

GOVERNANCE BELGE EN MATIÈRE DE CLIMAT



UCLouvain
SAINT-LOUIS BRUXELLES

RAPPORT DU SÉMINAIRE ACADÉMIQUE #1

CLIMAT, CONSTITUTION ET RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

23 AVRIL 2018

CYCLE DE SÉMINAIRES SUR LA GOUVERNANCE CLIMATIQUE EN BELGIQUE

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 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 mondial (cf. le processus du « Talanoa Dialogue » que chez nos voisins (les Pays-Bas, la France, le Luxembourg et l'Allemagne notamment¹).

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

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, 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, ainsi que dans le cadre du Plan National intégré Énergie-Climat.

Dans ce contexte, le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (DG Environnement - Service Changements climatiques) et l'Université Saint-Louis – Bruxelles (CEDRE, CIRC, CresPo) organisent un cycle de séminaires sur la gouvernance belge en matière de climat.

Ces séminaires mettent en présence des spécialistes de différents horizons (droit constitutionnel, droit de l'environnement, politologues, philosophes...) qui apportent un éclairage multidisciplinaire sur la question.

Ces séminaires, qui s'adressent prioritairement à un public averti, composé d'experts académiques ou d'observateurs privilégiés de la politique climatique, sont un lieu d'échanges et de débat, un laboratoire au sein duquel pourront s'élaborer des propositions innovantes. Ils sont également susceptibles d'aboutir à la constitution d'un réseau permanent d'experts, au sein duquel des collaborations scientifiques pourront s'établir.

Les séminaires sont articulés autour d'une série de questions préparées par le comité scientifique, composé de : Prof. D. Misonne (USL- B), Prof. M. El Berhoumi (USL- B), Prof. F. Tulkens (USL- B), Prof. B. Denis (USL- B), Prof. L. Lavrysen (UG), Prof. C.-H. Born (UCL), Prof. D. De Beer (USL- B), D. Van Eeckhoutte (USL- B), H. Schoukens (UG) et C. Nennen (USL- B).

Le cycle de séminaires se clôturera par un événement public au cours duquel les résultats seront présentés et débattus en présence de toutes les parties prenantes.

Organisation et responsabilité du cycle,
pour l'Université Saint-Louis – Bruxelles :

Prof. D. Misonne & Prof. M. El Berhoumi

pour le Service Changements climatiques du SPF Santé publique,
sécurité de la chaîne alimentaire & environnement.

SÉMINAIRE 1
23 AVRIL 2018
CLIMAT, CONSTITUTION ET REPARTITION DES COMPETENCES

I. SITUER L'URGENCE CLIMATIQUE ET LE DÉCOUPAGE DES POLITIQUES	5
A) Urgence de l'enjeu	5
B) Contenu et cible des politiques publiques	6
C) Rôle du GIEC et coopération avec les pouvoirs publics	7
D) Sensibilisation et mobilisation	7
II. GOUVERNANCE CLIMATIQUE BELGE : PISTES DE SOLUTIONS	8
A) Le climat dans la répartition des compétences	9
B) La rigidité de la répartition des compétences	9
1. Fédéralisme et gouvernance climatique : approche comparée	9
2. Le principe d'exclusivité et ses tempéraments	10
C) Coopération institutionnelle (exercice conjoint des compétences)	11
1. L'accord de coopération et ses limites actuelles	11
2. La nécessité d'un rôle de moteur national de la coopération interfédérale	11
3. Quel moteur ?	12
3.1. La Commission nationale climat	12
3.2. Fédéral ou régional ?	13
3.3. Une gouvernance interparlementaire	14
3.4. Un moteur scientifique ?	15
3.5. Un moteur fondé sur la société civile?	16
D) Objectiver pour faciliter la prise de décision	16
E) Autres instruments incitatifs à l'égard des collectivités politiques (exercice complémentaire ou concurrentiel des compétences)	17
1. Mécanisme de responsabilisation-climat	17
2. Droit de substitution	17
3. Mécanismes de mise en compétition des collectivités fédérées ?	18
4. Un principe de mutualité ?	18
III. CONSTITUTIONNALISER LE CLIMAT ?	19
A) Le symbolique	19
B) Responsabilisation institutionnelle	20
C) Justiciabilité (administrative/judiciaire/constitutionnelle)	20
D) Précision	21
E) Options d'inclusion	21
F) Solliciter l'existant de manière innovante	21



I. SITUER L'URGENCE CLIMATIQUE ET LE DÉCOUPAGE DES POLITIQUES

- ▶ *L'enjeu consiste à atteindre un taux d'émissions nul de gaz à effet de serre d'origine humaine dans les prochaines années.*
- ▶ *Ce défi majeur n'est pas encore fondamentalement compris.*
- ▶ *L'action nécessaire touche à tous les pans de l'économie, en ce compris la finance et l'agriculture.*
- ▶ *Les engagements de Paris doivent être non seulement respectés, mais largement dépassés.*
- ▶ *Les réformes ne doivent cependant pas prendre le climat pour seul objectif, mais intégrer d'emblée les autres défis environnementaux (ex : biodiversité).*
- ▶ *Il est parfois plus facile et efficace de résoudre différents problèmes ensemble, afin d'éviter les modifications à la marge et de susciter des co-bénéfices.*
- ▶ *L'éducation est un pilier de la faisabilité du changement attendu.*

A) URGENCE DE L'ENJEU

Le Professeur Jean-Pascal van Ypersele (UCL) introduit le séminaire en exposant les enjeux globaux et régionaux liés aux changements climatiques (<http://www.elic.ucl.ac.be/modx/jvp/conferences>), et les formidables défis qu'ils posent en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (essentiellement CO₂, NH₄ et N₂O, dans un ordre d'urgence décroissant) et d'adaptation (en tenant compte de facteurs de vulnérabilité, d'exposition et d'aléa).

