UCLouvain

Faculté de droit et de criminologie

Objectifs climatiques : quelles actions pour suppléer à la faiblesse du *burden-sharing* dans la belgique fédérale ?

Mémoire Oíkos : la science au service du droit

Auteur : Max CARTUYVELS
Promotrice : Céline ROMAINVILLE
Coordinatrice pédagogique : Claire-Marie LIEVENS
Coordinateur Oíkos : Tom DEDEURWAERDERE
Année académique : 2022-2023
Clinique Juridique Rosa Parks pour les droits humains
Finalité de master : « État et Europe »

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

* A ce sujet, voy. notamment **http://www.uclouvain.be/plagiat**.

Approche interdisciplinaire du mémoire

L'impact de l'activité humaine sur le réchauffement climatique est reconnu depuis des décennies. Cet impact se traduit déjà aujourd'hui en termes de sécheresses, inondations, vagues de chaleurs extrêmes, perte de la biodiversité, augmentation du niveau des eaux… Au vu de la trajectoire mondiale actuelle, ces évènements ne vont que s'intensifier et se multiplier davantage, engendrant ce que l'on appelle une double injustice. En effet, bien que toutes les régions du monde soient touchées, ce sont les populations contribuant le moins au réchauffement climatique qui sont le plus à risque d'en subir les conséquences. Depuis la Conférence de Stockholm en 1972, jusqu'aux dernières Conférences des Parties (COP), de nombreux accords ont été signés par une grande partie des pays du monde dans le but d'atténuer et de faire face aux conséquences de cet impact. Cependant, les mesures nécessaires trainent à être implémentées et un réchauffement de 1.5°C par rapport à l'ère pré-industrielle, fixé par le GIEC comme étant la limite d'un *réchauffement climatique dangereux,* est déjà projeté comme étant inévitable. Dans son dernier rapport, le GIEC insiste sur la vitesse à laquelle se ferme notre fenêtre d'opportunités pour agir et sur l'insuffisance des flux financiers dirigés vers ces mesures nécessaires, alors que la majorité des solutions existe déjà.

Face à d'une part l'inaction des instances de pouvoir et d'autre part les activités toujours plus émettrices en gaz à effet de serre (GES) des grandes multinationales, les citoyen·e·s et organisations se tournent de plus en plus vers la justice, menant à des affaires judiciaires regroupées sous le nom de *contentieux climatiques*. Bien que les premières affaires aient vu le jour dans les années 2000, le contentieux climatique a connu un tournant avec l'introduction de l'affaire *Urgenda* aux Pays-Bas en 2013, et la décision de la Cour d'Appel en 2018, obligeant l'Etat des Pays-Bas à réduire ses émissions de GES d'au moins 25% par rapport aux niveaux de 1990. Dans les nombreuses affaires qui ont suivi ou sont toujours en cours, on peut citer par exemple l'affaire *Shell* aux Pays-Bas et *Klimaatzaak* en Belgique. Que ce soient des affaires dirigées vers un Etat ou une firme, des arguments similaires sont souvent utilisés. La responsabilité civile, le droit à la vie privée et familiale et le droit des futures générations sont souvent invoqués. Des éléments du droit de l'environnement interviennent aussi fréquemment, comme les principes de précaution et de prévention.

Dans les questions climatiques, la science est au centre de l'argumentaire juridique, ce qui fait du contentieux climatique un sujet interdisciplinaire par essence. Nous sommes trois étudiant·e·s en droit et quatre étudiant·e·s en ingénierie civile, associés autour de deux sujets de mémoire communs : la construction d'arguments au service de contentieux climatiques contre l'Etat belge d'une part, contre une grande multinationale d'autre part. L'objectif était de construire des arguments techniques par les étudiant·e·s ingénieur·e·s, pour fonder les arguments juridiques construits par les étudiant·e·s en droit. Des réunions régulières sous différentes formes (en plénière, avec tout le groupe de travail, mais aussi entre étudiant·e·s travaillant sur le même sujet ou d'une même discipline) ont été organisées tout au long de l'année. Chaque thèse aura bénéficié de retours réguliers afin d'assurer sa pertinence dans les deux disciplines concernées. Les réunions auront aussi permis de confronter les idées et les points de vue, et elles se sont avérées particulièrement riches et diversifiées dans un tel contexte.

Ce groupe de travail interdisciplinaire s'inscrivant dans le contexte du contentieux climatique est un projet innovant à l'UCLouvain. Les différentes questions de recherche investiguées auront suscité beaucoup d'intérêt, notamment lors d'un colloque sur la justice climatique ayant eu lieu au début de l'année, auquel chaque groupe a eu l'occasion de présenter son approche initiale. Cette expérience nous aura permis de récolter de nombreux avis externes sur le sujet. Outre les éléments de réponse qu'elles apportent aux questions de recherche initiales, ces thèses auront aussi débouché sur de nombreuses autres questions à approfondir qui, nous l'espérons, pourront être traitées dans un cadre semblable dans les prochaines années.

Remerciements

Une page pour remercier chaque personne qui m'a côtoyée tout au long de mon parcours universitaire me parait fort court. Je me souviens encore de ma rentrée à Namur comme si c'était hier, et me voilà maintenant au bout de ma dernière année de droit.

Je souhaite remercier chacun de mes amis, chacune de mes amies, sans qui je ne serais pas la personne que je suis aujourd'hui et qui m'ont fait grandir un peu plus chaque jour. Merci les scouts, l'erasmus, le Kot citoyen, le cercle, l'AGE et merci à mes amis de toujours.

Je remercie les trois universités de l'UNamur, de l'UCLouvain et de Pompeu Fabra qui m'ont offert plus d'expériences et de rencontres que je n'aurai pu en imaginer.

Je remercie ma famille, tout particulièrement mon papa, Jean-François CARTUYVELS, qui ne découvrira aucune des lignes de ce mémoire, exceptées celles-ci, quand il sera fini.

Je voudrais également remercier la Clinique Rosa Parks qui m'a donné cette belle opportunité. Je ne peux pas oublier Julia JOVENEAU et Simon GEORGES dont le travail remarquable a été un appui essentiel au mien. Je remercie également Tom DEDEUWAERDERE pour nous avoir permis de travailler ensemble.

Finalement, je remercie ma promotrice, Céline ROMAINVILLE, pour ses précieux conseils. Si la Clinique m'a ouvert les portes de l'engagement, c'est grâce à elle.

Table des matières

APPROCHE INTERDISCIPLINAIRE DU MÉMOIRE 2

REMERCIEMENTS 4

TABLE DES MATIÈRES 5

INTRODUCTION 7

TITRE I : LE BURDEN-SHARING DANS LE FÉDÉRALISME BELGE : UN ANGLE MORT DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE CLIMATIQUE 9

CHAPITRE I : LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ÉNERGIE ET DE CLIMAT 9

Section I : Cadre communautaire 9

Section II : La répartition des compétences en Belgique 14

Sous-section I : Considérations générales 14

Sous-section II : Les compétences en matière d'énergie en Belgique 16

§1. La distribution et le transport de l'énergie 16

§2. Les tarifs et la politique des prix de l'énergie 17

§3. Les sources nouvelles d'énergie, l'utilisation rationnelle et la récupération de l'énergie 18

§4. La production d'énergie 18

§5. La sécurité d'approvisionnement et le stockage de l'énergie 19

Sous-section III : Les compétences en matière d'environnement en Belgique 19

CHAPITRE II : LA COOPÉRATION ENTRE ENTITÉS FÉDÉRÉES EN MATIÈRE D'ÉNERGIE ET DE CLIMAT 20

Section I : La coopération en Belgique 21

Sous-section I : L'accord de coopération 21

Sous-section II : La coopération en matière d'énergie 22

Sous-section III : La coopération contre la crise climatique 24

Section II : Méthode belge d'adoption du PNEC 27

CHAPITRE III : L'ABSENCE DE RÉGLEMENTATION CLAIRE DU *BURDEN-SHARING* 29

Section I : Coopération effective 29

Section II : Relevé exemplatif des normes existantes en raison de l'absence de coopération 30

Sous-section I : L'État fédéral 30

Sous-section II : La Wallonie 33

Sous-section III : La Flandre 34

Sous-section IV : La Région Bruxelles-Capitale 37

Sous-section V : Conclusion : le manque de cohérence 38

TITRE II : LE PNEC, PALLIATIF À L'ABSENCE DE *BURDEN-SHARING* ? 40

CHAPITRE I : LE PNEC ACTUELLEMENT EN VIGUEUR : UN *BURDEN-SHARING* IMPLICITE, SUR BASE VOLONTAIRE ? 40

Section I : Les engagements propres aux différentes composantes de l'État 40

Sous-section I : La dimension « décarbonisation » 41

Sous-section II : La dimension « efficacité énergétique » 43

Sous-section III : Les engagements en dehors du PNEC 45

Section II : Rapports de la Commission Européenne sur le PNEC *46*
Section III : Quid du projet de révision du PNEC ? *47*
Section IV : Existe-t-il un burden-sharing implicite sur base volontaire ? *47*
CHAPITRE II : QUELLE EST LA CRÉDIBILITÉ DU PNEC BELGE ? 48
Section I : Rapport d'analyse des ingénieurs civils *48*
Sous-section I : Propos liminaires 48
Sous-section II : Résultats 50
Section II : Le rôle des analyses scientifiques dans la jurisprudence *52*
CHAPITRE III : PEUT-ON CONTRÔLER LE *BURDEN-SHARING* – OU SON ABSENCE - PAR LA VOIE D'UN CONTRÔLE DU PNEC ? 55
Section I : La nature et les effets du PNEC *56*
Section II : Stratégie judiciaire *58*
Sous-section 1 : Devant les juridictions administratives 58
§1 Devant le Conseil d'État 58
§2 Devant la Cour Constitutionnelle 60
Sous-section II : Devant le pouvoir judiciaire 62
§ 1 La loi du 12 janvier 1993 62
§2 La responsabilité civile 66
CONCLUSION 70
BIBLIOGRAPHIE 72
ANNEXES 91
ANNEXE I : SCHÉMA DES ORGANES DE CONCERTATION ET DE L'ÉLABORATION DU PNEC 91
ANNEXE II : TABLEAU DES ENGAGEMENTS PRIS DANS LE CADRE DU PNEC 93
ANNEXE III : PROJECTIONS DU PLAN NATIONAL ÉNERGIE-CLIMAT (PNEC) 94
ANNEXE IV : PROJECTIONS DE ENERGIESCOPE (ES) 96
ANNEXE V : COMPARAISON ES ET PNEC 97

Introduction

La crise climatique constitue l'un des défis majeurs de notre époque, exigeant une action concertée et urgente pour limiter les effets dévastateurs du changement climatique. Les scientifiques du monde entier tirent la sonnette d'alarme, mettant en évidence la nécessité urgente de réduire drastiquement les émissions de gaz à effet de serre (GES) afin de maintenir le réchauffement planétaire en dessous des 2 degrés[1].

Le concept de *burden-sharing* se traduit en français par la « répartition des charges » ou la « répartition du fardeau »[2]. Il désigne le fait de se répartir à plusieurs la gestion des problèmes qui naissent d'une situation particulière. En Belgique, on parle de *burden-sharing climatique*[3]. Il s'agit de la question de la répartition de la responsabilité des entités fédérées au sein de l'État fédéral dans la gestion de la crise environnementale[4].

Dans ce contexte, les engagements chiffrés en matière de réduction des émissions ont acquis une importance cruciale, guidant les politiques et les actions des États pour atteindre les objectifs climatiques internationaux.

L'on attribue souvent la défaillance de l'État belge dans sa lutte contre le réchauffement climatique à une répartition des compétences trop morcelée. L'entremêlement des compétences rend la question climatique d'autant plus ardue qu'une réponse unique n'est pas possible. Le fédéralisme belge s'est construit sur une bipolarité entre le nord et le sud et il n'est pas possible d'envisager une refonte complète du système avec des compétences centralisées pour atteindre les objectifs climatiques.

Le morcellement des compétences a créé un environnement où la coordination et la prise de décision cohérente en matière climatique sont devenus extrêmement compliqués. Les divergences dans les approches et les objectifs entre l'État fédéral et les régions ont souvent abouti à des politiques fragmentées et à des efforts incohérents pour lutter contre le changement

---

[1] IPCC, « The Intergovernmental Panel on Climate Change », *www.ipcc.ch,* 2023, https://www.ipcc.ch/, consulté le 10 août 2023.

[2] Larousse, « traduction française de *Burden* », https://www.larousse.fr/dictionnaires/anglais-francais/burden/567743, consulté le 10 août 2023 et Larousse, « traduction française de *Sharing* », https://www.larousse.fr/dictionnaires/anglais-francais/sharing/611078, consulté le 10 août 2023.

[3] Service Changements climatiques, « Climat.be », *Klimaat/Climat*, https://climat.be/

[4] *Ibidem.*

climatique. Le Plan National Energie-Climat (PNEC) de la Belgique en est la conséquence la plus visible.

Le présent mémoire se penche sur la dynamique complexe du *burden-sharing* dans le contexte du fédéralisme belge en matière de climat (Titre I). Il commencera par faire un relevé de la répartition des compétences en matière de climat et d'énergie (Chapitre I), avant de montrer les mécanismes coopératifs qui existent dans ces matières en portant une attention particulière au processus de rédaction du PNEC (Chapitre II) pour finir par démontrer l'absence de réglementation claire sur le *burden-sharing* en Belgique (Chapitre III).

Le PNEC servira d'appui à la deuxième partie de ce mémoire pour voir s'il permet donner une réponse au manque de coopération existant en Belgique (Titre II). D'abord, se posera la question de savoir si le PNEC peut être considéré comme un *burden-sharing* volontaire en examinant les engagements pris par chaque entité (Chapitre I). Ensuite, sera établie la crédibilité de ces engagements en s'appuyant sur une expertise scientifique (Chapitre II) pour finalement explorer les recours juridictionnels possibles à l'égard du PNEC et forcer ainsi la coopération à travers le juge (Chapitre III).

Titre I : Le burden-sharing dans le fédéralisme belge : un angle mort de la coopération en matière climatique

Les développements qui vont suivre portent sur le secteur de l'énergie dans le cadre de la crise climatique. Il s'agit d'un des secteurs d'émission de GES les plus importants en Belgique (17,9% des émissions globales en 2022[5]) mais il est surtout un exemple symptomatique des conséquences du fédéralisme belge et de l'éclatement des compétences entre composantes de l'État sur la gestion de la crise climatique.

L'on ne peut parler d'énergie sans étudier le rôle de l'Union Européenne qui est née d'un accord sur le charbon, principale source d'énergie à l'époque[6]. Se dresse ici un chantier propice à la coopération entre les différents acteurs du secteur de l'énergie.

Après avoir fixé le cadre légal communautaire et belge en la matière (chapitre I), se posera la question de la coopération (chapitre II) pour finalement en revenir au *burden-sharing* (chapitre III).

Chapitre I : La répartition des compétences en matière d'énergie et de climat

Section I : Cadre communautaire

Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, l'Europe était à genoux. La source principale d'énergie de l'époque était le charbon. En 1951 la gestion du charbon et de l'acier est communautarisée par la création de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier[7] et en 1957 sera instituée la Communauté Européenne de l'Energie Atomique (Euratom)[8]. Ces deux textes fondateurs ont jeté les bases de ce que deviendra par la suite l'Union Européenne

[5] SPF Santé publique, « Huitième communication nationale de la Belgique sur le changement climatique », *Klimaat/Climat,* 21 décembre 2022, disponible sur : https://climat.be/actualites/2022/la-belgique-publie-sa-8e-communication-nationale-et-son-5e-rapport-biennal, consulté le 10 août 2023.
[6] Traité constituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, fait à Paris le 18 avril 1951, approuvé par la loi du 25 juin 1952, *M.B.*, 6 août 1952.
[7] *Ibidem.*
[8] Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), fait à Rome le 25 mars 1957, approuvé par la loi du 2 décembre 1957, *M.B.*, 25 décembre 1957.

telle qu'on la connaît. L'énergie est depuis le début au centre des réflexions dans la construction européenne.

