat de la violation des droits de l'homme dont pouvait se prévaloir l'association Urgenda : droit à la protection du domicile et droit à la vie.

Il fut confirmé lors du séminaire que l'affaire Urgenda et la décision judiciaire prononcée en première instance sont bien à l'origine des récents développements politiques et juridiques aux Pays-Bas ayant mené récemment à la décision d'adopter une loi « climat ».

Les dispositions de l'Accord de Paris sont susceptibles de modeler le comportement normal et diligent attendu de la part d'un État développé comme la Belgique, de même que l'urgence climatique. La différenciation, caractéristique de l'Accord de Paris, peut jouer un rôle favorable dans l'individualisation de la responsabilité de l'État, pour la Belgique qui relève des « pays développés ».

L'absence d'une responsabilité spécifique à l'égard du climat, qui serait consacrée par une législation, ne présume pas des avancées jurisprudentielles à venir. Les textes en place confèrent une large marge d'appréciation au juge

Les prétoires s'ouvrent aux associations et aux citoyens en matière environnementale, sous la pression de la Convention d'Aarhus, ce qui est propice à la soumission de questions nouvelles au juge, jamais explorées encore à ce jour.

On constate une vague d'actions judiciaires en matière de climat qui, portées devant des juges nationaux, de manière quasi concomitante dans le monde entier, présentent toutes des similitudes : type de requérants, types de moyens, médiatisation. Le juge devient l'un des nouveaux gardiens de la cause climatique.

Les actions en justice contribuent à la médiatisation de la question climatique et des éventuelles défaillances des autorités publiques.

Les actions en responsabilité attirent aussi l'attention du secteur des assurances, confronté à la nécessité évidente d'assumer désormais la réalité du risque climatique.

Ces actions sont confrontées à de nombreuses limites. La responsabilité demeure un outil individuel de droit interne. Le droit de la responsabilité civile belge ne s'est pas encore adapté à l'urgence de l'enjeu écologique, ce qui devient est sujet de polémiques.

L'outil judiciaire est toutefois bien déjà capable de faire bouger les lignes en provoquant des questionnements susceptibles de faire sortir les États de leur zone de confort et de faire remonter les revendications citoyennes ('le climat, l'affaire de tous').

11. LE MOTEUR EXTERNE : LES EXIGENCES DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne impose aux États membres un cadre procédural exigeant, en matière de « gouvernance ». L'élément essentiel de cette gouvernance consiste en la rédaction de plans nationaux intégrés « énergie-climat » dont les exigences formelles sont devenues très précises et très rythmées, avec des cycles courts. Ces plans présentent l'avantage d'imposer une vision holistique (énergie et climat).

Il est indispensable de comprendre que le nouveau cadre de gouvernance européen est un cadre évolutif qui demandera de la part des États une capacité décisionnelle extrêmement dynamique sur le plan programmatique. La Belgique n'est pas encore outillée pour répondre à ce défi.

Sur le plan du contenu, pour garantir la sécurité juridique de l'ensemble des acteurs de la société, il s'impose d'avoir des cycles aux résultats prévisibles. Il faut y intégrer les exigences à long terme (ex. neutralité carbone) dès le début des cycles de « petits pas » afin d'éviter les réorientations en cours de trajectoire.

Un arrangement institutionnel intervenu en 2017 entre les Régions et l'État fédéral au sein de la Commission nationale Climat et du groupe CONCERE (Concertation État-Régions dans le domaine énergétique) prévoit la création d'un Comité de pilotage composé de 8 représentants des administrations régionales et fédérales concernées et mandaté pour élaborer un projet de plan national. Le calendrier sous le cadre de gouvernance européen prévoit une soumission du projet de plan le 1^{er} janvier 2019, ce qui implique à la mi-décembre 2018 son adoption formelle avant cette échéance. Mais l'assise légale pour l'adoption de ce plan est par ailleurs manquante. La procédure d'approbation formelle du

plan est mal définie. Il n'y a pas de clarté sur la question de l'intervention éventuelle du comité de concertation dans ce processus d'approbation.

Une telle impréparation est susceptible de conduire à une condamnation pour manquement au respect du droit de l'Union européenne, celui-ci étant aveugle aux difficultés institutionnelles internes.

12. LE MOTEUR DE LA VIGILANCE CITOYENNE

Comme l'indique le principe 10 de la Déclaration de Rio (1992), « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ».

La Convention d'Aarhus de l'UNECE sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale en précise les modalités de mise en œuvre par la voie d'un traité.