Globalement, l'urgence climatique est rarement correctement appréhendée par les acteurs concernés, en particulier par les responsables politiques. « Le défi n'est pas compris fondamentalement. **C'est une vérité qui dérange** ».

Ce 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.

Le CO₂ étant une pollution de type 'stock'², le dépassement des taux dangereux aura un caractère quasi-permanent à l'échelle humaine, et de nombreuses conséquences irréversibles. L'article 4 de l'Accord de Paris acte la nécessité d'arriver à des émissions *nettes* nulles ; l'interprétation de cet objectif laisse une grande marge de manœuvre aux efforts de

2 Elle s'accumule. Le CO₂ est le gaz qui subsiste le plus longtemps : 15 à 40% d'une tonne de CO₂ (nouvellement) émise sera encore là dans 1000 ans. Ceci explique la pertinence des propositions de type 'budget carbone' (évalué à 2900 GtCO₂, dont on estime 1900 GtCO₂ déjà consommés entre 1870 et 2011, laissant 1000 GtCO₂ avant de passer en 'terra incognita').

captation et de compensation des émissions humaines, dont on a souligné que beaucoup étaient irréalistes ou propres à exacerber d'autres problèmes environnementaux à des niveaux également irrémédiables.

De manière plus préoccupante encore, 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 donc non seulement être respectés, mais 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 ».

B) CONTENU ET CIBLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Atteindre ces objectifs d'émissions nulles nécessite des **réformes profondes de l'économie**, aboutissant en premier lieu à sa **décarbonation massive** et finalement à sa **neutralité totale** en gaz à effet de serre. Cette réforme de l'économie passe aussi par une réorientation radicale des flux d'investissement.

Ces réformes ne doivent cependant **pas prendre le climat pour seul objectif, mais intégrer d'emblée les autres défis environnementaux** (comme la réduction de la biodiversité, qui ne peut être considérée comme secondaire au problème climatique).

Il est parfois **plus facile et efficace de résoudre différents problèmes ensemble, afin d'éviter les modifications à la marge et de susciter des co-bénéfices**, que d'adopter des approches disparates et qui se révèlent incohérentes³.

Ces réformes doivent ainsi également intégrer une dimension sociale, dans une optique plus globale de développement durable, et ne peuvent se concevoir sans prise en compte des 17 objectifs du développement durable.

L'attention a cependant été attirée par certains participants sur le risque qu'élargir les ambitions de cette transformation nécessaire de l'économie ait pour conséquence indésirable de diluer l'exigence climatique. Une préoccupation particulière a été exprimée à ce sujet. Si les réformes économiques nécessaires ne peuvent se dispenser de choix éthico-politiques, il a donc été appuyé que **tant les approches juridiques matérielles que les mécanismes institutionnels régissant la gouvernance climatique doivent se prémunir d'une dilution/captation de l'approche scientifique dans les considérations éthico-sociales ou des discours politiques.**

³ Cfr les efforts de captation de carbone susmentionnés (*a fortiori* pour la bio-ingénierie dite « dure »)

C) RÔLE DU GIEC ET COOPÉRATION AVEC LES POUVOIRS PUBLICS

Le GIEC met des outils à disposition des décideurs et du public pour répondre à ces objectifs. Il établit notamment des prévisions sur l'avenir du climat sur base de différents scénarios d'émission. À cet égard, **il semblait (techniquement et socialement) possible en 2014, selon ses examens de la littérature scientifique, de maintenir la hausse de température en dessous de 2°C**, et d'éviter ainsi la majeure partie des problèmes liés au dérèglement climatique (moyennant des actions rapides et drastiques). Ces scénarios sont constamment réévalués. Le GIEC travaille également à identifier le potentiel de réduction *par secteur et par pays*.

Les politiques publiques nationales ont un rôle majeur à jouer en ce sens, 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.

D) SENSIBILISATION ET MOBILISATION

Outre l'approche technocratique du problème par les dirigeants politiques, il a également été rappelé qu'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 donc un pilier non-négligeable de la faisabilité de ce changement, a fortiori** dans les pays démocratiques.

Il est aussi insisté sur ce que, **pour que cette mobilisation (déjà constatée et objectivée) 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.

À cet égard, la **transparence des processus de décision** est une exigence indispensable à tout mécanisme de responsabilisation. Tout comme l'est la perception d'une **vision commune et connue** de tous.

II. GOUVERNANCE CLIMATIQUE BELGE : PISTES DE SOLUTIONS

Les discussions suivantes ont été respectivement introduites par le Professeur Luc Lavrysen et par le Professeur Mathias El Berhoumi et Célia Nennen.

Le premier a situé la gouvernance climatique dans la répartition fédérale belge des compétences, et a insisté sur son caractère éminemment transversal. Les seconds ont enchaîné sur ce constat en analysant les mécanismes existants de coopération institutionnelle, propres, ou non, à fluidifier l'exercice commun de ces compétences transversales. L'un comme les autres ont identifié des lacunes des mécanismes qu'ils analysaient et en ont proposé des pistes d'amélioration. Ces pistes ont été soumises à la discussion générale. Les deux volets de ces discussions sont rapportés ici sous un titre unique.