Aujourd'hui, seul le traité Euratom est encore en vigueur[9] mais l'on retrouve tout de même de larges compétences en matière d'énergie dans le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)[10].

L'énergie est une compétence partagée entre les États Membres[11], comme pour le marché intérieur et l'environnement[12]. Selon l'article 194 du TFUE, l'Union dispose d'un champ d'action étendu en matière d'énergie puisqu'elle doit veiller, conformément à la procédure législative ordinaire,[13]

> *a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie;*
>
> *b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union;*
>
> *c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables; et*
>
> *d) à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.*[14]

Toutefois, le deuxième paragraphe de la même disposition prévoit une réserve importante selon laquelle « Ces mesures […] n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique[15] » sauf quand le conseil vote à l'unanimité[16].

Comme pour la plupart des matières communautaires, l'aspect économique est prédominant dans l'usage des compétences énergétiques. Cinq « paquets énergie » ont été adoptés par l'Union depuis les années 90 pour libéraliser et intégrer les marchés énergétiques

---

[9] C. BEHRENDT et F. BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'État – Manuel*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 569.
[10] Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE »).
[11] Art. 4, §2, i) TFUE.
[12] *Ibidem,* art. 4, §2, a) et e).
[13] *Ibidem,* art. 194, §2, al. 1.
[14] *Ibidem,* art. 194, §1, a) à d).
[15] *Ibidem,* art. 194, §2, al. 2.
[16] *Ibidem,* art. 192, §2, c.

des différents États Membres. Ces paquets ont été adoptés en 1996[17], 2004[18], 2009[19] et 2019[20]. Un cinquième paquet a été adopté en 2021 et s'intitule « ajustement à l'objectif 55 ». Il vise à mettre en œuvre le « Pacte vert » européen qui ambitionne la neutralité carbone pour l'ensemble de l'Union d'ici à 2050[21].

La guerre en Ukraine a provoqué l'adoption de mesures qui visent à *l'élimination progressive de toutes les importations de combustibles fossiles russes, de mettre en place des mesures d'économie d'énergie, de diversifier ses importations d'énergie, d'adopter des mesures structurelles sur les marchés de l'électricité et du gaz et d'accélérer l'introduction des énergies renouvelables*[22].

L'Union dispose également, conformément à l'article 107 du TFUE, d'une compétence en ce qui concerne les politiques étatiques de soutien aux énergies vertes. La Commission est chargée de contrôler les aides octroyées par les États pour vérifier que les règles de concurrence sont bien respectées[23].

[17] Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, *J.O.C.E.*, L27, 30 janvier 1997 et directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, *J.O.C.E.*, L204/1, 21 juillet 1998.

[18] Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE, *J.O.U.E.,* L176, 15 juillet 2003 et directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE, *J.O.U.E.,* L176/37, 15 juillet 2003.

[19] Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE, *J.O.U.E.,* L211/55, 14 août 2009 et directive 2009/73/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, *J.O.U.E.*, L211/94, 14 août 2009.

[20] Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité, *J.O.U.E*., L158/54, 14 juin 2019 et directive 2019/944/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, *J.O.U.E.,* L158/125, 16 juin 2019.

[21] Commission Européenne, « Le pacte vert pour l'Europe », 11 décembre 2019, disponible en ligne sur : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF, consulté le 10 août 2023.

[22] M. CIUCCI, « Marché intérieur de l'énergie », *Fiches thématiques sur l'Union européenne,* avril 2023, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/45/marche-interieur-de-l-energie, consulté le 10 août 2023.

[23] Art. 107 TFUE

L'« Effort Sharing Regulation » (ESR)[24] formalise les accords de Paris[25] en fixant un objectif contraignant de réduction de 40% des émissions de GES d'ici à 2030 par rapport à 1990 pour les États Membres, qui sera augmenté à 55% en 2023[26].

Un deuxième règlement 2018/1999 impose aux États Membres d'adopter un Plan National Intégré Energie-Climat (PNIEC) [27]. Ce plan établit la politique et la trajectoire que suivra chaque État afin d'atteindre les objectifs de Paris en incluant la participation des citoyens dans l'établissement de ce plan, nous y reviendrons plus tard.

Depuis le traité de Lisbonne en 2007[28], l'Union a une réelle compétence partagée en matière d'énergie qui lui permet d'avoir une approche globale pour l'ensemble des États Membres malgré leurs craintes initiales à l'idée de perdre des prérogatives au profit de l'Union[29].

L'annonce du « Pacte vert » pour l'Europe présage une augmentation de l'intervention de l'Union pour lutter contre la crise climatique, mais aussi pour faire face au nouveau défi qui sera de concilier le développement économique et la protection de l'environnement[30]. La Belgique, en tant qu'État membre, ne peut faire fi de ce que décide l'Union en matière d'énergie et devra suivre les futures exigences.

Conformément aux articles 11, et 191 à 193 du TFUE, l'union dispose également de compétences environnementales[31]. L'une d'entre elles prévoit une exigence de préserver et

---

[24] Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États Membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris (modifiant le règlement (UE) n° 525/2013), *J.O.U.E,* L 156/26, 19 juin 2006 (ci-après « *Effort Sharing Regulation* »)

[25] Accord de Paris sur le climat, signé à New York le 22 avril 2016.

[26] Règlement (UE) 2023/857 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États Membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et le règlement (UE) 2018/1999, *J.O.U.E.,* L 111/1, 26 avril 2023.

[27] Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, *J.O.U.E.,* L 328/1, 21 décembre 2018 (ci-après « règlement gouvernance »).

[28] Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007, approuvés par la loi du 19 juin 2008, *M.B.*, 19 février 2009.

[29] G. BLOCK, K. WAUTERS, L. THIRY et E. SAITOVA, « La sécurité d'approvisionnement en électricité et les mécanismes de capacité », P. Boucquey (dir.), *Nouvelles tendances en droit de l'énergie*, , Limal, Anthémis, 2018, p. 94.

[30] D. VEHOEVEN, « Éditorial - Green Deal : l'Europe ambitieuse », *J.D.E.*, 2020, p. 1.

[31] Art. 11 et 191-193 TFUE.

d'améliorer l'environnement[32] qui doit donc être prise en compte quand l'Union légifère, notamment dans le domaine de l'énergie.

La compétence dont dispose l'Union est très large, elle peut agir sur la pollution de l'air et de l'eau, la gestion des déchets et le changement climatique. Les principes de subsidiarité[33] et l'exigence de l'unanimité[34] restreignent cependant son champ d'action *dans les domaines de la fiscalité, de l'aménagement du territoire, de l'affectation des sols, de la gestion quantitative des ressources hydrauliques, du choix des sources d'énergie et de la structure de l'approvisionnement en énergie*[35].

Les quatre principes qui gouvernent la politique environnementale de l'Union sont prévus à l'article 191 §2 du TFUE[36].

Le premier principe est celui de la précaution. Il *vise à permettre aux décideurs de prendre des mesures de protection lorsque les preuves scientifiques relatives à un danger pour l'environnement ou la santé humaine sont incertaines et que les enjeux sont importants*[37]. Le deuxième principe est étroitement lié au premier, il s'agit de la prévention *qui pourra être invoquée pour prendre des mesures visant à prévenir le danger*[38] qui est certain. Les deux principes semblent similaires, mais la différence repose sur le moment où les mesures sont prises. La prévention vise à éviter les problèmes avant qu'ils ne surviennent tandis que la précaution s'applique lorsque des incertitudes persistent et que des mesures sont nécessaires pour éviter les risques potentiels[39].

Le troisième principe est celui de « correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement »[40]. Il s'agit, dans la mesure du possible, de prévenir ou de corriger les atteintes

---

[32] *Ibidem,* art. 191, §1.
[33] *Ibidem,* art. 69.
[34] *Ibidem,* art. 194.
[35] C. KURRER et N. LIPCANEANU, « Politique environnementale : principes généraux et cadre de base », *Fiches thématiques sur l'Union européenne*, avril 2023, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/71/politique-environnementale-principes-generaux-et-cadre-de-base#:~:text=L'Union%20europ%C3%A9enne%20est%20comp%C3%A9tente,d%C3%A9chets%20et%20le%20changement%20climatique, consulté le 10 août 2023.
[36] Art. 191, §2 TFUE.
[37] Parlement européen, « Le principe de précaution - Définitions, applications et gouvernance », décembre 2015, disponible en ligne sur : https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/573876/EPRS_IDA%282015%29573876_FR.pdf, p. 1.
[38] *Ibidem,* p. 7.
[39] *Ibidem*.
[40] *Ibidem,* art. 191, §2.

à l'environnement à leur source initiale plutôt que de tenter de réparer les dommages une fois qu'ils se sont produits.

Enfin, le principe de « pollueur-payeur ». Il stipule que ceux qui sont responsables de la pollution ou de la dégradation de l'environnement doivent supporter les coûts associés à la prévention, à la réduction et à la correction de ces impacts négatifs[41]. Il est mis en œuvre par la directive 2004/35[42].

Section II : La répartition des compétences en Belgique

Sous-section I : Considérations générales

Le fédéralisme belge est gouverné par une répartition exclusive des compétences. C'est-à-dire que « chaque disposition de la loi ou du décret relative à [une] matière doit […] être nécessairement classée dans l'une [ou l'autre] attribution de compétence, ce qui exclut qu'elle puisse relever en même temps d'une ou de plusieurs autres »[43] et que « toute situation juridique est en principe réglée par un seul législateur »[44].

Le problème en matière climatique repose sur le fait que la gouvernance doit se faire de manière transversale[45]. Le système fédéral belge empêche une telle approche puisque chaque composante de l'État doit et ne peut qu'agir dans le cadre de ses compétences propres. La défaillance la plus importante est l'échec de la coopération entre les différentes entités fédérées. Concernant le *burden-sharing*, le problème est le même. Chaque autorité n'est responsable des émissions de GES que pour les compétences qui lui sont formellement attribuées.

Les compétences en matières d'énergie sont considérées comme « exclusives partagées »[46]. Deux listes de compétences sont établies et mises sur un même niveau, chaque

[41] Y. MOSSOUX, « L'application du principe de pollueur-payeur à la gestion du risque environnemental et à la mutualisation des couts de la pollution », *Lex electronica*, vol. 17, n°1, été 2012, p. 1-3.
[42] Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *J.O.U.E.,* L 143, 30 avril 2004.
[43] C.C., 25 février 1986, n°11/86, 3.B.1.
[44] C.C., 21 juin 2000, n°76/2000, B.4.1.
[45] M. BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme. », *Amén.-Env.*, 2018, vol. 1, no 4, p. 62.
[46] C.C., 13 novembre 2013, n°154/2013.

compétence ne peut être exercée que par une seule entité[47]. La pratique n'est cependant pas aussi simple, les compétences sont interdépendantes et s'enchevêtrent les unes aux autres[48].

D'autres outils permettent d'impacter la prise en compte de l'impact environnemental grâce aux compétences des collectivités, « Pensons à l'incitation par la fiscalité, compétence régionale et fédérale[49]. Pensons à la voie dure, celle du recours au droit pénal, compétence de l'autorité fédérale mais également compétence accessoire des collectivités fédérées[50]. » [51]. Ce travail ne s'attardera pas sur ces autres outils, mais il est important de les garder à l'esprit.

La dernière remarque préliminaire porte sur les compétences implicites. Il s'agit des compétences qui ne sont pas attribuées directement par la LSRI ou la Constitution mais qui sont nécessaires dans l'exercice d'une compétence attribuée[52]. Le professeur DELPEREE met tout de suite en garde contre les abus, *prise à la lettre, la disposition semble autoriser d'inadmissibles débordements de compétence. […] Elle semble autoriser les collectivités fédérées à agir dans un domaine indéterminé qui, par hypothèse, sort du champ normal et limité de leurs attributions*[53]. Une deuxième interprétation, acceptée par la jurisprudence et la doctrine, propose plutôt que pour qu'une autorité puisse utiliser pleinement ses attributions, il faut qu'elle puisse en déborder le cadre quand la compétence qui lui est attribuée sort de son champ d'action[54]. Trois conditions s'imposent pour pouvoir faire usage de cette compétence implicite[55] :

- Premièrement, il faut une nécessité. La nécessité sera interprétée plus ou moins strictement selon la matière et le Conseil d'État et la Cour Constitutionnelle n'ont pas toujours la même position.

---

[47] Art. 6 §1, VII de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.* 15 août 1980 (ci-après « LSRI »)
[48] N. BERNARD, « La répartition des compétences en matière d'énergie », Hubeau, B. et Jadoul, P., (dir.), *Vers un droit fondamental à l'énergie ? Naar een grondrecht op energie ?*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 127.
[49] Art. 170, §§ 1er et 2 Const..
[50] Art. 11 et 11*bis* LSRI.
[51] M. BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme » ,*op cit.*, p. 63.
[52] Art. 10 LSRI.
[53] F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, S., « Système constitutionnel de la Belgique », *Rép. not.*, T. XIV, Le droit public et administratif, Livre 1, Bruxelles, Larcier, 1998, n° 435.
[54] *Ibidem.*
[55] A.-S. BOUVY, « I.6. - Les compétences implicites » in Romainville, C. et Verdussen, M. (dir.) *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, , 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 103-108.

- La deuxième condition est celle du traitement différencié, *cela signifie que la matière n'appelle pas nécessairement une réglementation uniforme*[56]. La jurisprudence n'est pas très claire à ce sujet, mais on constate qu'elle a tendance à accepter ce critère[57].
- Enfin, la troisième condition est celle de l'impact marginal qui veut que l'impact de la mesure n'empêche pas les autres entités d'exercer leurs compétences attribuées ou rendent l'exercice de ces compétences excessivement difficile.

Sous-section II : Les compétences en matière d'énergie en Belgique

La manière dont les compétences ont été réparties entre le fédéral et les Régions ne donne pas une lecture très claire des prérogatives de chacun, en voici une approche synthétique.

§1. La distribution et le transport de l'énergie

Pour le réseau d'électricité, selon l'article 6 §1, VII de la Loi Spéciale de Réforme Institutionnelle (LSRI), les Régions sont compétentes pour la « distribution et le transport local d'électricité (au moyen de réseaux dont la tension nominale est inférieure ou égale à 70.000 volts), la distribution publique de gaz[58], les sources nouvelles d'énergie[59] (à l'exception de celles qui sont liées à l'énergie nucléaire) et l'utilisation rationnelle de l'énergie, notamment »[60].

L'État fédéral garde les prérogatives qui sont indivisibles économiquement et techniquement sur l'ensemble du territoire belge[61], c'est-à-dire « le plan d'équipement national du secteur de l'électricité, le cycle du combustible nucléaire, les grandes infrastructures de stockage, le transport et la production de l'énergie, ainsi que les tarifs. »[62].