L'article 12 de l'Accord de Paris sur le climat, précité, impose également, dans la même veine, que « *les Parties coopèrent en prenant, selon qu'il convient, des mesures pour améliorer l'éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques, compte tenu de l'importance que revêtent de telles mesures pour renforcer l'action engagée au titre du présent Accord* ».

Sachant que l'Accord de Paris laisse une marge d'appréciation aux Parties quant à la manière d'atteindre, individuellement, les objectifs collectifs qu'il fixe, la vigilance citoyenne peut servir de moteur à l'adoption de mesures fortes.

La participation citoyenne a-t-elle suffisamment de place dans l'organisation de la gouvernance du climat en Belgique et dans l'Union européenne, aujourd'hui ?

Le séminaire n'a exploré ces questions qu'au départ de deux études de cas, l'une portant sur l'action d'une organisation non-gouvernementale, l'autre portant sur les nouveaux laboratoires de la citoyenneté.

Le tirage au sort est l'une des manières d'entendre le citoyen qui ne s'exprime pas d'emblée, toutes proportions gardées quant aux résultats attendus. Dans les initiatives récentes ou en cours, les citoyens choisissent eux-mêmes les questions auxquelles ils souhaitent accorder une priorité. En Irlande, la question climatique a été retenue, de même que la nécessité de désigner un comité indépendant.

De telles plateformes sont intéressantes, car elles permettent de faire remonter des questions à l'agenda de véritables parlements. Sur le climat, aucune initiative spécifique de ce genre n'existerait à ce jour en Belgique.

En communauté germanophone, la création d'un « Conseil citoyen permanent », constitué de huit personnes tirées au sort, est actuellement envisagée.

13. LE MOTEUR D'UNE LOI CLIMAT ET D'UN COMITÉ INDÉPENDANT

Les lois consacrées au climat se multiplient en Europe et au-delà. Peu connues au-delà des cercles avertis, elles ne furent explorées qu'à la fin du cycle de séminaires.

L'exercice consista à en observer les caractéristiques et à prendre connaissance de leur bilan, tant du point de vue de la gouvernance de l'enjeu climatique que du point de vue des résultats substantiels obtenus.

Les atouts de ces lois « climat » résident dans:

- ▶ la fixation d'objectifs à long terme
- ▶ la création d'un comité en charge de l'objectivation des efforts à réaliser
- ▶ l' 'accountability' : l'obligation de rendre des comptes au Parlement, de manière fréquente ou annuelle
- ▶ la structuration des dynamiques de planification

Ces lois contribuent indéniablement à consolider la vision à long terme des politiques climatiques. Elles ne sont pas le seul facteur déterminant d'une politique ambitieuse, mais elles présentent de sérieux atouts, à commencer par le fait que les discussions politiques, dans de tels cadres, ne porteraient plus sur la question « y va-t-on ? », mais sur le « comment y va-t-on ? ».

De telles lois présentent le potentiel de créer une ligne du temps et d'instaurer une sécurité juridique en matière de prévisibilité des engagements.

Elles diffèrent quant à l'importance qui y est explicitement consacrée à la consultation des parties prenantes.

Le régime britannique

Au sein du panorama envisagé, c'est la loi britannique de 2008, par son comité d'experts et ses budgets carbone qui suscita le plus d'attention. Cet enthousiasme mériterait d'être complété, voire modéré, par une analyse scientifique de la littérature qui y est consacrée, car celle-ci identifie des éléments de faiblesse dont il ne fut pas discuté. L'adoption d'une loi est une performance, sa mise en œuvre effective en est une autre.

L'innovation essentielle de cette « loi climat » au Royaume-Uni, est la création d'un « Comité sur le changement climatique », dont le mandat est clair et précis, sur le papier :

- ▶ Un devoir d'avis sur l'objectif 2050 et sur la nécessité ou non de l'amender.
- ▶ Un devoir d'avis sur la fixation du budget carbone pour chaque période budgétaire et sur la manière dont les secteurs ETS et non-ETS doivent y contribuer. Ces avis sur les budgets carbone doivent être motivés et publiés. Ils doivent être communiqués aux autorités nationales (Ecosse, Pays de Galles, Irlande du Nord).
- ▶ Un devoir d'avis sur le sort à réserver aux émissions du transport aérien et maritime.