- ▶ *Le climat est une problématiquement éminemment transversale*
- ▶ *Les compétences qui en relèvent sont détenues tant par l'État fédéral que par les Régions, mais également par les Communautés.*
- ▶ *Créer un bloc homogène de compétences n'est ni envisagé, ni envisageable*
- ▶ *La rigidité du système belge (fondé sur les principes d'exclusivité et d'autonomie) est une entrave à l'adoption de politiques climatiques ambitieuses par les différentes collectivités.*
- ▶ *Les différents correctifs (généraux ou spécifiques) qu'il connaît n'offrent pas de grande perspective d'amélioration, et semblent condamnés à une sous-utilisation.*
- ▶ *Il faut se concentrer sur une amélioration substantielle des processus de coopération.*
- ▶ *L'une des pistes est l'identification et la désignation d'un « moteur » de la coopération, au niveau interne belge, rôle que ne remplissent pas encore les structures existantes*
- ▶ *Le moteur se situe actuellement dans les politiques européennes et internationales. Or, les engagements internationaux sont encore largement insuffisants au regard des nécessités scientifiques.*
- ▶ *Plusieurs pistes sont envisagées pour l'identification de ce moteur, tant au départ des structures et pratiques existantes qu'en dehors de celles-ci. Ces pistes mériteraient d'être étudiées.*
- ▶ *Si le rôle de moteur est indissociable de la nécessité d'une objectivation des enjeux, à tous les niveaux (juridique, technique, scientifique), il convient d'éviter le piège de la technocratie et de renforcer certains maillons faibles de la gouvernance actuelle : implication de la société civile et transparence.*
- ▶ *Si la nécessité de consolider, voire 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 ?*

A) LE CLIMAT DANS LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

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, souvent oubliées – à tort,** comme il a plusieurs fois été rappelé pendant le séminaire – détiennent la compétence centrale de l'éducation (« compétence cardinale », mais peu utilisée), en plus de gérer de nombreuses infrastructures conséquentes au grand potentiel de réduction (éducation, santé, culture).

Il est évident que cet « éclatement » des compétences climatiques rend les politiques intégrées de gouvernance plus lentes à mettre en œuvre. Cela dit, les participants s'accordent à trouver **impossible, même d'un point de vue purement pratique, de constituer un ensemble homogène de compétences attribuées à la gouvernance climatique,** tout en maintenant un régime fédéral fondé sur l'autonomie des entités fédérées. La gouvernance climatique étant transversale par excellence, elle impliquera toujours l'intervention d'un très large panel de compétences, dans des proportions variées. Il n'existe aucune proposition concrète de redistribution matérielle des compétences tant dans le chef des autorités politiques que dans la littérature scientifique.

On a donc insisté sur ce que les pistes de facilitation de la gouvernance climatique belge résident plutôt dans les mécanismes interfédéraux d'assouplissement de la répartition des compétences (voir B) et – à plus forte raison, a-t-on souligné – dans les mécanismes de coopération entre les collectivités politiques (voir C).

B) LA RIGIDITÉ DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

1. Fédéralisme et gouvernance climatique : approche comparée

D'un point de vue comparé, une structure fédérale ne semble pas nécessairement entraver les politiques climatiques. Dans certains cas, elle peut même constituer un atout : notamment lorsque les collectivités fédérées peuvent prendre le relais d'un État central défaillant (ex. : Canada, USA). Par ailleurs, une prise de décision à l'échelle régionale est régulièrement plus en phase avec les particularités de l'économie locale qu'une approche

globale. L'échelon régional belge est considéré par plusieurs participants comme une proportion géographique adéquate pour de nombreux volets de la gouvernance climatique.

Cependant, l'analyse comparée confirme **qu'une répartition trop rigide des compétences peut constituer une entrave à des politiques climatiques efficaces.**

2. Le principe d'exclusivité et ses tempéraments

Or, telle rigidité est particulièrement caractérisée dans le système belge. L'application stricte des principes d'exclusivité des compétences et d'autonomie des collectivités politiques y réduit considérablement la marge de manœuvre des différentes collectivités, en plus de poser différents problèmes de responsabilité (cf. *infra*).

Ceci constaté, les participants se sont accordés à reconnaître qu'**une modification profonde du mode de répartition (ou de délimitation) des compétences ne semble aujourd'hui pas envisageable politiquement.** Elle nécessiterait une remise en cause profonde de certaines conceptions fondatrices du fédéralisme belge, entreprise irréaliste à l'heure actuelle.

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 spécifiquement mis en place en matière d'obligations climatiques internationales (article 169 de la Constitution et article 16, § 4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles). Il présente l'atout 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 CCNUCC ou la Commission européenne. D'un commun avis des participants, il **semble cependant très peu probable que ce mécanisme ne soit jamais activé**, en raison de sa lourdeur procédurale et des conceptions dominantes 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 indubitable 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. Telle proposition se heurte malheureusement aux **mêmes obstacles**, et semble souffrir d'un même irréalisme.

C) COOPÉRATION INSTITUTIONNELLE (EXERCICE CONJOINT DES COMPÉTENCES)

1. L'accord de coopération et ses limites actuelles

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 forcément la forme de tels accords (cf. accords du 14 novembre 2002, du 20 janvier 2017). Tel serait également le cas d'une éventuelle « loi climat » comme il existe dans d'autres États européens (ex. : Suède, UK).