Contrairement à ce qu'il a prévu pour le réseau d'électricité, le législateur spécial n'a pas fixé de critère technique pour différencier les réseaux de transport et de distribution du gaz, respectivement compétence fédérale et régionale. La Cour Constitutionnelle a tranché la question en se référant aux travaux préparatoires de la loi du 12 avril 1965[63] dans lesquels la distribution de gaz est considérée comme la livraison au consommateur alors que le transport

---

[56] *Ibidem,* p. 106.
[57] *Ibidem.*
[58] Art. 6, §1er, VII, alinéa 1er, *a)* LSRI.
[59] La cour constitutionnelle a confirmé qu'il s'agit des sources d'énergie renouvelables : C.C., 9 juillet 2013, n°98/2013, B.19.
[60] N. BERNARD, « La répartition des compétences en matière d'énergie », *op cit.,* p. 126.
[61] Art. 6 §1, VII, al. 1 et 2 LSRI.
[62] N. BERNARD, « La répartition des compétences en matière d'énergie », *op cit.,* p. 127.
[63] Loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, *M.B.*, 7 mai 1965.

est le transfert du gaz d'un endroit à l'autre par une canalisation hors du réseau de distribution et est une compétence fédérale[64]. Les prérogatives qui s'accompagnent des compétences fédérales en matières de transport d'énergie concernent la construction[65], l'extension, la gestion[66] et l'accès[67] au réseau. Il est également requis de créer une autorité de régulation[68].

§2. Les tarifs et la politique des prix de l'énergie

Les tarifs des réseaux de distribution sont une compétence régionale[69]. Cette compétence n'affecte pas les réseaux de transports régionaux qui sont gérés conjointement aux réseaux de transport fédéraux par le même gestionnaire[70].

Le pouvoir fédéral fixe le prix définitif de l'énergie[71], celui du tarif de la fourniture d'énergie[72], celui du stockage de l'énergie[73] et enfin celui des réseaux de distribution de chaleur à distance[74].

---

[64] Projet de loi relatif au transport de gaz par canalisations, exposé des motifs, *Doc*., Ch., 1964-1965, n°899/1, p. 6.
[65] Art. 29 du Décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, *M.B.*, 1er mai 2001 ; Art. 4.1.6 du Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, *M.B.*, 7 juillet 2009 ; Art. 30*bis*, 5° de l'Ordonnance du Parlement bruxellois du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 novembre 2001 ; Art. 16 de la Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, *M.B.*, 11 mai 1999.
[66] Art. 11 à 16*bis* du Décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, *M.B.*, 1er mai 2001 ; Art. 4.1.6 du Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, *M.B.*, 7 juillet 2009 ; Art. 3 à 9 de l'Ordonnance du Parlement bruxellois du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 novembre 2001 ; Art. 8 et s. de la Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, *M.B.*, 11 mai 1999.
[67] Art. 26 du Décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, *M.B.*, 1er mai 2001 ; Art. 4.1.12 à 4.1.17 du Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, *M.B.*, 7 juillet 2009 ; Art. 9*bis* de l'Ordonnance du Parlement bruxellois du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 novembre 2001 ; Art. 16 de la Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, *M.B.*, 11 mai 1999.
[68] Art. 43 et s. du Décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, *M.B.*, 1er mai 2001 ; Art. 3.1.1 à 3.1.12 du Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, *M.B.*, 7 juillet 2009 ; Art. 30*bis* à 30*novies* de l'Ordonnance du Parlement bruxellois du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 novembre 2001 ; Art. 23 à 29 de la Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, *M.B.*, 11 mai 1999.
[69] Art. 6, §1er, VII, al. 1er, *a)* et *b)* LSRI.
[70] Art. 19 de la Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014.
[71] C.C., 13 novembre 2013, n°154/2013, B.6.3.
[72] F. VANDENDRIESSCHE, « De bevoegde regelgevers voor het energierecht », Vandendriessche, F., (dir.), *Energierecht in België en Vlaanderen 2020*, Mortsel, Intersentia, 2020, p. 36.
[73] *Ibidem.*
[74] F. VANDENDRIESSCHE, « De bevoegde regelgevers voor het energierecht », *op cit.*, p. 42.

§3. Les sources nouvelles d'énergie, l'utilisation rationnelle et la récupération de l'énergie

La question des énergies renouvelables ne rend pas les choses plus simples. Le fédéral est responsable de la production d'énergie[75] mais les Régions peuvent décider de construire une infrastructure de production[76]. Deux exceptions de taille restent des compétences fédérales : tout ce qui touche au nucléaire[77] et l'éolien *offshore* puisque la mer du Nord est exclue de la division territoriale régionale[78].

Les Régions sont compétentes pour l'utilisation rationnelle de l'énergie[79] qui désigne « le rapport entre les résultats, le service, la marchandise ou l'énergie que l'on obtient et l'énergie consacrée à cet effet »[80].

Il existe également trois autres compétences régionales qui servent un objectif d'économie d'énergie : la récupération d'énergie par l'industrie[81], la valorisation des terrils[82] et l'utilisation des gaz de mines et de hauts-fourneaux[83].

§4. La production d'énergie

Malgré la compétence régionale en matière d'énergie renouvelable, l'entité fédérale est en charge de la production d'énergie[84]. Elle « est compétente pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national […] » pour la production (raffineries[85], centrales électriques[86]). Il faut également la délivrance d'un permis par le ministre fédéral de l'énergie pour construire de telles

---

[75] Art. 6 §1, VII, al. 2, *c)* LSRI.
[76] L. LAVYRSENA, « Het leefmilieu en het waterbeleid », Van Haegendoren, G., et Seutin, B., (dir.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, La Charte, 2016, p. 42.
[77] Art. 6 §1, VII, al. 1, *f)* et al. 2, *b)* LSRI.
[78] C.C., 5 décembre 2006, n°193/2006, B.24.2.
[79] Art. 6 §1, VII, al. 2, *h)* LSRI.
[80] Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE, *J.O.U.E.*, L315/1, 14 novembre 2012, art. 2,4°.
[81] *Ibidem,* art. 6 §1, VII, al. 1, *g).*
[82] *Ibidem,* art. 6 §1, VII, al. 1, *e).*
[83] *Ibidem,* art. 6 §1, VII, al. 1, *c).*
[84] *Ibidem,* art. 6 §1, VII, al. 2, *c).*
[85] Projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rapport, *Doc.*, Ch., 1988, n°516/6, p. 144 et 145.
[86] F. VANDENDRIESSCHE, « De bevoegde regelgevers voor het energierecht », *op cit.*, p. 36.

infrastructures[87] ainsi que d'un permis d'urbanisme[88] et d'une autorisation environnementale[89] octroyés par la Région[90].

§5. La sécurité d'approvisionnement et le stockage de l'énergie

La Belgique est très dépendante énergétiquement de nombreux pays puisqu'elle n'exploite plus le charbon qui était sa principale source d'énergie naturelle. Il est absolument essentiel que la sécurité d'approvisionnement soit garantie et l'on doit tirer des conséquences de ce que la guerre en Ukraine nous a appris en diversifiant au maximum le mix énergétique.

Deux compétences s'attachent à la sécurité d'approvisionnement. Il y a d'une part les études sur les perspectives d'approvisionnement. Il s'agit d'une compétence fédérale[91] mais les Régions doivent également y être associées[92]. D'autre part, les grandes infrastructures de stockage d'énergie sont également une compétence fédérale[93]. Cette compétence complète la première en permettant d'assurer la sécurité du système énergétique à tout moment.

Sous-section III : Les compétences en matière d'environnement en Belgique

Les compétences en matières d'environnement sont largement régionalisées. Elles peuvent se diviser en deux grandes sous-catégories[94] : Il y a d'abord, prévu par l'article 6 §1, II de la LSRI, *l'environnement au sens strict d'une part (protection des composantes environnementales, lutte contre le bruit, politique des déchets…)*[95], et deuxièmement, à l'article 6, §1, III de la LSRI, *le développement rural et la conservation de la nature d'autre part (zones*

---

[87] Art. 4 de la Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, *M.B.*, 11 mai 1999.
[88] Wallonie : art. D.I.V.4 du Code du Développement Territorial (ci-arpès « CoDT ») ; Flandre : Art. 5. van de decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *M.B.*, 23 novembre 2014 et Bruxelles-Capitale : art. 98 §1 du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire du 9 avril 2014, *M.B.,* 26 mai 2005 (« ci-après CoBAT »).
[89] Wallonie : Décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 relatif aux permis d'environnement, *M.B.*, 8 juin 1999 ; Flandre : Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *M.B.*, 23 novembre 2014 et Bruxelles-Capitale : Ordonnance bruxelloise du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, *M.B.,* 26 juin 1997.
[90] Wallonie : art. D.I.V.4 du CoDT ; Flandre : Art. 5. van de decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *M.B.*, 23 novembre 2014 et Bruxelles-Capitale : art. 98 §1 du CoBAT.
[91] Art. 6 VII, al. 2, *a)* LSRI.
[92] *Ibidem,* art. 6 §4 et §5.
[93] *Ibidem,* art. 6 §1, VII, al. 2, *c).*
[94] SPW, « Répartition des compétences environnementales », *Etat De L'environnement Wallon*, http://etat.environnement.wallonie.be/home.html, consulté le 10 août 2023.
[95] *Ibidem.*

d'espaces verts, forêts, chasse, pêche, cours d'eau non navigables…)[96]. Sont également inclus dans les compétences régionales le transit de déchet[97] et le bien-être animal[98].

Concernant l'État fédéral, il n'exerce que les compétences qui lui sont explicitement attribuées. Cela comprend l'établissement de normes de produits lors de la mise sur le marché[99], mais aussi la protection contre les radiations ionisantes, dont la gestion des déchets nucléaires[100].

Attention que la crise climatique ne se limite pas aux matières d'environnement. Comme l'expliquent Mathias EL BERHOUMI et Célia NENNEN, il n'existe pas de compétence unique en matière de climat[101]. Même si la compétence octroyée aux Régions en matière d'environnement[102] englobe une certaine partie de ce que pourrait inclure une compétence « climat », elle *ne s'y résume pas*[103].

Chapitre II : La coopération entre entités fédérées en matière d'énergie et de climat

La compétence de l'énergie est partagée entre l'Union Européenne, l'État fédéral et les Régions, qui, chacun, *développent un corpus règlementaire qui lui est propre*[104]. Le professeur BERNARD constate que « [la] conséquence logique de cet éclatement de compétence tient en une multiplicité de normes applicables, simultanément, à propos du même objet. »[105]. Il est donc essentiel que tous ces niveaux de pouvoir travaillent ensemble pour que le système soit efficace.

Après avoir étudié la manière dont la Belgique organise la coopération pour les matières d'énergie et de climat (section I), la suite de l'exposé portera sur la méthode d'adoption du Plan National Énergie-Climat (PNEC) tel que prévu par la Belgique (section II).

---

[96] *Ibidem*
[97] Art. 6, §1, II, al. 1, 2° LSRI.
[98] *Ibidem,* art. 6, §1, XI.
[99] *Ibidem,* art. 6, §1, II, al. 2, 1°.
[100] *Ibidem,* art. 6, §1, II, al. 2, 2°.
[101] M. BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *Aménagement - environnement : urbanisme et droit foncier*, Vol. Double numéro spécial "Climat", n° 2018/4, p. 62.
[102] Art. 6§1er, II LSRI.
[103] M. BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op cit.*, p. 62.
[104] N. BERNARD, « La répartition des compétences en matière d'énergie », *op ict.,* p. 123.
[105] *Ibidem.*

Section I : La coopération en Belgique

Sous-section I : L'accord de coopération

L'accord de coopération est un mécanisme prévu par l'article 92*bis* de la LSRI :

> *§1. L'État, les Communautés et les Régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.*
>
> *Les accords de coopération sont négociés et conclus par l'autorité compétente. Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret. Les accords qui portent sur les matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'État ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi.*
>
> *L'accord de coopération, qui a reçu l'assentiment par la loi ou le décret conformément à l'alinéa 2, peut toutefois prévoir que sa mise en œuvre sera assurée par des accords de coopération d'exécution ayant effet sans que l'assentiment par la loi ou le décret ne soit requis.*
>
> *§2. […]* [106].

Il est permis aux composantes de l'État de conclure des accords qui « reposent sur le libre consentement des parties »[107] pour harmoniser[108] certaines compétences qui le requièrent. Le professeur DÉLPÉRÉE précise que ces accords sont justifiés par des nécessités techniques, politiques et financières[109]. L'accord de coopération est considéré comme l'outil juridique le plus approprié pour harmoniser une législation qui relève de la compétence de plusieurs

---

[106] Art. 92*bis* LSRI; Art. 42 et 63 loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.,* 14 janvier 1989 et art 55 loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *M.B.,* 18 janvier 1984.
[107] M. UYTTENDAELE et P. COENAERTS, « Les accords de coopération », *C.H. CRISP*, n°1325, 1991, p. 3.
[108] M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 117.
[109] F. DELPEREE, *Droit constitutionnel de la Belgique,* Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 622-623.

législateurs[110]. Concernant la détermination du contenu de ces accords, ceux-ci doivent être conclus à l'unanimité, donnant ainsi à chaque instance de négociation un droit de veto.

Il est soit facultatif, c'est-à-dire que la loi prévoit que les composantes concernées peuvent prendre un accord de coopération mais n'y sont pas contraintes, soit obligatoire et dans ce cas une obligation de coopération est prévue pour la compétence déterminée. Les accords de coopération en matière d'énergie sont facultatifs[111].

La question est toutefois plus complexe s'agissant de la problématique du climat puisqu'il n'y a pas de compétence unique et plusieurs matières sont à chaque fois concernées, si bien que de nombreux accords ont été prévus pour permettre la coopération.

Au regard du principe de hiérarchie des normes, la doctrine relève que les accords de coopération sont supérieurs aux normes adoptées directement par une entité fédérée dans une matière où un accord existe[112].

Le Comité de concertation, créé par loi ordinaire de réforme institutionnelle en 1980, est chargé de gérer et prévenir les conflits d'intérêts et de compétences qui pourraient naitre du fédéralisme belge[113]. Son rôle est de prévenir et régler les conflits de compétences[114].

Ce mécanisme juridique des accords de coopération est critiquable sur le plan de son fondement légal. Il n'y a pas de cadre constitutionnel clair pour ces accords[115]. Leur adoption peut être vue comme une manière de contourner les dispositions répartitrices de compétences. La répartition des compétences étant fondamentale dans un État fédéral, il est étonnant que le législateur spécial ait créé ce mécanisme sans y être explicitement convié[116].

Sous-section II : La coopération en matière d'énergie

L'accord de coopération constitue un outil juridique permettant à la Belgique d'avoir une position unique devant les institutions internationales[117]. Parfois obligatoire, parfois

---

[110] *Doc. parl.,* Parl. wall., sess. ord., 1997 – 1998, DOC 319/1, annexe 1, p. 11.
[111] C. DECLERCQ et A. VINCENT, « L'ouverture du marché de l'électricité – Le cadre institutionnel », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2000, p. 16.
[112] Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, *op cit.*, p. 880.
[113] Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, *M.B.*, le 15 septembre 1980 (ci-après « LORI »)
[114] Art. 32 LORI.
[115] *Doc. parl.,* Parl. wall., sess. ord., 1997 – 1998, DOC 319/1, annexe 1, p. 11.
[116] *Ibidem.*
[117] Accord de coopération du 27 février 2014 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création d'un comité de coordination et de facilitation pour l'octroi des

facultatif, la LSRI prévoit toute une série de domaines où un accord de coopération peut ou doit exister (énergie, transport, politique agricole, etc.)[118].

L'article 6, §3, 2° et 3° de la LSRI prévoit que les gouvernements de l'entité fédérale et des entités régionales sont obligés de se concerter *pour toute mesure au sujet de la politique de l'énergie, en dehors des compétences*[119] prévues par la LSRI et pour *les grands axes de la politique énergétique nationale*[120]. Ceci implique que le gouvernement fédéral doit entendre les positions régionales avant de décider de la trajectoire pour tout le pays, sans être contraint par les avis rendus[121].