- ▮ Une obligation de rapportage annuel, tant devant le Parlement que devant chacune des assemblées nationales, concernant l'appréciation des progrès réalisés, des progrès à faire et de la faisabilité du respect des objectifs fixés. Le gouvernement est tenu de répondre au rapport établi par le Comité devant le Parlement et en concertation avec les autorités nationales.
- ▮ Une compétence d'avis « à la demande » du Gouvernement et des autorités nationales.

Le Comité est donc le conseiller du Gouvernement et des administrations dévolues, mais aussi l'évaluateur des progrès réalisés.

Il n'est que le conseiller, sans préempter les choix politiques. Mais son avis serait généralement suivi. Le Comité joue un rôle dans de multiples dossiers, parmi lesquels l'extension de l'aéroport d'Heathrow. Non seulement il est consulté, mais il lui arrive aussi de réagir, de sa propre initiative, à certains propos tenus au Parlement, afin de les corriger.

Le Comité détient un pouvoir d'enquête. Il peut commander des études, organiser des consultations de parties prenantes ou s'adjoindre un sous-comité. Le Comité dispose d'un budget de fonctionnement.

Le choix des membres s'opère en tenant compte de leurs compétences dans les matières suivantes : compétitivité économique, politique climatique (en ce compris les impacts sociaux des politiques climatiques, science du climat), particularités régionales, prévisions économiques, marché des émissions, finance, développement technologique. Les autres enjeux environnementaux ne sont pas mentionnés, ni la représentation de la société civile. Le secteur associatif n'est pas formellement intégré au Comité.

Ce comité confère un soutien technique et scientifique aux choix politiques. Son influence dépasserait les cercles de la seule politique climatique en contribuant à l'intégration de la dimension climatique dans toutes les politiques, par exemple en matière d'aménagement du territoire et de transport aérien.

La littérature fait toutefois état de difficultés récentes liées à la crise économique. En 2011, l'adoption du 4e budget carbone portant sur la période 2023-2027 – et l'ambition portée par le Comité climat – fut contestée, mais son avis a prévalu: « Un moment clé qui confirme la crédibilité et l'autorité politique du Comité mais est aussi révélateur d'un certain effritement du soutien politique ».

Cette loi britannique prévoit une articulation avec les Etats dits dévolus (Ecosse, Pays de Galles, Irlande du Nord), dont les caractéristiques n'ont pas été analysées dans le cadre du séminaire et mériteraient plus d'attention.

La proposition néerlandaise

Le projet néerlandais de juin 2018 fut acclamé comme une réussite en raison de son objectif à long terme, mais aussi par la décision, consensuelle sur le plan politique, de passer par la voie législative pour mettre en œuvre l'Accord de Paris.

Son contenu est cependant minimal. Il est particulièrement peu prescriptif. Il n'y a pas de budget carbone.

La manière dont l'objectif sera atteint dépend de négociations avec l'ensemble des parties prenantes. La préparation du contenu du plan climat est organisée dans le cadre de tables rondes sectorielles participatives. Les résultats seront rassemblés par le « *klimaatberaad* », l'organe de concertation des présidents des tables rondes sectorielles.

Le cadre pourrait donc rester sans contenu. La pression citoyenne est cependant maximale. Le projet de loi est d'ailleurs incontestablement une conséquence de la décision du tribunal de La Haye dans l'affaire Urgenda de juin 2015.

Le projet ne prévoit pas (plus) de comité d'experts indépendant ; ce rôle de comité climat est confié au Conseil d'État, qui ne dispose pas des compétences adéquates.

L'un des apports du projet est le « climate day », une rencontre annuelle où le Gouvernement devra rendre des comptes au Parlement et à la société. Il s'agira du jour du rapportage du Gouvernement (par le ministre des Affaires économiques et du climat) au Parlement, sur les efforts réalisés et la contribution des pouvoirs publics au respect du plan. Cette journée suscitera l'attention médiatique et politique. Il ne faut pas sous-estimer la pertinence de tels événements.

En Suède, en vertu de la « loi climat », le rapportage au Parlement sur le climat se ferait de la même manière que le rapportage sur le budget.

5. CONCLUSIONS PROSPECTIVES

1. UNE ADAPTATION EST NÉCESSAIRE

Tant le message scientifique que les nouveaux ressorts de la gouvernance européenne, ainsi que le potentiel d'action(s) judiciaire(s), imposent à la Belgique d'adapter un cadre qui n'est pas conçu pour accueillir à suffisance les nouveaux enjeux de la politique climatique.