Ces accords présentent **plusieurs défauts** en matière climatique. Il n'existe aujourd'hui aucune obligation de conclure de tels accords, qui sont facultatifs en ce domaine. Lorsque de tels accords sont conclus, ils n'associent souvent pas tous les acteurs nécessaires (notamment les Communautés). Ils doivent par ailleurs être conclus à l'unanimité (tandis que les conseils des ministres impliqués dans les processus de coopération fonctionnent selon la procédure du consensus), laquelle modalité donne en pratique un droit de veto virtuel à chaque ministre de chaque collectivité négociante, accroissant considérablement la longueur des négociations. Ceci est notamment, mais pas uniquement, évident en matière de répartition des charges entre collectivités. Enfin, les accords de coopération ne peuvent avoir pour effet de redistribuer les compétences. Le Conseil d'État a ainsi notamment épinglé l'inconstitutionnalité potentielle de la loi portant assentiment à l'accord de coopération de 19 février 2007 mettant en œuvre certaines dispositions du Protocole de Kyoto. Il n'est donc certainement pas exclu que cette règle entrave à l'avenir la coopération climatique (*ex ante*, par « chilling effect » ou *ex post*, par sanction de la Cour constitutionnelle des décrets d'assentiment), ralentissant encore un processus déjà caractérisé par son perpétuel retard. **De manière générale, le processus menant aux accords de coopération nécessaires s'est jusqu'ici plutôt illustré par sa lenteur et ses insuffisances.**

D'un point de vue pratique, **une partie importante de l'inertie pourrait être évitée**. On a beaucoup insisté lors du séminaire sur la nécessité d'identifier un titulaire du rôle de moteur de la coopération (voir 2) et d'objectiver définitivement la question de la répartition des charges et des financements, sans cesse remise sur la table des négociations (voir 3).

2. La nécessité d'un rôle de moteur national de la coopération interfédérale

Le caractère éparpillé des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la gouvernance climatique belge expose la matière à un **risque important de conflit négatif**, aucune collectivité ne se sentant investie d'une responsabilité directe, voire aucune ne s'estimant compétente pour agir. L'égalité entre État fédéral et collectivités fédérées renforce ce risque (inhérent à toute structure fédérale). **Il est donc essentiel qu'une entité remplisse le rôle de *moteur* des processus de coopération, responsable de la**

périodicité des rencontres destinées à définir l'action commune, et de l'avancement progressif des objectifs.

Jusqu'aujourd'hui, ce rôle est majoritairement rempli de l'extérieur, par l'impulsion du droit international. Du constat unanime des participants, l'Union européenne s'est imposée comme le niveau essentiel en la matière. Ce rôle est attesté aujourd'hui, et vraisemblablement appelé à se renforcer à l'avenir. Par exemple, on a déjà évoqué que l'échéance prochaine de l'obligation européenne d'un « plan national intégré énergie climat » devrait redynamiser le travail de la CNC, depuis longtemps au point mort. Les négociations au niveau de l'ONU (CCNUCC) sont décisives. Les négociations de Paris ont poussé l'aboutissement (extrêmement tardif) de l'accord politique du 4 décembre 2015 sur la répartition interne des charges. Le calendrier des COP est également celui qui impose à l'organe interparlementaire de concertation de se réunir préalablement pour déterminer le mandat des exécutifs (cf. *infra*). Ces deux niveaux peuvent par ailleurs susciter d'intéressantes synergies (les discussions actuelles dans l'organe interparlementaire interrogent notamment, dans le cadre de la COP, la possibilité de dépasser les objectifs européens jugés insuffisants).

Il paraît cependant nécessaire que ce rôle soit également assumé au niveau interne, et indépendamment du droit international. La circonstance que les engagements internationaux doivent faire l'objet de mesures nationales d'exécution et que ces engagements sont largement insuffisants au regard des nécessités scientifiques ne doit notamment pas être perdue de vue. Il s'agit de **diminuer considérablement le risque d'inaction liée au phénomène de conflit négatif**, et d'assurer **l'évolution progressive et cohérente des politiques**, ainsi que d'œuvrer au maintien d'une **vision commune**.

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

3. Quel moteur ?

3.1. La Commission nationale climat

La Commission Nationale Climat (CNC) a été créée en 2002 notamment pour élaborer des plans nationaux et de proposer des projets d'accord de coopération au Comité de concertation, sur base d'un calendrier défini dans l'accord de coopération qui la fonde (cf. accord de coopération du 14 novembre 2002). De l'avis général, le bilan de la CNC est largement en dessous du rôle central qui lui a été assigné en 2002, et de nouvelles options doivent être envisagées.

Tandis qu'il est souvent avancé que le fonctionnement de la CNC doit être amélioré (par le Sénat notamment, 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), les discussions du séminaire n’ont pas porté sur l’avenir de la Commission. Tout au plus l’éventualité a-t-elle été évoquée que l’évolution des obligations européennes (notamment relative au plan national climat) donne une impulsion positive à la CNC, en lui assignant des délais qu’elle était incapable de se donner elle-même (et qui lui incombaient du reste en vertu de l’accord de coopération l’instituant). Cette éventualité a cependant été accueillie avec réserve par certains participants. Elle se heurte en outre aux réserves émises *supra* concernant les moteurs de coopération « externes ».