Les études sur les perspectives d'approvisionnement en énergie[122] requièrent également une concertation similaire, mais l'autorité fédérale devra ici prendre en compte les positions régionales et les débattre[123]. Il existe également une obligation d'information des ministres régionaux à l'égard du Ministre fédéral sur la gestion des réseaux de distribution de gaz et d'électricité[124]. L'autorité fédérale dispose de la possibilité de se faire représenter dans les organismes régionaux de l'énergie[125]

La jurisprudence range les différentes obligations de concertation et d'information dans les règles répartitrices de compétences[126] ce qui donne au Conseil d'État et à la Cour constitutionnelle une compétence d'annulation si elles ne sont pas respectées[127].

Le Comité de concertation peut créer des Conférences interministérielles[128] pour gérer certaines matières spécifiques[129]. Dans ce cadre, un accord de coopération a été prévu pour

---

autorisations pour des projets d'infrastructures énergétiques transeuropéennes, en exécution du Règlement (UE) n° 347/2013, *M.B.*, 19 mai 2014 et Accord de coopération du 24 septembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions sur la représentation du Royaume de Belgique au sein de l'Agence Internationale pour les énergies renouvelables (IRENA) et sur les contributions financières à cette organisation, *M.B.*, 10 juillet 2015.

[118] Art. 92*bis* §2 à 4*undecies* LSRI ; à cela, la Cour Constitutionnelle ajoute la coopération en matière d'émission de gaz à effet de serre liée à la navigation aérienne, voy. C.C., 14 juin 2012, n° 76/2012, B.11.2.

[119] Art. 6 §3, 2° LSRI.

[120] *Ibidem,* art. 6 §3, 3°.

[121] Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, *op. cit.*, p. 893 et 894.

[122] LSRI, art. 6§4, 5° LSRI.

[123] Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, *op cit.*, p. 900.

[124] Art. 6 §6, 1° LSRI.

[125] *Ibidem,* art. 92*ter*, al. 2.

[126] C.A., 5 décembre 2006, n°193/2006, B.13.1.

[127] Art. 1er, 1° et 30*bis* loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 7 janvier 1989 (ci-après « LSCC ») et art. 14*bis* des Lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973 (ci-après « LCCE »).

[128] Art. 31*bis* LORI.

[129] Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, *op cit.*, p. 854.

créer le Groupe de concertation État-Régions pour l'énergie (CONCERE-ENOVER)[130]. Il est chargé d'établir une position commune de la Belgique devant les instances internationales pour les questions d'utilisation rationnelle de l'énergie[131], de la promotion des échanges internes entre les composantes de l'État[132] pour assurer une politique énergétique cohérente[133].

Sous-section III : La coopération contre la crise climatique

Avant de présenter ce qui existe, il faut relever les trois obstacles principaux qui empêchent une coopération efficace en matière climatique.

Le premier obstacle est juridique et repose dans les principes constitutionnels du fédéralisme belge.

Il y a d'abord le principe de répartition exclusive des compétences[134]. Comme l'expliquent Mathias EL BERHOUMI et Célia NENNEN, il n'existe pas de compétence unique en matière de climat[135]. Les auteurs observent que le climat n'est pas tant une question de compétences, mais plutôt d'objectif de politique publique. C'est ici que l'obstacle apparaît clairement, le système de répartition des compétences belge repose sur une liste exhaustive de compétences attribuées aux collectivités fédérées et l'État garde le monopole des autres compétences. Un objectif de politique publique se veut transversal, particulièrement en matière de climat[136] où il n'existe pas de pouvoir spécial pour lutter contre le changement climatique dans la Constitution ou dans une législation spéciale.

En outre, le principe de l'autonomie constitutive des entités fédérées affirme qu'elles ont le pouvoir d'édicter tous les règlements dans les limites des pouvoirs qui leur sont délégués. Il est à comprendre que l'autorité fédérale n'a pas de pouvoir de tutelle sur les entités fédérées qui gèrent leurs compétences de manière indépendante[137], en ce compris les matières qui touchent au climat. Il n'y a donc pas de mécanisme de « sauvetage » en cas de défaillance.

---

[130] Accord de coopération du 18 décembre 1991 entre l'État, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la coordination des activités liées à l'énergie, *M.B.*, 26 février 1992.
[131] *Ibidem,* art. 1, 1°.
[132] *Ibidem,* art. 1, 5°.
[133] *Ibidem,* art. 1, 3°.
[134] Les premiers développements sur la répartition des compétences en matière d'énergie sont également applicables ici, (voy. *supra*).
[135] M. BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op cit.*, p. 62.
[136] *Ibidem.*
[137] Q. PEIFFER, « Autonomie constitutive », Uyttendaele, M., et Verdussen, M., (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 74.

Le deuxième obstacle est historique. Depuis la première réforme de l'État, on constate un fédéralisme centrifuge[138]. On observe un éclatement, une fragmentation des compétences. La politique publique climatique est rendue très compliquée par ce phénomène. La solution facile serait de « refédéraliser » l'État belge, mais cette piste semble peu probable, voire impossible.

Le troisième obstacle est politique. Les orientations d'une collectivité à une autre sont souvent différentes et rendent la discussion encore plus compliquée. Si une seule composante de l'État décide de s'opposer à une coopération, elle pourra mettre un terme à toutes les négociations qui ont eu lieu et entraver une potentielle solution harmonisée. Il est naturel dans le système de répartition des compétences tel qu'il existe que chacun ait un droit de veto puisque mis sur un pied d'égalité[139]. Il existe *autant de compétences distinctes qui relèvent généralement de ministres tout aussi distincts : environnement, aménagement du territoire, transport et mobilité, efficacité énergétique, énergies renouvelables, logement, etc. […]*, *cette situation engendre des difficultés pour dégager une vision cohérente de la politique climatique à l'échelle nationale.*[140]

La capacité nécessaire pour mettre en œuvre la politique climatique ne se limite cependant pas à la réduction des émissions. Elle concerne également des questions telles que 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.[141] Là aussi, le consensus politique n'est pas facile à trouver et peut entraver une vision cohérente et harmonisée pour toute la Belgique.

Cet état des lieux nous révèle que l'émergence de conflits entre composantes de l'État est inévitable. En matière climatique, ce système crée principalement des « conflits négatifs » car les autorités n'ont jamais vraiment les pleins pouvoirs pour résoudre complètement leurs

---

[138] DUMONT, H., « Chapitre 5 - Les défédéralisations à l'épreuve de l'homogénéité et de l'exclusivité des compétences » in *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis?*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 97.
[139] M. BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme » ,*op cit.*, p. 63.
[140] F. VANRYKEL, « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », *R.B.D.C.*, 2017/3, p. 224-225.
[141] SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, « Climat, constitution et répartition des compétences », Rapport du séminaire académique sur la gouvernance en matière de climat du 22 avril 2018, disponible en ligne sur : https://climat.be/doc/KlimGov_S1_Rapport_FR.pdf, p. 8.

problèmes. La lutte contre le changement climatique est un objectif qui doit être poursuivi de manière transversale[142].

Des accords de coopération facultatifs ont souvent été utilisés pour créer un nombre impressionnant d'organes de concertation et de coopération dans les matières climatiques[143]. Nous nous contenterons de citer la Commission Nationale Climat (CNC) et le groupe CONCERE/ENOVER. Se trouve en annexe un schéma qui regroupe l'ensemble des organes qui existent (annexe I.1).

La CNC est créée par un accord de coopération de 2002[144]. Son rôle est de vérifier que la Belgique tient les engagements de réduction de GES pris sur le plan international et européen. Céline ROMAINVILLE relève le manque d'efficacité et de légitimité de cette institution. L'auteure relève les nombreux rapports qui *font état des dysfonctionnements au niveau méthodologique, dans la délibération ou l'absence de délibération[145], ou encore au regard du principe de responsabilité politique[146]* de la CNC[147]. La sixième réforme de l'État annonçait pourtant une redynamisation de cette institution phare dans la coopération climatique belge[148] mais aucune avancée significative n'est à signaler[149]. Il est également utile de noter qu'il n'y a pas de responsabilité politique dans les organes de concertation et de coopération[150], notamment la CNC[151].

---

[142] *Ibidem,* p. 8.
[143] C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *R.B.D.C.*, 2022/1-2, p. 91 à 93. et voy. M. DEKLEERMAKER, « Une histoire belge : La coopération en matière environnementale et climatique et la COP21 », in Fédéralisme Régionalisme, vol. 18, 2018, p. 16 : *Le fédéralisme coopératif comme terrain de jeu du droit - Articuler les équilibres fédéraux et les enjeux globaux : un jeu d'adresse*, p. 16.
[144] Accord de coopération du 19 février 2007 entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du protocole de Kyoto, *M.B.,* 12 février 2008.
[145] SPF santé publique, sécurité de la chaine alimentaire et environnement, « Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission Nationale Climat », avril 2023, disponible en ligne sur : https://climat.be/doc/130426_Evaluation_CNC_web.pdf.
[146] CE, 19 février 2017, *Doc. parl.,* Sén., 2006-2007, n° 3-2411/1, p. 34.
[147] Accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto, *M.B.,* 14 Novembre 2002.
[148] M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, p. 67.
[149] *Ibidem.*
[150] C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *op cit.*, p. 99-101.
[151] M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.,* p. 66.

Le groupe CONCERE/ENOVER est créé par l'accord de coopération du 18 décembre 1991[152]. Au-delà de la préparation des positions uniques de la Belgique devant les instances internationales, il est surtout le lieu de rencontre des différents gouvernements belges pour discuter de l'énergie au sein de la Belgique.

Sur le plan de l'efficacité décisionnelle, le bât blesse également. La Belgique s'est engagée lors des accords de Kyoto en 1997[153] à réduire ses GES. L'accord de coopération pour transposer l'engagement pris n'entrera en vigueur qu'en 2003[154]. La diminution de 15% des émissions de GES de 2020 par rapport à 2005[155] imposée par le Parlement Européen pour respecter les accords de Paris[156] ne fera l'objet d'un accord de coopération entre l'État fédéral et les Régions qu'en 2018[157], deux ans avant l'échéance pour atteindre des objectifs supposément étalés sur une période de onze ans.

Section II : Méthode belge d'adoption du PNEC

Un schéma donnant une vision d'ensemble de la méthode d'élaboration du PNEC se trouve en annexe (annexe I.2).

Conformément au règlement 2018/1999 de l'Union Européenne, « Au plus tard le 31 décembre 2019, puis au plus tard le 1er janvier 2029 et tous les dix ans par la suite, chaque État membre notifie à la Commission un plan national intégré en matière d'énergie et de climat. »[158]. Ce plan national intégré a pour objectif de donner la trajectoire que chaque État membre suivra pour atteindre les objectifs fixés par le règlement 2018/842 en terme de réduction de GES[159]. Il

[152] Accord de coopération du 18 décembre 199 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la coordination des activités liées à l'énergie, *M.B.,* 26 février 1992.
[153] Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatique, signé à Kyoto le 11 décembre 1997.
[154] Accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto, *M.B.,* 14 Novembre 2002.
[155] Accord de coopération du 12 février 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.,* 12 juillet 2018.
[156] Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatique, signé à Kyoto le 11 décembre 1997.
[157] Accord de coopération du 12 février 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.,* 12 juillet 2018.
[158] Art. 3, §1 Règlement gouvernance.
[159] *Effort Sharing Regulation.*

est également exigé le dépôt d'un projet de plan un an avant le plan définitif[160] ainsi qu'une enquête publique nationale[161] et qu'une consultation régionale avec les États voisins ait lieu[162].

La Belgique a formellement respecté toutes les étapes de l'élaboration de son plan, le projet de plan a été déposé le 31 décembre 2018, la consultation populaire a eu lieu du 4 juin 2019 au 15 juillet 2019 et la consultation régionale a eu lieu le 4 septembre 2019[163].

Le PNEC lui-même précise ce qui suit, quant au contexte juridique et à la procédure qui a permis son élaboration :

> *Les trois Régions et le Gouvernement fédéral collaborent étroitement et de façon permanente en matière de politique énergétique et climatique. Ces travaux sont menés dans différents domaines de coordination, notamment :*
>
> - *la plateforme de coordination de la politique énergétique appelée CONCERE/ENOVER.*
> - *le Comité de coordination des politiques internationales de l'environnement*
> - *la Commission nationale du climat (CNC).*
>
> *Cette dernière est l'organe central de coordination de la politique climatique nationale. […]*
>
> *Dans le cadre de la préparation du Plan national Énergie-Climat (PNEC), un groupe de pilotage spécifique, CONCERE-CNC PNEC 2030, a été mis sur pied pour en assurer la coordination et le pilotage. Ce groupe de pilotage est composé de représentants des administrations du climat et de l'énergie de chaque Région et du Gouvernement fédéral. À cette fin, CONCERE et CNC ont donc adopté une méthodologie de travail comprenant un mandat pour le groupe de pilotage.*[164]

---

[160] Art. 9 Règlement gouvernance.
[161] *Ibidem,* art. 10.
[162] *Ibidem,* art. 15.
[163] « Le Plan national énergie - climat 2021 - 2030 (PNEC) », *Plan National Energie Climat,* 2023, https://www.plannationalenergieclimat.be/fr, consulté le 10 août 2023.
[164] Comité de concertation, « Plan National Energie-Climat, Partie A - Plan national : Contexte, objectifs, politiques et mesures », 18 décembre 2019, disponible en ligne sur : https://www.plannationalenergieclimat.be/admin/storage/nekp/pnec-version-finale.pdf, (ci-après « PNEC ») p. 3.

Il faut relever que ce plan n'a pas été approuvé par les différents exécutifs. Tout au plus ce document a-t-il fait l'objet d'une approbation par le comité de concertation dont ce n'est en principe pas l'attribution[165].

Dès lors, il faut sans doute conclure que le PNEC, même approuvé par le comité de concertation, n'a pas de valeur juridique particulière et serait donc purement indicatif, sous réserve toutefois qu'à l'évidence la Commission européenne semble considérer à ce stade que le plan constitue une exécution du règlement 2018/1999.

À ce tableau, s'ajoute un manque de légitimité démocratique, comme relevé par Céline ROMAINVILLE. Le Plan national belge se fait à l'abri du regard des assemblées parlementaires. La rédaction est prévue par les différents exécutifs compétents. Ils fixent une trajectoire politique de long terme et transversale, certaines prérogatives du pouvoir législatif pourraient échapper aux exécutifs dans le futur pour que les questions qui devraient être débattues démocratiquement le soient[166].

Chapitre III : L'absence de réglementation claire du *burden-sharing*

Section I : Coopération effective

Se pose la question de la répartition des charges entre chaque entité indépendamment du PNEC. Il existe un accord de coopération qui définit la responsabilité en pourcentage des émissions et l'objectif de réduction de GES pour chaque entité, cet accord n'était valable que pour la période 2013-2020, il n'y en a pas eu de nouveau pour la période suivante[167].

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs accords de coopération ont été conclus : L'accord de coopération relatif à l'organisation et à la gestion administrative du registre national belge de gaz à effet de serre[168], l'accord de coopération relatif à l'intégration des activités aériennes

---

[165] Sur la page de couverture du PNEC on peut lire « approuvé par le comité de concertation du 18/12/19 ». Cet organe est créé par l'article 31 de la LROI et les article 32 et 33 donnent comme attribution au comité de concertation la prévention et le règlement des conflits de compétences.
[166] C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *op cit.*, p. 99-101.
[167] Accord de coopération du 12 février 2018 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.*, 17 juillet 2018.
[168] Accord de coopération du 20 janvier 2017 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'organisation et à la gestion administrative du registre national belge de gaz

dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre[169], l'accord de coopération relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un plan national climat, ainsi que l'établissement de rapports dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto[170] ou encore l'accord de coopération relatif à la politique internationale de l'environnement[171].