Les avancées doivent se faire au niveau :

- ▶ des articulations
- ▶ de la vision commune
- ▶ de l'opérationnalisation de l'ambition
- ▶ de l'objectivation des décisions
- ▶ de la transparence

Les risques de l'inertie se traduiront sur le plan judiciaire, devant le for interne ou européen.

2. UNE LOI CLIMAT EN BELGIQUE

Parmi les options identifiées lors du cycle de séminaires, l'adoption d'une « loi climat » est un projet séduisant, mais un tel projet ne peut être envisagé que dans le respect de la structure fédérale de l'État belge.

Les résultats qui en seraient attendus sont :

- ▶ la fixation d'un objectif à long terme pour l'ensemble du pays,
- ▶ la création d'un organe indépendant fonctionnant à l'échelle de l'ensemble du pays, protégé des influences politiques, correctement financé, composé de membres choisis pour leur expertise, chargé d'un double rôle : conseiller les décideurs dans la fixation des objectifs, dans leur répartition et dans l'adoption des plans nécessaires à leur réalisation (ex ante) et évaluer les politiques (ex post), sur la base de méthodologies de sciences exactes. Les critères essentiels à son instauration sont l'indépendance, l'expertise, le financement, la capacité d'incidence sur les processus décisionnels et la capacité de rapportage,
- ▶ la nécessité d'adopter des budgets carbone cohérents,
- ▶ l'automatisation de certaines décisions de nature technique (p.ex. des clés de répartition automatiques), afin de les libérer des affres d'une négociation permanente,
- ▶ une obligation de standstill spécifique au climat, permettant de prévenir les effets de 'backsliding'.

La question essentielle est celle de l'outil permettant de porter de tels éléments, tout en respectant la division actuelle des compétences.

Les options envisageables n'ont pas été approfondies lors du séminaire, mais uniquement énumérées :

- ▶ un ancrage dans la Constitution. L'article *7bis* est déjà déclaré ouvert à la révision par la déclaration du 25 avril 2014.
- ▶ une loi spéciale sur la gouvernance climatique interfédérale, reprenant l'essentiel des éléments évoqués (de même statut que la loi spéciale de réformes institutionnelles) et prévoyant les habilitations nécessaires à son exécution.
- ▶ une modification de l'article *92bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles rendant obligatoire l'adoption d'un accord de coopération. Cet accord de coopération devra construire l'essentiel des éléments évoqués et prévoir les habilitations nécessaires à son exécution.

Divers types de 'lois climat' sont envisageables, avec un accent variable sur les procédures et le contenu substantiel.

Il semble dans tous les cas adéquat en Belgique de penser, à l'échelle du pays, la création d'un organe indépendant, doté d'un budget conséquent, capable de produire des données et des avis, mais aussi d'effectuer un contrôle externe permettant de sortir le dossier climat des seules contingences politiques.

Pour ce faire, il pourrait être envisagé de s'inspirer de ce qui existe pour d'autres matières, dans le champ budgétaire par exemple (sont évoquées : une « Cour des comptes du climat » ou « Un bureau du plan du climat »).

3. LE CLIMAT DANS LA CONSTITUTION

La lutte contre le changement climatique et la nécessité de l'adaptation au changement climatique sont déjà implicitement présentes dans la Constitution, en particulier à l'article *7bis*, qui dispose que dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les communautés et les régions poursuivent l'objectif d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations.

Vu l'importance de l'enjeu climatique et ses conséquences, vu qu'une société ne peut s'épanouir dans une situation de crise climatique, il semble conforme à l'essence même de la Constitution d'ancrer explicitement le climat dans la Constitution.

Ceci afin de renforcer les obligations positives de l'Etat dans la lutte et l'adaptation au changement climatique, sans que ceci induise cependant de pression sur la garantie du droit à la protection d'un environnement sain et que cela ne remette en question l'importance à accorder aux autres enjeux majeurs que sont, par exemple, la lutte contre la perte de biodiversité ou la réduction des inégalités.

Parmi les options possibles, la plus aisée est une modification de l'article 7*bis*, car il est déjà ouvert à la révision.

4. DE NOUVEAUX OUTILS D'ÉVALUATION DES INCIDENCES

L'enjeu climatique est tel qu'il invite à revisiter l'arsenal juridique, dans différents champs (civil, administratif, etc), et sa capacité d'adaptation.

Sans préjudice de la capacité d'évolutivité de certains outils par voie d'interprétation, la présence de la dimension climat dans les procédures d'évaluation des incidences, stratégiques ou sur projet, mérite d'être vérifiée, à tous les niveaux de décision.