Dans son rapport précité, le Sénat a formé plusieurs recommandations concrètes, dont certaines méritent d’être mieux explorées. Le respect de ses obligations conventionnelles, l’amélioration de sa 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 et une meilleure collaboration avec le Comité de coordination de la politique internationale de l’environnement (CCPIE), la création d’un centre d’excellence, le renforcement de la CNC sont quelques objectifs sous-tendant ces recommandations.

Nonobstant l’application (très) éventuelle de ces recommandations, les avis sont partagés quant à **la possibilité que la CNC puisse jouer un rôle efficace de moteur de coopération à l’avenir**. La possibilité **de confier ce rôle à de nouvelles instances a également été évoquée**.

3.2. Fédéral ou régional ?

Il est ressorti des discussions que l’État fédéral, représentant de la Belgique sur le plan international et lieu de discussion des intérêts partagés des différentes collectivités, **est vraisemblablement le niveau le mieux indiqué pour assumer ce rôle de moteur**. On a notamment souligné son rôle d’intermédiaire entre les objectifs fixés par le droit européen et leur mise en œuvre par les Régions – rôle implicitement consacré par le mécanisme de substitution spécial précité.

À contre-courant de cette opinion majoritaire, l’idée **que ce rôle de moteur reviendrait aux Régions a été formulée, au motif qu’elles sont les principales détentrices des compétences requises pour la gouvernance climatique**. Dans ce cas, l’hypothèse d’une tournante entre les différentes collectivités semble la seule acceptable d’un point de vue politique ; on a souligné les lourdeurs et inconstances que supposerait pareille rotation. Par contre, dans l’hypothèse d’une tournante, le risque que la collectivité désignée faillisse durablement à son rôle – voire néglige explicitement les exigences climatiques en vertu de ses convictions politiques – en serait relativement diminué.

Une particularité en matière de recherche scientifique fut rappelée. La loi spéciale de réformes institutionnelles prévoit déjà 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) soit fait l'objet d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux auxquels la Belgique est partie contractante ou considérée comme telle;
- b) soit se rapporte 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 92ter. **'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 6bis, §3).

Il s'agit d'une formule (prise en charge ad hoc par le fédéral, moyennant l'accord a hoc des entités fédérées) qui mérite l'attention.

3.3. Une gouvernance interparlementaire

Plusieurs organes ont retenu l'attention des participants lors du séminaire.

La pratique de **l'organe interparlementaire de concertation présente plusieurs intérêts importants pour la gouvernance climatique**. 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 à la mise en place (informelle mais répétée) d'un organe de concertation interparlementaire en matière climatique. Les objectifs de réduction des émissions de la Belgique y sont soumis à la discussion parlementaire préalablement aux COP. **Cette pratique** assure notamment la mise en débat régulière des objectifs climatiques dans les parlements (plutôt que leur fixation dans les cercles de négociation à huis-clos), la publicité des décisions adoptées, l'association de l'opposition aux discussions. Elle augmente également la **visibilité médiatique** des processus de décision, et permet à la société civile et l'électorat de prendre connaissance de la position officielle des différents acteurs. Enfin, elle rend possible un éventuel **entraînement vers le haut des objectifs communs** par les collectivités politiques les plus ambitieuses, qui n'auraient pas cette occasion sans concertation publique.

Cette pratique pourrait donc être stimulée, officialisée, et son agenda pourrait éventuellement adopter une fréquence supérieure à celle des COP et autres négociations internationales (moyennant toutefois les réserves relatives à la tournante entre collectivités, que cet organe semble justement avoir adopté comme mode de fonctionnement). Il faut évidemment rester attentifs aux insuffisances de ce mécanisme, qui **mériteraient d'être mieux étudiées**. L'incidence des **dynamiques de mise en réseau** des Parlements au niveau mondial, en lien au climat, et les effets d'impulsion qui peuvent ou non en résulter mérite aussi d'être objectivé.

On a souligné que le **Sénat s'est montré proactif dans ce domaine** (principalement à travers son rapport d'information plusieurs fois précité). Des discussions ont d'ailleurs eu lieu au sein du Sénat, relayées durant le séminaire, sur l'opportunité de lui faire assumer un rôle renforcé en la matière. Cependant, l'évolution des attributions du Sénat et l'affai-

blissement constant de son influence dans la vie politique belge dissuade de faire peser sur lui un rôle aussi fondamental et urgent.

Outre la coopération interfédérale, il a été mentionné l'importance de la bonne articulation des politiques menées au sein de chaque collectivité. **Les structures de coordination intercabinet** présentent un grand intérêt pratique et leur fonctionnement est au-dessus des standards belges d'efficacité. Ces initiatives pourraient être renforcées et mieux équipées (notamment par une officialisation de leur rôle, un budget clair et une expertise adéquate).

3.4. Un moteur scientifique ?

Un thème transversal et constant lors du séminaire a été la nécessité d'objectivation. Celle-ci passe notamment, d'une part, par la formulation des objectifs de réduction d'émissions en des termes suffisamment opérationnels, concrets et passibles d'évaluation/arbitrage; d'autre part, par une objectivation scientifique, non-politique, des besoins, options et réalisations des politiques publiques en termes de réduction des émissions (à l'inverse de ce que permet actuellement la Commission nationale climat en vertu de sa composition).