Ces différents accords nous montrent que le motif essentiel qui conditionne la coopération repose dans les obligations internationales : on coopère soit pour transposer des normes européennes, soit pour parler d'une seule voix au nom de la Belgique.

En définitive, chaque entité suit une trajectoire propre, avec leurs propres normes pour suivre cette trajectoire. L'idée ici n'est pas de remettre en question telle ou telle mesure, mais de montrer que ce système engendre nécessairement des divergences entre les différentes entités.

Section II : Relevé exemplatif des normes existantes en raison de l'absence de coopération

Dans les lignes qui suivent, on illustre avec les exemples de la mobilité ainsi que les économies d'énergie dans les bâtiments, à quel point les politiques menées peuvent être diverses et variées selon les entités.

Sous-section I : L'État fédéral

D'après le rapport de synthèse sur le suivi de la mise en œuvre des politiques climatiques fédérales 2021-2030, L'état fédéral a opté pour un système de *« feuilles de route » consignant les politiques et mesures planifiées et les détails de leur mise en œuvre, dans dix domaines d'action prioritaires : Fiscalité et Finance, Energie, Transport et mobilité, Économie,*

à effet de serre conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, au règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, *M.B.*, 6 février 2017.

[169] Accord de coopération du 19 mars 2014 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, *M.B.*, 30 avril 2014.

[170] Accord de coopération du 22 mai 2003 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un plan national climat, ainsi que l'établissement de rapports dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto, *M.B.*, 23 juin 2006.

[171] Accord de coopération du 5 avril 1995 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement, *M.B.*, 3 juin 1995.

Bâtiments publics, Fonctionnement des entreprises publiques, Coopération internationale, Gouvernance climatique, Adaptation et Recherche[172]. Chaque feuille de route est notifiée par le Ministre en charge au gouvernement qui suivra l'avancée des mesures. Il en existe 39 et elles sont réparties entre les différentes catégories[173].

En septembre 2022 aucune feuille de route n'avait complètement abouti[174]. L'on peut noter que l'État fédéral concentre l'essentiel de son effort dans les questions de transport, de bâtiments publics, d'énergie et de fiscalité, 30 des 39 feuilles de route sont dédiées à ces matières[175].

L'un des premiers objectifs concerne l'augmentation de la part d'énergie renouvelable dans les transports. Le projet est encore au stade des négociations, le rapport de synthèse souligne que l'évolution prévue du cadre européen en la matière ralentit la procédure et que les négociations entre composantes de l'État n'ont pas encore eu lieu[176].

Un deuxième objectif porte sur l'adaptation de l'infrastructure du réseau de transport à la transition énergétique[177]. Conformément à un plan de développement du réseau dont la procédure d'élaboration est prévue par un arrêté royal de 2007[178],

« le présent projet de Plan de développement 2024-2034 a été établi en collaboration avec le Bureau Fédéral du Plan et la Direction générale de l'Énergie. Un comité de collaboration, incluant également le régulateur fédéral (CREG) et le cabinet du Ministre de l'Energie, a été mis en place afin de formaliser cette coopération. […] Les scénarios utilisés dans le cadre du plan ont été élaborés au sein d'un groupe de travail dédié spécifiquement à l'élaboration de scénarios nécessaires aux études d'Elia […] et une fois les scénarios établis, ces derniers ont fait l'objet d'une consultation publique. Le projet de Plan de Développement a été soumis à l'avis du régulateur fédéral (CREG) et du Ministre compétent pour le Milieu marin.

---

[172] SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, « Suivi de la mise en œuvre des politiques climatiques fédérales 2021-2030. », Rapport de synthèse, septembre 2022, disponible en ligne sur : https://climat.be/doc/rapport-de-synthese-gouvernance-2022.pdf, p. 4.
[173] *Ibidem*, p. 11.
[174] *Ibidem.*
[175] *Ibidem*, p. 6.
[176] *Ibidem*, p. 34-37.
[177] *Ibidem*, p. 38 et 39.
[178] Arrêté royal du 20 décembre 2007 relatif à la procédure d'élaboration, d'approbation et de publication du plan de développement du réseau de transport d'électricité, *M.B.,* 1er février 2008.

Ensuite, ses incidences environnementales ont été évaluées […][179]. Au terme de cette évaluation, le gestionnaire du réseau a adapté le projet de Plan de Développement pour intégrer les avis, observations, rapports et résultats de la consultation publique[180]. […] Sur base d'une déclaration de la Direction générale de l'Énergie, le Plan de Développement 2024-2034 adapté a été soumis à l'approbation de la Ministre fédérale de l'Énergie […]. » [181]. C'est finalement le Ministre fédéral de l'énergie qui a approuvé le plan le 5 mai 2023[182].

L'objectif suivant porte sur l'éolien offshore[183]. Il s'agit d'une compétence exclusive fédérale puisque la mer du Nord ne fait pas partie du découpage régional (voy. *infra*). L'ambition est d'augmenter la production actuellement de 2,2 GW à entre 5,4 GW et 5,8 GW d'ici 2030[184]. Si le projet est ambitieux et promet d'augmenter la production belge d'énergie durable, à aucun moment de la procédure l'État fédéral n'envisage la consultation des Régions dans ce projet[185].

Un autre projet fédéral vise à la promotion de l'utilisation de l'hydrogène[186]. S'agissant d'une nouvelle source d'énergie, la première étape est de clarifier le cadre de la répartition des compétences sur ce sujet[187] puisque qu'aucune mention n'est faite à ce propos dans la LSRI. La question a été posée au Sénat sans qu'une réponse ne soit apportée[188] il faut attendre que la

[179] Art. 9 à 14 de la loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement, *M.B.,* 10 mars 2010.
[180] *Ibidem.*
[181] Elia Group, « Plan de développement fédéral du réseau de transport 2024-2034 » , février 2023, disponible en ligne sur : https://www.elia.be/-/media/project/elia/elia-site/infra-and-projects/investment-plans/federal-development-plan-2024-2034/20230504_plan_de_developpement_federal_du_reseau_de_transport_2024-2034_fr.pdf, p. 48.
[182] MAHIEU, N., « Déclaration de la Direction générale de l'Énergie en vue de l'approbation du Plan de développement fédéral du réseau de transport d'électricité 2024 - 2034 par le ministre fédéral de l'Énergie », 4 avril 2023, disponible en ligne sur : https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Energy/Declaration-DG-Energie-Approbation-plan-de-developpement-2024-2034-reseau-de-transport-elektricite.pdf.
[183] SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, « Suivi de la mise en œuvre des politiques climatiques fédérales 2021-2030. », *op cit.,* p. 40 et 41.
[184] « L'énergie Éolienne Belge En Mer », *SPF Economie*, 2 août 2023, https://economie.fgov.be/fr, consulté le 10 août 2023.
[185] SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, « Suivi de la mise en œuvre des politiques climatiques fédérales 2021-2030. », *op cit.,* p. 40 et 41.
[186] *Ibidem,* p. 42-45.
[187] *Ibidem*, p. 43.
[188] Réponse à la question écrite n° 7-1448 de L. GAHOUCHI du 24 décembre 2021, *Ann. parl*., Sén., 2021-2022, www.senate.be.

Cour Constitutionnelle se prononce sur la question, mais il semblerait qu'il y ait une tendance à dire qu'il s'agit d'une compétence fédérale[189].

Malgré cette incertitude, le législateur fédéral, sans concertation préalable des Régions, a approuvé une procédure législative qui est en cours et la Chambre a approuvé un projet de loi relatif au transport d'hydrogène le 11 juillet 2023[190]. La section législation du Conseil d'État s'est prononcée sur la question de la compétence et semble suivre la tendance du transport comme compétence fédérale, mais précise tout de même que la distribution devrait être une compétence régionale[191].

Sous-section II : La Wallonie

La Région wallonne a adopté un Plan Air Climat Energie (PACE) en exécution du décret du 20 février 2014 « climat »[192].[193]

En matière de mobilité, la Région wallonne entend se doter d'une « vision à long terme de la mobilité durable et de Stratégie régionale de Mobilité »[194].[195]

Cette vision et ce plan d'action n'ont pas fait, à ce stade, l'objet d'autres précisions, alors que la section de législation du Conseil d'État soulignait ce qui suit : « Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait de préciser les objectifs poursuivis et le contenu minimal de chacun de ces outils ainsi que leur articulation respective. La portée juridique de ces différents outils gagnerait également à être précisée : ceux-ci sont-ils contraignants ou s'agit-il de documents d'orientation à caractère indicatif ? »[196].

---

[189] Réponse à la question écrite n°739 de J.L. CRUCKE du 6 mars 2023, Parl. Wal., 2022-2023, www.parlement-wallonie.be.
[190] Projet de loi relatif au transport d'hydrogène par canalisations, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n° 3077/010.
[191] *Ibidem,* p. 13.
[192] Décret de la Région wallonne du 20 février 2014 « climat », *M.B.*, 10 mars 2014.
[193] À noter que malgré l'obligation de suivi du plan par l'Agence wallonne air Climat (Awac) prévue à l'article 17 du décret « climat », il semble que l'Awac n'ait produit à ce jour aucun rapport public en ce sens.
[194] Décret de la Région wallonne du 1er avril 2004 relatif à la mobilité durable et à l'accessibilité, *M.B.*, 13 mai 2004.
[195] Décret de la Région wallonne du 24 novembre 2022 relatif à la politique cyclable et modifiant le décret du 1er avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales et le décret du 4 avril 2019 visant à généraliser les aménagements cyclables de qualité en Wallonie et à renforcer la sécurité des cyclistes, *M.B.,* 20 décembre 2022.
[196] Aud. A.-S. RENSON, avis préc. C.E., 3 octobre 2022, n° 72.117, *Doc. parl.,* Parl. wall., sess. ord., 2022-2023, n°1095/1, annexe 1, p. 12.

Concernant les économies d'énergie, le décret wallon du 17 décembre 2020[197] a modifié le décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments[198] pour augmenter les exigences en la matière sur tout le territoire wallon. Les nouvelles obligations ne s'appliquent qu'à partir du 10 mars 2021[199]. Ces nouvelles règles sont issues de la directive 2018/844 du 30 mai 2018[200].

Le décret est mis en œuvre par un arrêté du gouvernement wallon du 28 novembre 2013[201]. Il est introduit dans le décret un nouveau titre 2/1 qui prévoit une stratégie à l'horizon 2050 pour un parc immobilier décarboné et à haute efficacité énergétique[202]. Comme pour la mobilité, la stratégie n'est pas définie et se pose la question de son effectivité.

En Wallonie, il est possible de bénéficier de primes et de prêts à taux réduits en cas de travaux de rénovation qui seraient établis dans un rapport d'un auditeur logement agréé par la Région. Sur base de l'analyse énergétique de cet auditeur, si le rapport préconise des travaux, les habitants peuvent bénéficier de primes pour améliorer la Performance Énergétique du Bâtiment (PEB)[203].

Sous-section III : La Flandre

Le rapport 2022 de la Vlaams Energie en Klimaatagentschap (VEKA)[204] montre les principales mesures mises en place par la Région flamande dans le cadre de sa politique

---

[197] Art. 28 décret de la Région wallonne du 17 décembre 2020 modifiant le décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, *M.B.,* 3 février 2021.
[198] Décret de la Région wallonne du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, *M.B.,* 27 décembre 2013.
[199] *Ibidem,* art. 67.
[200] Directive 2018/844/UE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, *J.O.U.E.,* L 156/75, 19 juin 2018.
[201] Arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, *M.B.,* 30 juillet 2014.
[202] Art. 8/1, §1 du décret de la Région wallonne du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, *M.B.,* 27 décembre 2013.
[203] Arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, de ses rapports de suivi des travaux et des investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement, *M.B.,* 1er juillet 2019 ; Arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 relatif à l'audit logement, *M.B.,* 20 juin 2019 ; Arrêté ministériel du 27 mai 2019 visant à établir les principes de hiérarchisation des bouquets de travaux dans un audit logement, *M.B.,* 7 août 2019 ; Arrêté ministériel du 27 mai 2019 définissant les différentes catégories d'audit visées à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 relatif à l'audit logement, *M.B.*, 7 août 2019 et arrêté ministériel du 27 mai 2019 portant exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, de ses rapports de suivi des travaux et des investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement, *M.B.*, 2 septembre 2019.
[204] Vlaams Energie en Klimaatagentschap, « VEKP-Voortgansgrapport », 28 octobre 2022, disponible en ligne sur : https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1667911572/VEKP-voortgangsrapportering_2022_srjiql.pdf.

climatique et énergétique. Se retrouve en annexe de ce rapport une liste de toutes les mesures prévues pour atteindre les objectifs ainsi qu'un état détaillé de l'avancement de chacune[205].

Une des innovations de la Région flamande repose dans « Vlaamse Lokaal Energie en Klimaatpact » (le pacte local énergie-climat - LEKP). Depuis 2021, deux pactes ont vu le jour : Un premier pacte en 2021[206] et un deuxième en 2022[207] qui a été renforcé en 2023[208]. Le pacte n'est pas un corpus de règles mais plutôt une liste d'objectifs auxquels les différentes communes s'engagent vis-à-vis du gouvernement et pour lesquels sont prévues des subventions spécifiques[209]. Le LEKP prévoit des mesures très concrètes réparties en 4 piliers :

- Le premier pilier « vergroening » : *Planter un arbre par habitant d'ici 2030 (+6,6 millions d'arbres supplémentaires), un demi-mètre de plantation supplémentaire de haie ou de façade par habitant et un espace vert naturel supplémentaire pour 1000 habitants*[210] ;
- Le deuxième pilier « renovatie, hernieuwbare energie » : *50 rénovations collectives pour 1 000 logements, un projet coopératif/participatif d'énergie renouvelable par 500 habitants, totalisant 216 MW de capacités installées*[211] ;
- Le troisième pilier « koolfstorfvrije deelmobiliteit » : *1 point d'accès pour un transport décarboné par 1000 habitants , 1 borne de recharge pour 100 habitants, 1 m de piste cyclable supplémentaire par habitant*[212] ;

[205] Vlaamse Overheid, « Vlaams Energie en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030 », 12 mai 2023, https://www.vlaanderen.be/veka/energie-en-klimaatbeleid/vlaams-energie-en-klimaatplan-vekp-2021-2030.
[206] Vlaamse overheid, « Een lokaal energie- en klimaatpact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse steden en gemeenten », 4 juin 2021, disponible en ligne sur : https://www.vvsg.be/Leden/Netwerk%20Klimaat/LEKP/LEKP%201.0/20210406_Het%20Lokaal%20Energie%20en%20Klimaatpact.pdf.
[207] Vlaamse overheid, « Op naar een Lokaal energie- en klimaatpact 2.0 tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse lokale besturen », 8 juillet 2022, disponible en ligne sur : https://www.vvsg.be/Leden/Netwerk%20Klimaat/LEKP/LEKP%201.0/20210406_Het%20Lokaal%20Energie%20en%20Klimaatpact.pdf.
[208] Vlaamse overheid, « Versterking Lokaal Energie- en Klimaatpact 2.1 tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse lokale besturen », 16 décembre 2022, disponible en ligne sur : https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1678206847/LEKP_2_1_cgmqbl.pdf.
[209] Decreet van Vlaamse Overheid van 26 mei 2023 over de subsidiëring in het kader van de lokale energie- en klimaatpacten, *M.B.,* 13 juni 2023.
[210] Vlaamse overheid, « Versterking Lokaal Energie- en Klimaatpact 2.1 tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse lokale besturen », *op cit.*, p. 16.
[211] *Ibidem,* p. 17.
[212] *Ibidem,* p. 18.