Cette distillation de l'importance de l'enjeu climat dans toute décision publique, en ce compris en matière d'aménagement du territoire, semble être l'un des effets des avis rendus au Royaume-Uni par le Comité sur le changement climatique.

5. LE RÔLE DES PARLEMENTS

Les parlements ont commencé, en Belgique, à jouer un rôle plus actif en matière de gouvernance du climat. Parmi les initiatives récentes, le dialogue interparlementaire suscite l'attention.

La nécessité d'accompagner, ou non, cet effort, mérite d'être vérifiée. De même que sa contribution à résoudre véritablement le besoin de dialogue entre les différentes autorités et de cohérence dans l'élaboration d'une vision commune.

Ce dialogue permet-il de créer des synergies et de faciliter les décisions, au-delà de l'établissement de catalogues de bonnes intentions ?

La rapportage devant les parlements, de la part des gouvernements et de la plupart des autorités concernées, concernant les plans envisagés mais aussi les efforts réalisés, est une nécessité dans un système démocratique.

La systématisation d'un 'climate day' est une proposition qui suscite l'adhésion, par l'effet de momentum qu'il est susceptible de créer, tant dans le monde politique que dans l'opinion publique et les médias.

La mise en place d'un tel 'climate day' pourrait s'inspirer de la procédure budgétaire que le règlement de la Chambre des représentants organise (art. 106 et suiv.). Il s'agirait de fixer le moment où le Gouvernement doit présenter les grandes lignes de son effort en matière climatique, dont le respect d'un budget carbone, les délais dans lesquels les parlementaires reçoivent les textes et la manière dont s'organise le débat. Ce moment serait, à l'instar de ce que l'on constate en matière budgétaire, un grand moment politique et médiatique.

Il pourrait se tenir durant une même semaine dans tous les parlements du pays, créant un effet de 'COP' au niveau interne belge.

6. LA PARTICIPATION CITOYENNE ET LA PARTICIPATION DES ACTEURS SOCIAUX

Indépendamment des nouvelles structures envisageables, se pose aussi la question de la détermination du contenu des mesures permettant de parvenir à la décarbonation de l'économie.

L'un des éléments de réponse se trouve dans la nécessité d'objectiver les données, explorée ci-avant, un autre relève de la participation citoyenne.

La participation citoyenne n'a pas été examinée dans tous ses ressorts lors du cycle de séminaires, ni la participation du cercle plus restreint des parties prenantes, telle qu'elle est déjà organisée, notamment, dans le cadre des instances d'avis qui existent au niveau fédéral.

Pour ce qui concerne les démarches novatrices, le concept de 'tables rondes' à la néerlandaise suscite l'attention, de même que les 'parlements citoyens' tirés au sort.

La société civile est dans l'attente d'un meilleur dialogue avec les autorités sur la question du changement climatique. Ces attentes sont exposées dans plusieurs avis récents du Conseil fédéral au développement durable. Parmi ceux-ci, l'avis de 2014, rédigé d'initiative, fruit d'un travail commun avec les six conseils régionaux, démontre que la possibilité d'arriver à un accord existe au niveau de la société civile.

Ces dialogues sont indispensables pour apprécier les effets sociaux potentiels de la décarbonation – tant positifs que négatifs - qui sont distribués de manière très inégales selon les régions, les secteurs et les classes sociales : création/destruction emplois, transformation des conditions emplois, effets distributifs des instruments fiscaux, prix de l'énergie et pauvreté énergétique. Ils permettent d'articuler davantage la planification climat/énergie aux politiques d'emploi lato sensu. Le modèle social belge attribue aux partenaires sociaux un rôle important dans l'accompagnement de la dite transformation.

L'éducation générale et permanente des citoyens et décideurs aux enjeux climatique est la condition de possibilité de toute politique environnementale au long terme. Ceci suppose un ancrage de la question climatique dans le cursus scolaire et dans les cycles ultérieurs, qui sont du ressort des communautés.

COLOPHON

Rapport de synthèse du 22 novembre 2018,

rédigé par **D. Misonne** de l'Université Saint-Louis - Bruxelles de concert avec le comité scientifique pour le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire & Environnement (Service Changements climatiques).

Ce document est également disponible en néerlandais.

Une version électronique du rapport peut être consultée sur les sites :

<https://cedre.hypotheses.org/324> et <https://www.climat.be/gouvernanceclimat>