Cette objectivation (*ex ante* ou *ex post*) est à la fois nécessaire pour outiller les décideurs politiques (en vue d'une adaptation constante de leurs politiques climatiques, indépendante de leurs obédiences politiques), les citoyens (en vue du contrôle démocratique nécessaire), et les juges constitutionnels, administratifs ou judiciaires (en vue d'une application correcte de leurs normes de référence propres – objectifs de développement durable, droits fondamentaux ou autres dispositions constitutionnelles ou internationales existantes ou futures, responsabilité civile, etc.). Elle renforcerait à la fois la sécurité juridique (dans une application de ces différentes dispositions respectueuse de la séparation des pouvoirs), la transparence de la lutte contre le réchauffement climatique, la responsabilité des décideurs politiques à l'égard de leurs citoyens, et vraisemblablement l'efficacité de leurs décisions.

À ce sujet, **la nécessité d'organes d'experts indépendants, distincts des organes de décision politique, a été soulignée**. D'après une intervention lors du séminaire, les Régions semblent demandeuses d'une expertise consultative dans la mise en œuvre de leurs politiques régionales. De tels organes auraient également tout leur intérêt au niveau fédéral (dans l'élaboration du plan climat et la définition des objectifs fédéraux).

Or il est manifeste qu'en l'état, **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 CCPIE. Quant au GIEC, il ne s'agit pas d'une instance d'étude d'impact de politiques publiques déterminées.

À cet égard, l'idée de créer un **centre d'excellence climat interfédéral** a été rappelée. **De grandes incertitudes règnent autour de l'organe qui sera désigné pour rem-**

plir ce rôle, et autour des attributions qui lui seraient confiées. Outre un organe *sui generis*, la CNC a notamment été mentionnée comme candidat potentiel à cette future fonction (notamment par le Sénat dans son rapport précité). Cette perspective a recueilli très peu d'enthousiasme, au vu des lacunes largement constatées et de son caractère et sa composition politique.

3.5. Un moteur fondé sur la société civile ?

Si le rôle de moteur doit être joué par la société civile (le 3^{ème} séminaire sera consacré à cet aspect), aucune structure n'existe encore à ce jour pour en permettre la réalisation.

D) OBJECTIVER POUR FACILITER LA PRISE DE DÉCISION

L'objectivation des *charges* (en termes de réduction de gaz à effet de serre) et des *financements* (spécialement octroyés dans ce but) des différentes collectivités est une manière de faciliter l'élaboration de la gouvernance climatique. Elle est un thème récurrent de la littérature sur le sujet. Il s'agit par ailleurs d'une demande pressante des acteurs de terrain, selon ce qui fut avancé lors du séminaire.

D'après l'expérience rapportée au niveau régional, **la fixation du budget et des objectifs constitue un moment-charnière** du processus d'élaboration des politiques climatiques.

En l'état, cet acquis est remis en cause à chaque révision des engagements belges sur la scène internationale, ou à chaque modification des budgets. **En outre, la répartition des charges de réduction et des moyens entre les différentes collectivités est précisément un aspect sur lequel buttent systématiquement et durablement les négociations, et donc un frein général à des politiques climatiques efficaces.**

Pour cette raison, **une manière de fluidifier substantiellement la coopération climatique serait de définir une clef de répartition juridique, d'application automatique.** Celle-ci permettrait d'éviter de relancer les négociations à chaque redéfinition des engagements de la Belgique et à chaque modification des budgets. Le cas échéant, les désaccords pourraient faire l'objet d'un **arbitrage** plutôt que d'imposer des négociations se prolongeant indéfiniment, au détriment de la lutte contre le changement climatique.

À cet égard, on a rappelé la proposition du Sénat (dans son rapport précité) de **corrélér** les efforts de réduction accomplis au niveau régional et le produit des recettes ETS au niveau européen. Cette proposition mériterait d'être approfondie.

Dans tous les cas de figure, la rédaction d'une telle clef de répartition objective, d'application automatique, n'est pas aisée. Dans son rapport précité, le Sénat a cependant collecté des propositions doctrinales intéressantes, qui méritent la plus grande attention.

À l'opposé de cet objectif, **le mécanisme de responsabilisation climat (cf. *infra*) est un exemple d'objectivation échouée**, notamment parce que sa mise en œuvre nécessite un constat par arrêté royal de l'écart entre la trajectoire des différentes collectivi-

tés et la réduction effective de leurs émissions de gaz à effet de serre (et ne fait donc que déplacer au niveau fédéral les négociations partisans). **Une phase politique de constat *a priori* doit donc être évitée dans l'application de la clef de répartition** des efforts climatiques F_{subs} – sous peine de requalifier les négociations politiques, et éventuellement les déplacer d'un niveau à l'autre, sans les éviter. À la place d'un constat politique *a priori*, le nouveau mécanisme de répartition doit être assorti d'un **contrôle démocratique et/ou juridictionnel *a posteriori***.

E) AUTRES INSTRUMENTS INCITATIFS À L'ÉGARD DES COLLECTIVITÉS POLITIQUES (EXERCICE COMPLÉMENTAIRE OU CONCURRENTIEL DES COMPÉTENCES)

1. Mécanisme de responsabilisation-climat

L'article 65^{quater} de loi spéciale du 16 janvier 1989, introduit par la sixième réforme de l'État, met en place un mécanisme de responsabilisation destiné aux Régions, dans le domaine des bâtiments du secteur résidentiel et tertiaire. Il repose sur l'octroi de *bonus-malus* financiers, calculés sur base d'une comparaison entre la réduction par chaque Région des émissions de gaz à effet de serre produites dans ce secteur et une trajectoire d'objectifs définie de manière pluriannuelle. Les Régions en avance sur leur trajectoire assignée recevraient ainsi un *bonus* de financement ; les Régions en retard un *malus*.