- Et le quatrième pilier « water, het nieuwe goud » : *1 mètre carré d'assainissement par habitant, 1 mètre cube de capacité supplémentaire de récupération ou d'infiltration des eaux de pluie par habitant*[213].

L'objectif du gouvernement flamand est de responsabiliser à la fois les collectivités locales, mais aussi les citoyens, grâce à des projets au plus proche d'eux. Ce plan a été salué par la Commission Européenne qui a invité le Ministre responsable de cette initiative à devenir ambassadeur du Pacte européen pour le climat pour donner l'exemple dans le reste de l'Union[214].

Il existe également en matière de transport un décret de 2021 qui prévoit des règles visant à favoriser l'achat de véhicules qui fonctionnent avec du carburant alternatif et le déploiement d'infrastructures de recharge et de ravitaillement associées[215]. L'ambition est de passer des 4% de la flotte actuelle à 50% d'ici 2030[216].

Concernant les économies d'énergie dans les bâtiments, au-delà du deuxième pilier du LEKP[217], le gouvernement flamand a mis en place un système de « woningpas » qui est un passeport digital pour les logements. Le but est de centraliser les informations disponibles sur l'immeuble. Il permet de stimuler la rénovation des bâtiments mais également d'impliquer davantage le propriétaire dans la gestion de son bien immobilier (confort, performance énergétique, ...)[218]. Il existe également le « energieprestatiecertificaat » (certificat de

---

[213] *Ibidem.*
[214] C. BOILEAU, « Bart Somers, le ministre flamand qui a séduit l'UE avec son plan climat », *La Libre.be*, 26 janvier 2022, disponible en ligne sur : https://www.lalibre.be/planete/environnement/2022/01/26/bart-somers-le-ministre-flamand-qui-a-seduit-lue-avec-son-plan-climat-une-de-mes-premieres-inspirations-est-venue-de-wallonie-FBJNT4Y3UNEUPECW6B4GRBU5YA/.
[215] Decreet van de Vlaamse Overheid van 16 juli 2021 van over zero-emissievoertuigen en voertuigen aangedreven door alternatieve brandstoffen, *M.B.,* 25 août 2021.
[216] Voorstel van decreet over zero-emissievoertuigen en voertuigen aangedreven door alternatieve brandstoffen, exposé des motifs, *Doc*., vl. parl., 2020-2021, n°840/1, p. 4.
[217] Vlaamse overheid, « Versterking Lokaal Energie- en Klimaatpact 2.1 tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse lokale besturen », *op cit.*, p. 17.
[218] Vlaamse overheid , « Langtermijnstrategie voor de renovatie van vlaamse gebbouwen in navolging van artikel 2 bis inzake langetermijnrenovatiestrategieën van de EPBDrichtlijn (2010/31/EU) », mai 2020 , disponible en ligne sur : https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1666067048/Vlaamse_langetermijnrenovatiestrategie_gebouwen_2050_asqdbs.pdf, p. 41.

performance énergétique - EPC) qui est obligatoire pour vendre ou louer un bien de logement[219].

Sous-section IV : La Région Bruxelles-Capitale

En matière de transport, la Région bruxelloise a adopté le 15 mars 2020 le plan « good move »[220]. Ce plan n'est pas simplement une liste d'objectifs puisqu'il dispose d'une portée règlementaire en exécution de l'ordonnance du 26 juillet 2013 instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité[221].

Dans ce contexte, une série d'objectifs chiffrés sont fixés dans le plan, lesquels semblent constituer une obligation de résultat dans le chef de la Région bruxelloise. En voici quelques-unes à titre d'exemple :

> *La distance moyenne des déplacements réalisés sur le territoire de la RBC sera réduite de 3% à l'horizon 2030 par rapport à 2018.*[222]
>
> *Les distances parcourues par les poids lourds sur le territoire régional seront réduites de 10% à l'horizon 2025 par rapport à 2016.*[223]
>
> *Toutes les voiries, à l'exception des tunnels, des autoroutes et des routes pour automobiles, accueillent les cyclistes […] soit dans de bonnes conditions de sécurité, soit dans un aménagement adapté, soit en leur permettant de prendre leur place dans un trafic apaisé.*[224]

Les mesures prises pour atteindre les objectifs s'articulent autour de 6 plans d'actions différents : « Good Neighbourhood » qui vise à *encadrer la mobilité dans les quartiers et améliorer la qualité de vie des habitants*[225], « Good Network » dont l'objectif est *d'organiser*

---

[219] Vlaamse Overheid, « Energieprestatiecertificaat (EPC) bij verkoop of verhuur van een wooneenheid », *www.vlaanderen.be*, disponible en ligne sur : https://www.vlaanderen.be/energieprestatiecertificaat-epc-bij-verkoop-of-verhuur-van-een-wooneenheid, consulté le 10 août 2023.
[220] Gouvernement de la région Bruxelles-Capital, « Plan régional de mobilité 2020-2030 », 15 mars 2020, disponible en ligne sur : https://mobilite-mobiliteit.brussels/sites/default/files/plan_goodmove.pdf.
[221] Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juillet 2013 instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité, *M.B.,* 3 septembre 2013.
[222] Gouvernement de la région Bruxelles-Capital, « Plan régional de mobilité 2020-2030 », *op cit.,* p. 255.
[223] *Ibidem*, p. 256.
[224] *Ibidem*, p. 261.
[225] SPRB, « Good neighbourhood », *Bruxelles Mobilité*, 2023, https://mobilite-mobiliteit.brussels/fr/good-move/good-neighbourhood, consulté le 10 août 2023.

les réseaux de transport et assurer un service performant[226], « Good Service » qui ambitionne *d'offrir aux habitants et usagers de la Région une palette de services intégrés*[227], « Good Choice » pour *orienter les choix individuels et collectifs sans nuire à la liberté de chacun*[228], « Good Partner » qui veut *assurer une gouvernance partenariale du plan de mobilité*[229] et enfin « Good Knowledge » dont le but est de *mettre à jour les données de mobilité et évaluer régulièrement le plan Good Move*[230].

Sur le plan de la rénovation des bâtiments, le gouvernement bruxellois a prévu des primes pour les travaux *relatifs à un logement ou un bâtiment affecté au logement, économiseurs d'énergie*[231]. Il est également mis en place « homegrade » qui est une ASBL subsidiée par la Région et dont le but social est d'accompagner les propriétaires qui souhaitent améliorer les performances énergétiques de leurs biens[232].

Sous-section V : Conclusion : le manque de cohérence

Le règlement 2018/1999 UE exige des États membres des *plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat*[233] ainsi que *des rapports d'avancement nationaux intégrés*[234]. Il y a un manque flagrant de cohérence dans la coopération. Aucune des quatre entités n'a opté pour un système similaire et chacune règle de son côté les matières qui doivent pourtant faire partie d'une politique intégrée. La manière de rapporter le suivi est également différente selon l'autorité.

Dans un tel contexte, il est difficile d'établir le *burden-sharing* entre les composantes de l'État. Comme dit plus haut, à cause du système de répartition des compétences belge, la seule issue pour répartir effectivement les charges est la coopération. Si le PNEC, dans son

---

[226] SPRB, « Good network », *Bruxelles Mobilité*, 2023, https://mobilite-mobiliteit.brussels/fr/good-move/good-network, consulté le 10 août 2023.
[227] SPRB, « Good service », *Bruxelles Mobilité*, 2023, https://mobilite-mobiliteit.brussels/fr/good-move/good-service, consulté le 10 août 2023.
[228] SPRB, « Good choice », *Bruxelles Mobilité*, 2023, https://mobilite-mobiliteit.brussels/fr/good-move/good-choice, consulté le 10 août 2023.
[229] SPRB, « Good partner », *Bruxelles Mobilité*, 2023, https://mobilite-mobiliteit.brussels/fr/good-move/good-partner, consulté le 10 août 2023.
[230] SPRB, « Good knowledge », *Bruxelles Mobilité*, 2023, https://mobilite-mobiliteit.brussels/fr/good-move/good-knowledge, consulté le 10 août 2023.
[231] Art. 1, 20° arrêté du gouvernement bruxellois du 31 mars 2022 relatif à l'octroi de primes à l'amélioration de l'habitat, *M.B.,* 4 mai 2022.
[232] SPRBB, « Qui sommes-nous? - Homegrade », *Bruxelles Mobilité*, 8 février 2023, https://homegrade.brussels/homegrade/qui-sommes-nous/, consulté le 10 août 2023.
[233] Art. 1 du règlement gouvernance.
[234] *Ibidem.*

format actuel, ne permet pas une répartition efficace, peut-être qu'il est quand même la clé pour l'atteindre. Le prochain titre explore deux pistes pour tenter d'apporter une réponse à cette question.

Titre II : Le PNEC, palliatif à l'absence de *burden-sharing* ?

Pour répondre à cette question, deux approches différentes sont envisagées :

La première vient du constat que la part de contribution au PNEC des composantes de l'État est laissée à leur discrétion. Il y a donc un *burden-sharing* implicite, sur base volontaire (chapitre I).

La deuxième approche se fait en deux parties : si une expertise scientifique établit que le PNEC n'est pas crédible pour atteindre les engagements de la Belgique (chapitre II), se pose la question de savoir s'il est possible de demander à un juge de contraindre la Belgique à effectivement partager les charges en utilisant le PNEC comme cause de l'action (chapitre III).

Chapitre I : Le PNEC actuellement en vigueur : un *burden-sharing* implicite, sur base volontaire ?

Le PNEC se présente comme une compilation des plans de chaque entité. Après avoir déterminé les engagements de chaque partenaire fédéral (section I), il faut aller voir quel *reporting* en a fait la Commission européenne (section II). Une réponse sera ensuite proposée à la question du *burden-sharing* implicite (section III).

Section I : Les engagements propres aux différentes composantes de l'État

Conformément au règlement 2018/1999, cinq dimensions doivent être prises en compte dans l'élaboration des Plans Nationaux Intégrés Énergie-Climat (PNIEC) par les États Membres. La structure du PNEC belge respecte l'ordre donné par l'article 4 : dimension « décarbonisation », « efficacité énergétique », « sécurité d'approvisionnement énergétique », « marché intérieur de l'énergie » et « recherche, innovation et compétitivité »[235].

Seules les deux premières dimensions seront abordées. La troisième dimension qui concerne la sécurité d'approvisionnement énergétique est une compétence exclusive fédérale, une consultation des Régions est prévue et déjà organisée par la LSRI[236]. Concernant les deux dernières, les engagements pris n'ont qu'un effet indirect sur les réductions d'émission de GES

[235] Art. 4 règlement gouvernance.
[236] Art. 6 §1, VII, al. 2, *a)* et *c)* et §4 et §5 LSRI.

et leur impact sur le *burden-sharing* n'est pas quantifiable, elles ne seront donc pas abordées non plus.

Se trouve en annexe un tableau récapitulatif des engagements pris par les composantes de l'État (annexe II).

Sous-section I : La dimension « décarbonisation »

Cette dimension comprend quatre types d'engagements différents : ceux qui concernent l'*effort sharing regulation* (ESR)[237], ceux qui concernent l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et foresterie (UTCATF)[238], les engagements sur la question des énergies renouvelables et enfin, les mesures additionnelles laissées à l'appréciation des États Membres[239].

Premièrement, le règlement 2018/842 et l'obligation d'*effort sharing*[240]. Il s'agit du règlement qui fixe les objectifs à atteindre en matière de réductions de GES. Le seuil de la Belgique était fixé à 35% pour 2030 par rapport à 2005 au moment de la rédaction du PNEC. Pour rappel, cet objectif a été porté à 55% en 2023 pour l'ensemble de l'Union, et à 47% pour la Belgique[241].

Chaque projection du plan se fait selon deux scénarios : les scénarios « WEM » (*with existing measures)* sont ceux sans les mesures prévues par le PNEC et les scénarios « WAM » (*with additional measures*) ceux avec les mesures prévues dans le plan, donc ceux qui nous intéressent. Pour atteindre les objectifs de l'ESR, les prévisions de la Flandre annoncent une réduction de 32,6%, la Wallonie de 36,8%, la Région de Bruxelles-Capitale de 39,4% et celle

[237] *Effort sharing regulation*.
[238] Règlement (UE) 2018/841 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) no 525/2013 et la décision (UE) no 529/2013, *J.O.U.E.,* L 156/1, 19 juin 2018.
[239] Art 4, a) du règlement gouvernance.
[240] *Ibidem,* art. 4, a), 1), i).
[241] Règlement (UE) 2023/857 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États Membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et le règlement (UE) 2018/1999, *J.O.U.E.,* L 111/1, 26 avril 2023.

de l'État fédéral s'élève à 34,4%[242] (annexe II.1.1). Les engagements totaux prévus sont inférieurs de 0,6% par rapport à l'obligation européenne.

Le deuxième engagement[243] se trouve dans le règlement UTCATF (2018/841)[244]. Il prévoit une obligation de bilan neutre dans les termes suivants : « chaque État membre veille à ce que les émissions ne dépassent pas les absorptions, calculées comme la somme des émissions totales et des absorptions totales sur son territoire […] »[245] pour les catégories de terres définies par le règlement[246]. La Flandre[247] et la Wallonie[248] se sont engagées à respecter cette obligation, l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale ne se sont pas prononcés.

Troisièmement, le volet énergie durable[249]. Conformément à la directive 2018/2001/UE, l'Union prévoit d'atteindre un niveau d'au moins 32% de production d'énergie renouvelable d'ici à 2030[250]. Chaque État membre doit fournir une contribution « sous la forme de la part d'énergie de l'État membre produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en 2030, avec une trajectoire indicative pour cette contribution à partir de 2021 »[251].

L'Union impose une part minimale de 23,5% d'énergie renouvelable à la Belgique pour 2030[252]. À part la Wallonie qui affiche clairement une ambition d'atteindre 23,53% de production d'énergie renouvelable d'ici 2030[253] et l'État fédéral d'atteindre 13,9%[254], les autres composantes de l'état ne se sont pas prononcées aussi fermement. Les projections pour l'ensemble de la Belgique sont inférieures aux exigences européennes puisqu'elles devraient

---

[242] Comité de concertation, « Plan National Energie-Climat, Partie B - Base analytique : Données actuelles et projections », 18 décembre 2019, disponible en ligne sur : https://www.plannationalenergieclimat.be/admin/storage/nekp/pnec-version-finale.pdf, p. 18.
[243] 4, a), 1), ii), règlement gouvernance.
[244] Règlement (UE) 2018/841 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) no 525/2013 et la décision (UE) no 529/2013, *J.O.U.E.,* L 156/1, 19 juin 2018.
[245] *Ibidem,* art. 4.
[246] *Ibidem,* art. 2.
[247] PNEC, p. 60.
[248] *Ibidem,* p. 61.
[249] 4, a), 2) règlement gouvernance.
[250] Art. 3 de la directive 2018/2001/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte), *J.O.U.E.,* L 328/82, 21 décembre 2018.
[251] Art. 4, a), 2) du règlement gouvernance.
[252] PNEC, p. 73.
[253] *Ibidem* p. 72.
[254] *Ibidem,* p. 73.

atteindre 17,53%[255]. En incluant l'énergie éolienne, le PNEC prévoit que la production d'électricité renouvelable pour l'ensemble de la Belgique s'élèvera à 37,4% en 2030 sans expliquer comment il atteindra cet objectif[256] (annexe II.1.2).

Dernièrement, les mesures spécifiques propres à chaque entité[257]. L'état fédéral a présenté sa stratégie de développement durable long terme prévue par un Arrêté Royal du 18 juillet 2013[258]. et dont l'objectif est d'atteindre une réduction de 80% des émissions de GES en 2050 par rapport à 1990[259]. Toute une série d'objectifs sont prévus dans les domaines suivants : bâtiments, mobilité et transport, économie circulaire, instruments fiscaux, finances publiques et régulation financière, organisation du marché du travail, éducation et sensibilisation, gouvernance et enfin de coopération internationale[260] pour réaliser l'objectif de 80%.