Si on a salué l'intention du législateur, on a aussi relevé, lors du séminaire, les **défauts** de ce système, qui **rendent finalement assez improbable l'éventualité d'un réel effet incitatif**. On a notamment souligné les faibles ambitions des trajectoires définies, le passage obligé par un arrêté royal débattu en Conseil des ministres pour mettre en œuvre le mécanisme de *bonus-malus*, le rôle de proposition accordé à la CNC dont on connaît les lacunes, la faible efficacité des mécanismes similaires déjà en place en matière de pensions ou de répartition de l'effort budgétaire.

L'avenir et l'efficacité de ce système est encore en grande partie incertain. Dans l'hypothèse (peu probable d'après les discussions du séminaire) où il démontrerait une efficacité satisfaisante, il pourrait évidemment servir de modèle pour des entreprises similaires, à condition que les ambitions des trajectoires futures soient largement renforcées.

2. Droit de substitution

Pour rappel, comme évoqué *supra*, un mécanisme de substitution existe au profit du fédéral en cas de non-respect, par une entité fédérée, des obligations qui lui incombent en vertu des conventions internationales portant sur le climat et en vertu du droit européen, moyennant le respect d'exigences qui restent lourdes, même si elles ne requièrent 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 CCNUCC ou la Commission européenne.

3. Mécanismes de mise en compétition des collectivités fédérées ?

Une autre méthodologie consiste à organiser une certaine compétition entre les collectivités. Cette **compétition existe déjà *de facto* entre certaines villes et régions au niveau mondial. Il a ainsi été proposé de l'institutionnaliser au moyen d'outils incitatifs.** Ces outils sont pour la plupart encore à imaginer.

La proposition précitée 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, s'inscrit cependant déjà dans une telle logique.

Les discussions en cours dans l'organe de concertation interparlementaire, qui voient notamment les objectifs proposés par la Région Wallonne dépasser la position de l'État fédéral, atteste de la **complémentarité des mécanismes de compétition et de coordination** entre différentes collectivités.

4. Un principe de mutualité ?

Dans son rapport précité, le Sénat appelle les collectivités à respecter un **principe de mutualité, lequel les forcerait à renforcer (d'initiative) 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. L'idée en avait été suggérée par le Conseil fédéral de développement durable (CFDD).

Ce principe est aujourd'hui de nature politique. **Quant à un éventuel ancrage juridique, ce principe de mutualité pourrait s'adosser au principe de loyauté fédérale et en constituer la face positive.** Cette possibilité a retenu l'attention pendant le séminaire, mais il semble hasardeux de reconnaître à ce principe une véritable nature constitutionnelle, en l'absence d'une interprétation en ce sens par la Cour constitutionnelle. De plus, **la difficulté de donner une portée normative concrète à ce concept, a fortiori de le sanctionner par voie juridictionnelle, rend son potentiel très limité.**

III. CONSTITUTIONNALISER LE CLIMAT ?

- ▶ *Inscrire le climat dans la Constitution n'est ni une condition suffisante ni une condition nécessaire à l'objectif d'une gouvernance climatique efficace.*
- ▶ *Une telle initiative présente certains attraits (visibilité, signal, justiciabilité) mais elle ne doit pas être appréhendée naïvement quant à ses effets potentiels. Il ne faut pas déforcer les protections existantes, ni provoquer un déséquilibre dans l'approche des préoccupations environnementales.*
- ▶ *Le libellé d'une éventuelle 'méta-norme' doit donc être pensée avec discernement.*
- ▶ *La Constitution dans sa formulation actuelle permet déjà de tenir compte des enjeux climatiques et l'évolution du cadre international pèsera sur son interprétation.*

Le moteur interne peut-il se trouver dans la Constitution ? C'est déjà le cas dans certains pays, comme l'expose le Professeur Jan Theunis, avec des approches et succès variables. L'inscription de la lutte contre le dérèglement climatique dans la Constitution a parfois été présentée comme une mesure cosmétique, d'impact négligeable.

Les attraits potentiels d'une telle inscription ont été soulignés durant le séminaire, tant sur le plan symbolique qu'en termes de responsabilisation institutionnelle et de justiciabilité des obligations climatiques.

Mais il a aussi été souligné que conférer une place spéciale au climat dans la Constitution peut même se révéler dangereux, s'il consiste à mettre sur un piédestal le climat, par priorité à d'autres enjeux environnementaux, comme la perte de biodiversité.

Une telle inscription ne devrait en aucun cas détourner l'attention de la nécessité de politiques publiques promptes et concrètes, à la hauteur de l'urgence.

A) LE SYMBOLIQUE

L'inscription de la lutte contre le dérèglement climatique dans la Constitution projeterait cette lutte au rang de « méta-norme ». Celle-ci rejoindrait les droits fondamentaux dans les valeurs et objectifs communs, encadrant la vie politique et le débat public.

En revanche, des réserves se sont 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 au nucléaire ou à des mesures qui remettraient en cause les équilibres écologiques.

Par contre, une disposition constitutionnelle introductive énonçant de manière plus inclusive le lien homme-nature présente plus d'attraits et fait l'objet d'études doctrinales.

B) RESPONSABILISATION INSTITUTIONNELLE

L'inscription de valeurs dans la Constitution génère dans le chef des pouvoirs publics l'obligation d'en assurer l'effectivité. Cette obligation s'impose à l'ensemble des pouvoirs de l'État et à l'ensemble des collectivités politiques. Une mention du climat pourrait ainsi **confirmer et consolider la mission et la responsabilité communes des différentes autorités**, et apporterait selon certains une réponse au phénomène de conflit négatif.

C) JUSTICIABILITÉ (ADMINISTRATIVE/JUDICIAIRE/CONSTITUTIONNELLE)

L'inscription du climat dans la Constitution contribuerait peut-être à terme à favoriser la justiciabilité des obligations des pouvoirs publics en la matière. Si certains participants ont estimé la mesure peu utile et ses chances d'impact limitées, aucun n'a défendu qu'elle n'avait aucune utilité potentielle.

De l'avis commun des intervenants, des recours seront probablement intentés devant la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État. De tels recours prennent déjà appui sur d'autres dispositions constitutionnelles (notamment les articles *7bis* et 10-11, 22, 23 de la Constitution), couplées ou non à des dispositions internationales. Doter ces instances d'un **outil supplémentaire** à la lumière desquelles analyser ces recours (directement ou indirectement) augmenterait leurs chances de succès, et donc d'impact favorable – fût-il minime ou occasionnel – sur les politiques climatiques.

Il a par ailleurs été souligné qu'une faute de l'État pourrait également être plus facilement démontrée, dans le cadre de la mise en cause de sa responsabilité civile devant le juge judiciaire.

Dans ces différents cas de figure, les participants s'accordent à considérer qu'un **accroissement des pouvoirs du juge ne constituerait pas une menace pour la séparation des pouvoirs**, en ce que son action se limitera toujours à constater une (non-) violation/insuffisance et en ordonner la cessation/réparation, jamais à substituer son action à celle de l'autorité défaillante. Cet accroissement n'est **pas non plus une solution en soi**, l'intervention du juge étant toujours réactive à un manquement prolongé des autorités, confinée à une situation particulière, soutenue par des pouvoirs très limités⁴.

De manière plus prospective et ambitieuse, la possibilité d'une obligation de résultat commune entre les différentes collectivités, adéquatement objectivée et aisément

4 Il faut ajouter qu'en pratique, la Cour constitutionnelle remet rarement en cause l'activité législative dans des domaines trop politiques. La lecture qu'elle a fait des objectifs de développement durable dans l'arrêt n° 62/2016 doit amener à nuancer cet enthousiasme. Cependant, la vague judiciaire en cours en matière de climat (cfr le séminaire du 28 mai) invite à être réceptif au potentiel d'innovation en la matière.

contrôlable, a également été évoquée. On a enfin ajouté que la création d'un recours en carence administratif, couplé à cette nouvelle disposition constitutionnelle, pourrait en assurer la portée.

Ces aspects seront approfondis lors du séminaire du 28 mai (responsabilité de l'État et actions judiciaires en matière de climat). En ce compris la manière dont l'Accord de Paris et les exigences européennes – mais aussi l'état de la science - sont susceptibles de peser sur l'interprétation du juge et la nature de sa décision (injonctions à l'égard du décideur).

D) PRÉCISION

Dans tous les cas, les intervenants ont insisté sur ce que les possibilités d'intervention positive du juge (pour constater un manquement des autorités à leurs obligations climatiques) dépendront en grande partie du niveau de précision de ces obligations.

Plus une disposition constitutionnelle est libellée en des termes concrets et opérationnels, plus grand est son potentiel de justiciabilité.

E) OPTIONS D'INCLUSION

Sans préjudice de la question de leur pertinence, l'inscription des objectifs climatiques dans la Constitution pourrait prendre plusieurs formes, parmi lesquelles ont été cités : un ajout dans l'article 7bis ou l'article 23 de la Constitution, l'introduction d'une nouvelle disposition indépendante (éventuellement sous le titre 1bis), une mention dans le préambule éventuel. Cette dernière piste recueille peu d'enthousiasme et ne semble pas pertinente.

F) SOLLICITER L'EXISTANT DE MANIÈRE INNOVANTE

Sur le plan du contentieux, il subsiste de larges possibilités encore peu explorées d'interpréter les dispositions existantes (notamment les articles 22, 23 et 7bis de la Constitution) à la lueur des traités internationaux. L'Accord de Paris – en particulier ses objectifs contenus dans les articles 2 et 4 – pourrait fournir pareil outil pour interpréter la Constitution relativement à la gouvernance climatique.

A également été évoquée la possibilité que le principe de *standstill* déjà consacré par l'article 23 de la Constitution puisse être mobilisé contre une *inaction* de l'autorité, laquelle induirait par elle-même un recul illégal de protection, dans un contexte de dégradation environnementale. Ce principe de *standstill* mérite d'ailleurs d'être mis en lien au « principe de progression » qui anime le nouvel Accord de Paris et le contenu des contributions déterminées au niveau national (art. 4).

COLOPHON

Rapport du premier séminaire académique du 23 avril 2018, rédigé par **D. Misonne, M. El Berhoumi**, L. Triaille et C. Nennen de l'Université Saint-Louis Bruxelles pour le Service Changements climatiques du SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire & environnement.

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>