La Wallonie s'est dotée d'un plan de transition en matière de mobilité[261]. L'absence dans le PNEC de trajectoire pour les deux autres Régions ne veut pas dire qu'elles n'ont rien prévu. La Wallonie présente les mesures concrètes qu'elle souhaite mettre en place et prévoit une diminution de minimum 24% des émissions dans le secteur du transport pour 2030[262]. Elle prévoit également une diminution des émissions de gaz fluorés de 50% en 2030 par rapport à 2005[263].

Sous-section II : La dimension « efficacité énergétique »[264]

Premièrement, selon les exigences européennes[265], la contribution indicative nationale en matière d'efficacité énergétique de l'Union est d'au moins 32,5% d'ici à 2030[266]. La « contribution indicative nationale » désigne la manière dont chaque pays aide l'Union

---

[255] *Ibidem,* p. 70.
[256] Comité de concertation, « Plan National Energie-Climat, Partie B - Base analytique : Données actuelles et projections », *op cit*., p. 21.
[257] Art. 4), a), 1), iii) du règlement gouvernance.
[258] Arrêté royal du 18 juillet 2013 portant fixation de la vision stratégique fédérale à long terme de développement durable, *M.B.,* 8 octobre 2013.
[259] PNEC, p. 62-64.
[260] *Ibidem*, p. 62-64.
[261] *Ibidem*, p. 65-69.
[262] *Ibidem*, p. 66.
[263] *Ibidem*, p. 69.
[264] Art. 4) règlement gouvernance.
[265] Art. 1, §1 et art. 3 §5 de la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE, *J.O.U.E.,* L 315/1, 14 novembre 2012.
[266] Art. 4), b), 1) du règlement gouvernance.

Européenne à atteindre son objectif d'économie d'énergie de 2030. Les pays peuvent choisir différentes façons de mesurer leur contribution.

« La contribution belge à l'objectif indicatif européen contiendra la somme des contributions des différentes entités et elle sera exprimée en consommation d'énergie primaire. »[267]. La consommation d'énergie finale correspond à la quantité totale d'énergie utilisée par les consommateurs finaux, comme les ménages, l'industrie et l'agriculture. Elle englobe l'énergie fournie directement aux utilisateurs finaux pour tous les types d'utilisation énergétique, à l'exception de l'énergie utilisée par le secteur énergétique lui-même, y compris pour les activités de distribution et de transformation[268].

Les engagements sont pris par les Régions sur base de deux projections différentes. Il y a d'un côté le comparatif des projections WAM 2030 avec la consommation de 2005 et d'un autre une comparaison entre les projections WAM 2030 avec les projections WEM de la même année. La Wallonie est la seule à présenter les deux projections, avec 11,45% de réduction prévue pour le premier scénario et 22,62% pour le deuxième[269]. La Flandre n'a de prévision que pour les projections 2030 et elle annonce une économie de 9,09%[270] d'énergie et la Région Bruxelles-Capitale à l'inverse ne s'engage que par rapport à 2005 en prévoyant une réduction de 28,51%[271] (annexe II.2.1).

Ensuite, les États Membres doivent s'engager à économiser annuellement jusqu'en 2030 0,8% « de la consommation d'énergie finale annuelle calculée sur la base de la moyenne des trois dernières années précédant le 1er janvier 2019 »[272] en cumulant le montant des années précédentes[273]. À noter que les données pour l'année 2018 n'étaient pas encore connues à l'époque et que donc les chiffres qui vont suivre sont basés sur une estimation et il sont susceptibles de bouger. L'objectif de réduction est fixé à 185TWh cumulés[274].

---

[267] PNEC, p. 97.
[268] « Glossaire : Consommation finale d'énergie », *Eurostat : statistics explained*, 4 septembre 2018, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Final_energy_consumption/fr#:~:text=La%20consommation%20finale%20d'%C3%A9nergie,'industrie%20et%20l'agriculture, consulté le 10 août 2023.
[269] PNEC, p. 98.
[270] *Ibidem,* p. 97.
[271] *Ibidem,* p. 100.
[272] 7, 1), b) de la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *J.O.U.E.*, L 315/1, 14 novembre 2012.
[273] Art. 4), b), 2) du règlement gouvernance.
[274] *Ibidem,* p. 101.

La Flandre a décidé de ne pas appliquer cette règle en la remplaçant par des mesures alternatives qui permettent d'atteindre le même objectif. Elle prévoit d'atteindre une réduction de 84,062 TWh[275]. La Wallonie pour sa part a bien prévu de respecter la règle et devrait atteindre une réduction totale pour 2030 de 53,350 TWh[276]. Il en va de même pour la Région de Bruxelles-Capitale qui économiserait en cumulé 8,747 TWh[277]. le montant total atteint par les Régions est de 146,159 TWh (annexe II.2.2).

Sous-section III : Les engagements en dehors du PNEC

Malgré l'absence d'accord de coopération, chaque Région s'est engagée dans un plan qu'elle s'impose à elle-même.

Seules les Régions wallonnes et bruxelloises se sont fixées un objectif chiffré dans des textes législatifs. Le décret wallon « climat » prévoyait en 2014 un objectif de réduction d'émission de GES de 30% d'ici à 2020 et de 80 à 95% d'ici à 2050, les deux objectifs sont fixés par rapport à 1990[278]. L'ordonnance bruxelloise du 17 juin 2021 a modifié le code bruxellois de l'air, du climat et de la maitrise de l'énergie (COBRACE) pour y introduire un article 1.2.2 fixant un objectif de réduction de 40% en 2030, de 67% en 2040 et de minimum 90% en 2050, toujours par rapport à 1990[279].

Le gouvernement wallon a adopté le 21 mars 2023 un Plan air-climat-énergie (PACE) qui suit le nouvel objectif de 55% fixé par l'UE[280]. La Région bruxelloise a pris son propre Plan air-climat-énergie (PACE) le 27 avril 2023[281] en fixant le seuil de réduction à 47% comme requis de la Belgique. Enfin, le gouvernement flamand a approuvé le « Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 » (VEKP) le 9 décembre 2019[282] mais celui-ci ne prévoit pas d'obligation spécifique en matière de réduction, une réévaluation des progrès étant prévue

---

[275] PNEC, p. 101-102.
[276] *Ibidem,* p. 104.
[277] *Ibidem,* p. 105.
[278] Art. 4 décret de la Région wallonne du 20 février 2014 « climat », *M.B.*, 10 mars 2014.
[279] Art. 3 ordonnance de la Région Bruxelles-Capitale du 17 juin 2021 modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie ainsi que l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, *M.B.,* 25 juin 2021.
[280] Gouvernement wallon, « Plain air-climat-énergie », 21 mars 2023, disponible en ligne sur : https://henry.wallonie.be/files/Documents/230321%20-%20PACE2030.pdf.
[281] Gouvernement bruxellois, « Plan air-climat-énergie », 27 avril 2023, disponible en ligne sur : https://document.environnement.brussels/opac_css/elecfile/PACE_FR.pdf.
[282] Gouvernement flamand, « Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 », 9 décembre 2019, disponible en ligne sur : https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/35669.

chaque année pour faire le point sur l'avancement du plan. Malgré l'annonce d'un nouveau plan pour 2023, celui de 2019 est actuellement toujours la version la plus actuelle[283].

Le gouvernement fédéral s'est aligné sur la Wallonie et a pris l'engagement de réduire de 55% ses émissions de GES lors de sa déclaration de politique générale de 2021[284] et a depuis adopté les feuilles de route mentionnées plus haut (voy. *supra*).

Section II : Rapports de la Commission Européenne sur le PNEC

La directive 2018/1999 prévoit une obligation de *reporting* de la Commission qui doit rendre des avis d'abord sur le projet de plan, ensuite sur le plan définitif. Déjà au moment de la remise de son projet de plan par la Belgique, la Commission a constaté dans un avis du 18 juin 2019 le manque d'harmonie et de cohérence dans le PNEC[285]. Nous nous tiendrons au rapport sur le plan définitif qui a été envoyé à la Belgique le 14 octobre 2020[286].

Concernant la dimension décarbonisation, pour l'ESR, la commission déplore le manque de détails et d'informations sur les mesures envisagées pour toutes les composantes, ainsi que l'objectif flamand en deçà des exigences européennes. Pour la part d'énergies renouvelables dans la production belge, malgré les détails fournis dans le plan, les objectifs belges sont largement en dessous du seuil de l'Union[287].

Dans la dimension efficacité énergétique, même si les politiques prévues par la Belgique sont plus détaillées que dans le projet de plan, l'ambition belge de consommation finale d'énergie est 6% moins élevée que prévu initialement dans le projet[288].

La commission constate qu'il y a toujours un manque de cohérence et d'harmonie qui n'a pas été corrigé depuis le projet et que le plan proposé s'apparente plus à une compilation

---

[283] Conseil des ministres, « Programme national de réforme 2023 », 28 avril 2023, disponible en ligne sur : https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/Belgium_PNR_2023_FR.pdf, p.32.
[284] Gouvernement fédéral, « Discours de politique générale fédérale : croissance nouvelle, réformes & investissements », 12 octobre 2021, disponible en ligne sur : https://www.premier.be/fr/discours-de-politique-g%C3%A9n%C3%A9rale-f%C3%A9d%C3%A9rale-croissance-nouvelle-r%C3%A9formes-investissements.
[285] Document de travail des services de la commission, « Assessment of the draft National Energy and Climate Plan of Belgium Accompanying the document Commission Recommendation on the draft integrated National Energy and Climate Plan of Belgium covering the period 2021-2030 », Bruxelles, 18 juin 2019, SWD (2019) 211 final, disponible en ligne sur : https://energy.ec.europa.eu/system/files/2019-06/be_swd_en_0.pdf, p. 12.
[286] Document de travail des services de la commission, « Évaluation de la version définitive du plan national en matière d'énergie et de climat de la Belgique », Bruxelles, 14 octobre 2020, SWD (2020) 900 draft, disponible en ligne sur : https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-01/staff_working_document_assessment_necp_belgium_fr_0.pdf.
[287] *Ibidem,* p. 6.
[288] *Ibidem.*

qu'à un réel plan intégré. Ces lacunes du plan belge empêchent de profiter des synergies qui pourraient exister entre composantes de l'État belge[289]. Ce constat est d'autant plus alarmant que la Commission a révisé le règlement 2018/842 pour augmenter les réductions de GES de 35% à 47% pour la Belgique (voy. *supra*). Le fait que la Commission ait dû rappeler la Belgique à l'ordre deux fois montre bien le manque de cohérence de la politique transversale belge en matière de climat.

Section III : Quid du projet de révision du PNEC ?

Une obligation de mise à jour des plans est prévue tous les 10 ans à partir de 2024[290] et un projet de mise à jour doit être déposé un an plus tôt, en juin 2023 pour la première fois[291]. La Belgique n'a pas soumis ce projet de révision de plan parce qu'elle n'a pas trouvé de consensus[292]. Le plan que la Flandre voulait soumettre se limite à une réduction de 40% en 2030 par rapport à 2005 alors que les nouvelles exigences européennes sont fixées à 47% et le Ministre bruxellois du climat n'a pas accepté que le projet de révision du PNEC soit présenté à la Commission en l'état[293]. Le PNEC de 2019 reste actuellement la feuille de route que s'est donnée la Belgique devant l'Union dans l'attente de juin 2024 où un accord devra être trouvé. Il est regrettable qu'aucune sanction ne soit prévue pour forcer la Belgique à respecter le calendrier européen.

Section IV : Existe-t-il un *burden-sharing* implicite sur base volontaire ?

Les compétences en matière d'environnement, d'énergie et de « climat » sont largement décentralisées aux Régions. Chaque Région a la compétence exclusive de légiférer et de mettre en œuvre ses propres politiques environnementales et climatiques. Il n'y a pas de cadre strictement national en matière de politique climatique.

---

[289] *Ibidem,* p. 15.
[290] Art. 14, §2 du règlement gouvernance.
[291] *Ibidem,* art 14, §1.
[292] G. WOELFLE, « Pas de projet belge de plan Energie et Climat dans l'immédiat », *rtbf.be,* 26 juin 2023, diponible en ligne sur : https://www.rtbf.be/article/pas-de-projet-belge-de-plan-energie-et-climat-dans-l-immediat-11219307.
[293] Règlement (UE) 2023/857 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États Membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et le règlement (UE) 2018/1999, *J.O.U.E.,* L 111/1, 26 avril 2023.

L'accord de coopération sur le *burden-sharing* belge était valable jusque 2020[294], il n'y a donc plus de cadre légal qui prévoit la répartition des efforts climatiques entre les composantes de l'État. Il ne reste plus que des organes de concertation (voy. *supra*).

Malgré les compétences régionales, la Belgique a un objectif global en matière de changement climatique, qui est en ligne avec les engagements internationaux[295]. Chaque Région doit contribuer à la réalisation de cet objectif global, mais la manière dont elles le font peut varier en fonction de leurs spécificités. Le problème réside dans l'approche volontaire de la contribution à l'objectif.

Contrairement aux deux autres Régions et à l'État fédéral, la Flandre ne s'est pas engagée à atteindre les 55% (ou même 47%) de réduction exigés par l'Union. Il apparait ici clairement que pour qu'un *burden-sharing* existe, il faut que chacun décide lui-même de contribuer pour sa part. Si une partie ne montre pas une telle ambition, il y a un blocage de fait pour les autres qui empêche le *burden-sharing* d'exister comme c'est actuellement le cas avec la Flandre.

Se pose donc la question de la contrainte : est-ce qu'on peut forcer le *burden-sharing* par la voie de la justice en contrôlant le PNEC ?

Chapitre II : Quelle est la crédibilité du PNEC belge ?

Section I : Rapport d'analyse des ingénieurs civils[296]

Sous-section I : Propos liminaires

Ce mémoire s'inscrit dans une démarche interdisciplinaire en partenariat avec Julia JOVENEAU et Simon GEORGES, étudiants à l'École Polytechnique de Louvain, qui se sont posés la question de la crédibilité du PNEC d'un point de vue scientifique pour leur mémoire.

---

[294] Accord de coopération du 12 février 2018 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.*, 17 juillet 2018.
[295] *Effort sharing regulation.*
[296] J. JOVENEAU et S. GEORGES, *Technical arguments in the service of climate litigation against Belgium,* mémoire de l'École polytechnique de Louvain, Université catholique de Louvain, 2022-2023.

Leurs recherches consistaient à apporter des arguments techniques pour démontrer dans un premier temps que le PNEC ne permettra pas à la Belgique d'atteindre ses engagements internationaux, et puis dans un second temps qu'une autre trajectoire est possible pour prouver la faisabilité des objectifs. L'outil utilisé pour projeter la trajectoire optimale est le programme « EnergyScope » (ES)[297]. Avant de présenter les résultats, il faut mentionner les quelques limites à cause desquelles une marge d'erreur :

- Des hypothèses ont dû être posées pour prédire certaines situations d'ici à 2050, elles sont pour l'essentiel fondées sur des sources fiables, mais il n'est pas possible de prédire le futur ;
- Le programme fonctionne en vase clos et ne calcule que les imports alors qu'on sait que les interactions avec d'autres États sont importantes, voire même essentielles dans la lutte contre le changement climatique ;
- Seul le secteur de l'énergie est pris en compte dans les émissions de GES ;
- L'économie de marché n'est pas prise en compte par le programme ;
- Le programme ne peut pas intégrer les variables de décision qui lui permettrait de comprendre que la solution est de moins consommer alors qu'on sait également qu'il est absolument indispensable qu'il y ait un changement de paradigme si l'on veut atteindre les objectifs de neutralité carbone[298].

D'autres limites non liées au programme sont également à mentionner. L'étude a eu lieu quatre ans après la rédaction du PNEC, certains facteurs qui n'existaient pas à l'époque et qui ne pouvaient pas être prévus n'ont pas été pris en compte lors de la rédaction du plan initial. La sortie du nucléaire reportée à 2035 en est l'exemple le plus important[299].

Dernière remarque, ces travaux portent sur le PNEC de 2019. On l'a vu, il y a un autre projet de PNEC en cours de rédaction. Les projections ici présentées ne seront donc plus à jour dès l'instant où la version définitive du PNEC révisé sera soumise à la Commission. La trajectoire qui sert à montrer la faisabilité est bien conforme au nouvel objectif de 55% de réduction d'émissions de GES, donc en modélisant la prochaine mouture du PNEC, on pourra facilement savoir s'il est conforme (ou pas) aux objectifs. Même si les valeurs et données présentées lors du prochain projet seront différentes, à moins d'un grand changement législatif

[297] *Ibidem,* p. 16-28.
[298] *Ibidem,* p. 80-82.
[299] *Ibidem*, p. 83.

plus que souhaitable mais peu probable, l'élaboration et la forme du PNEC seront similaires et donc les raisonnements qui vont suivre sont tout aussi valables.

Sous-section II : Résultats

Deux modélisations nous intéressent ici : d'une part la trajectoire WAM du PNEC et d'autre part, le modèle proposé par ES. Une comparaison aura lieu après que les résultats aient été présentés. Pour permettre un aperçu plus visuel, l'annexe III reprend l'ensemble des projections du PNEC, l'annexe IV celles de ES et l'annexe V compare les deux trajectoires.

Selon la trajectoire WAM du PNEC, le pourcentage d'émissions de gaz à effet de serre en 2030 est projeté à 88,5% par rapport aux niveaux de 1990. Cela représente une réduction de seulement 11,5% par rapport à 1990, ce qui est loin de l'objectif de réduction de 40% fixé par l'Accord de Paris et de 55% fixé par la loi européenne sur le climat, ni même de l'objectif initial de 35% que devait atteindre le PNEC au moment de sa rédaction[300] (annexe III.1).

Le budget carbone résiduel de la Belgique pour 2030 dépend de l'approche utilisée pour le calculer. Selon l'approche du "grandfathering", qui accorde aux principaux pollueurs historiques le droit de continuer à émettre davantage, le budget carbone restant pour la Belgique serait de 1018 MtCO2. Selon l'approche des émissions par habitant équivalentes, qui répartit le budget carbone restant de manière égale entre les pays, le budget carbone restant pour la Belgique serait de 687 MtCO2[301]. Dans les deux cas, la Belgique aura utilisé tout son budget carbone pour 2025 (annexe III.1).

Les résultats démontrent clairement l'insuffisance des objectifs du PNEC pour atteindre les exigences européennes. Se pose donc la question de la faisabilité de ces objectifs.

Le modèle ES a été utilisé pour simuler la transition du système énergétique belge vers la neutralité carbone d'ici 2050. Le modèle prend en compte divers facteurs tels que les ressources disponibles, les technologies de conversion d'énergie, les demandes énergétiques et les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Pour comprendre le développement de ce modèle, il est renvoyé au mémoire de Julia JOVENEAU et Simon GEORGES[302].

---

[300] *Ibidem*, p. 9.
[301] *Ibidem,* p. 6.
[302] *Ibidem,* p. 16-28.

Selon le modèle de ES, les objectifs européens de réduction des émissions de gaz à effet de serre sont techniquement et économiquement réalisables. Une transition massive vers les énergies renouvelables, l'électrification des secteurs de la mobilité et du chauffage, ainsi que des investissements importants dans les transports publics sont nécessaires pour atteindre ces objectifs. Il est également important de repenser notre modèle économique actuel pour garantir une croissance durable et respectueuse de l'environnement[303] (annexes IV).

En comparant les deux modèles, on peut voir où le PNEC manque d'ambition. La trajectoire du PNEC sur la réduction des émissions des GES présage augmentation de 0,06% d'émissions alors qu'ES montre une diminution de 46%. La production finale d'énergie a plus diminué dans la trajectoire du PNEC mais la norme de départ est plus élevée que prévu, donc ES permet non seulement d'atteindre l'objectif de réduction d'émissions de GES de l'Union, mais en plus avec un meilleur rendement sur la production d'énergie[304] (annexe V.1).

Ensuite, quand on se penche sur le mix énergétique, on s'aperçoit que ES propose une augmentation significative de la part des énergies renouvelables à partir de 2025, ce qui les rend deux fois plus importantes que dans les projections du PNEC en 2030. De plus, ES prévoit une diminution importante de la part des produits pétroliers, tandis que le gaz naturel conserve une part constante jusqu'en 2030. La Belgique n'a pas assez pris en compte l'importance des énergies renouvelables dans son plan de transition[305] (annexe V.2).

On le ressent également dans la trajectoire technologique. ES prévoit une augmentation beaucoup plus importante de la production de certaines technologies par rapport au PNEC. L'accent est mis sur l'augmentation de la production de pompes à chaleur pour le secteur de la basse température pour ES, tandis que les autres entités ne prévoient pas une augmentation aussi significative. Pour l'énergie solaire photovoltaïque, seule la Wallonie se rapproche de l'ordre de grandeur d'ES. La trajectoire simulée diffère considérablement de celle du PNEC et indique des voies potentielles pour atteindre les objectifs de transition énergétique en Belgique[306] (annexe V.3).

La Wallonie est la seule à avoir présenté un plan pour sa mobilité dans la partie « décarbonisation » de son plan (voy. *supra*). Elle prévoit de réduire plus rapidement la part des

[303] *Ibidem,* p. 83.
[304] *Ibidem,* p. 7-8 et 32-33.
[305] *Ibidem,* p. 66 et 67.
[306] *Ibidem,* p. 78

voitures privées dans la mobilité que ce que suggère ES. Il est également prévu de faire deux fois plus d'effort dans le transport ferroviaire par rapport à ce que suggère par ES d'ici 2030. Les bus sont moins développés dans les projections wallonne, avec des véhicules électriques à batterie, des véhicules hybrides rechargeables et des bus à hydrogène figurant parmi les autres types de bus répertoriés. La Wallonie prévoit d'atteindre 10 % de mobilité douce (piétons et vélos), ce qui n'est pas pris en compte dans ES. Trois quarts de la flotte de voitures privées en Wallonie dépend encore des combustibles fossiles. Ces projections indiquent que la Wallonie planifie davantage d'efforts d'expansion dans les technologies nécessaires pour la transition, mais l'effort global prévu pourrait ne pas être suffisant pour suivre les orientations préconisées par ES[307] (annexe V.4).

Les différentes comparaisons qui viennent d'être abordées montrent bien deux choses. Premièrement, les mesures prévues sont très loin d'être suffisantes pour atteindre les ambitions auxquelles la Belgique s'est engagée. Deuxièmement, on voit bien que la coopération est lacunaire puisqu'il y a des ambitions différentes pour chaque entité fédérée.

Maintenant qu'il a été démontré que le PNEC n'est pas crédible, il faut se demander la valeur que pourraient avoir les arguments techniques évoqués devant un juge.

Section II : Le rôle des analyses scientifiques dans la jurisprudence

Le rôle de la science dans les litiges climatiques est crucial. Il fournit des informations essentielles sur le phénomène du changement climatique et son impact, soulignant la place indispensable de la science climatique dans les litiges liés au climat. La dimension scientifique croissante des litiges climatiques a conduit à une évolution significative de la compréhension des questions climatiques par la communauté juridique. L'éclairage scientifique est absolument essentiel puisque le juge n'a pas l'expertise nécessaire pour le faire lui-même[308].

L'expertise scientifique ne lie jamais le juge. La science expose les faits et le juge les qualifie pour les ranger dans le cadre normatif existant. L'expertise se limite à apporter des faits objectifs sans jamais pouvoir les qualifier juridiquement, c'est le rôle du juge. Les rapports scientifiques ont tendance à *inclure certains indices, voire des formulations conduisant à des*

[307] *Ibidem,* p. 78-79.
[308] A. Adam, « La décision *Urgenda* de la Cour suprême des Pays-Bas : la science du climat au service des droits humains », *J.L.M.B.*, 2020/22, p. 1023.

qualifications juridiques permettant au juge de guider sa décision[309]. Sans cette expertise, le juge n'aurait peut-être pas rendu sa décision dans le même sens, mais l'expert ne se substitue pas pour autant au juge qui aura toujours le dernier mot[310].

Pour savoir la pertinence d'une étude scientifique, il faut voir la manière dont elle est réalisée. Plus une expertise est *fiable, régulée, encadrée, plus elle permettra au juge d'avoir une vision éclairée sur une question aussi complexe que le changement climatique*[311]. La méthodologie de recherche scientifique est donc essentielle.

L'affaire *Urgenda*[312] au Pays-Bas a marqué un tournant historique dans le contentieux climatique. C'est la première fois qu'une Cour suprême a condamné un État à légiférer pour réduire ses émissions de GES[313]. La décision est fondée sur les articles 2 et 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) qui protègent le droit à la vie et le respect de la vie privée et familiale[314]. Au-delà du fondement juridique, le juge hollandais s'est largement référé à des expertises scientifiques pour donner du poids aux arguments de la partie demanderesse. Cette affaire consacre l'existence d'une réelle « obligation » climatique de la part des États[315]. En devenant le premier précédent en la matière, cette décision a inspiré de nombreux juges qui y font d'ailleurs parfois référence directement, comme par exemple dans l'affaire *Klimaatzaak*[316] en Belgique.

Contrairement à *Urgenda,* la décision prise dans l'affaire *Klimaatzaak* a été rendue par un juge de première instance. La responsabilité de l'État fédéral et des Régions a été reconnue, sans qu'un objectif de réduction contraignant n'ait été prononcé[317]. L'ASBL Klimaatzaak n'est pas satisfaite de cette décision et a donc demandé une révision du jugement en appel pour contraindre les autorités belges à réduire leurs émissions, comme dans l'affaire hollandaise.

---

[309] M. TORRE-SCHAUB (dir.), B. LORMETEAU et L. D'AMBROSIO, « Les Dynamiques du contentieux climatique. Usages et mobilisations du droit pour la cause climatique », *Mission de recherche droit & justice*, p. 59.
[310] *Ibidem.*
[311] *Ibidem,* p. 60.
[312] (Pays-Bas) Cour d'appel de La Haye, *Urgenda Foundation c. Pays-Bas*, 9 octobre 2018, n° 200.178.245/01.
[313] A. Adam, « La décision *Urgenda* de la Cour suprême des Pays-Bas : la science du climat au service des droits humains », *op cit.,* p. 1016.
[314] Art. 2 et 8 Convention Européenne des Droits de l'Homme, signée à Rome le 4 novembre 1950.
[315] M. TORRE-SCHAUB (dir.), B. LORMETEAU et L. D'AMBROSIO, « Les Dynamiques du contentieux climatique. Usages et mobilisations du droit pour la cause climatique »*op cit.,* p. 77.
[316] Civ. Bruxelles (fr.)*,* 17 June 2021, n°2015/4585/A.
[317] *Ibidem*, p. 83.

Puisque cette décision est maintenant frappée d'appel et que la procédure est pendante, le juge d'appel pourrait aller dans un sens contraire à celui de première instance.

La requête d'appel insiste sur le fait que la demande ne porte pas sur « la question de savoir si les parties intimées ont rempli leurs obligations au regard des normes de droit climatique positif international, européen ou belge »[318] mais bien de « déterminer si, à la lumière des connaissances des autorités du danger et des mesures urgentes à prendre pour contribuer à le prévenir ou le limiter, ces dernières respectent leurs obligations positives exigées par les articles 2 et 8 de la CEDH et se sont comportées en autorité normalement prudente et diligente au sens de l'article 1382 du Code civil. »[319]. Cela n'a pas empêchée les parties défenderesses de faire un appel incident pour remettre en cause la responsabilité qui leur est imputée[320].

Bien que l'issue de l'affaire ne soit pas encore connue, on peut d'ores et déjà relever que la motivation de la décision en première instance a mobilisé plusieurs études scientifiques pour déterminer la responsabilité de l'État belge.

> *Sur la base notamment des rapports successifs du GIEC, un consensus diplomatique s'est développé au sein des Parties à la CNUCC autour de la notion de réchauffement climatique dangereux et des seuils de réchauffement à ne pas dépasser.*[321]

L'évolution des seuils du « réchauffement climatique dangereux » est ensuite développée pour arriver à la conclusion de la *nécessité de contenir le réchauffement climatique en dessous de 2°C pour atteindre 1,5°C*[322].Le jugement établit également qu'

---

[318] Requête d'appel de l'ASBL Klimaatzaak contre le jugement du Trib. Civ. fr. Bruxelles (4ème ch.), 17 June 2021, n°2015/4585/A, disponible en ligne sur : https://affaireclimat.cdn.prismic.io/affaireclimat/989e74fe-3d01-4cd0-9fff-d8642f974d8a_2021117_Reque%CC%82te+d%27appel_Def+DOCX_00832397+DOCX+-+PDF.pdf.
[318] *Ibidem*, p. 38-39.
[319] *Ibidem.*
[320] Conclusions de la Région wallonne en appel du jugement du Trib. Civ. fr. Bruxelles (4ème ch.), 17 June 2021, n°2015/4585/A, disponible en ligne sur : https://affaireclimat.cdn.prismic.io/affaireclimat/4a065e57-964a-4050-96da-67fb2f3e6f7c_20220630_Wallonie%CC%88_Hoofdbesluiten%2BIncidenteel+beroep_PM0916078+PO+220630+CCLAPP01+%28Dutch%29.pdf_anoniem.pdf et conclusions de la Région bruxelloise en appel du jugement du Trib. Civ. fr. Bruxelles (4ème ch.), 17 June 2021, n°2015/4585/A, disponible en ligne sur : https://affaireclimat.cdn.prismic.io/affaireclimat/7a6dc0f8-f6ab-4239-b030-c3b0960ab770_20220630_Brussel_Conclusions+principales+et+appel+incident+%28Dutch%29_anoniem.pdf.
[321] Trib. Civ. fr. Bruxelles (4ème ch.), 17 June 2021, n°2015/4585/A, p. 63.
[322] *Ibidem,* p. 64.

Il est acquis que les quatre parties défenderesses avaient connaissance depuis plusieurs années :

- *de la dangerosité du dépassement du seuil de réchauffement de 2°C, voire 1,5 C°;*
- *du risque réel de dépasser ce seuil avant la fin du XXIème siècle ;*
- *de l'insuffisance des [Contributions Déterminées au niveau National] actuelles à prévenir le réchauffement climatique dangereux.*[323]

Il a été démontré plus haut que la trajectoire actuelle de la Belgique ne permet pas d'atteindre les réductions suffisantes d'émissions de GES pour ne pas dépasser le seuil maximum et donc rester en dessous d'une augmentation de 2 C°, voire 1,5C°. Se pose donc la question suivante : est-il possible de faire condamner la Belgique sur base des lacunes dont le PNEC a fait preuve jusqu'ici, et surtout, de lui faire revoir ses ambitions ?

Chapitre III : Peut-on contrôler le *burden-sharing* – ou son absence - par la voie d'un contrôle du PNEC ?

L'échec de la coopération institutionnelle en Belgique pour lutter contre la crise climatique est connu depuis bien longtemps. La doctrine est unanime[324] et la Commission européenne l'a également relevé dans son *reporting* du PNEC[325] personne ne semble contester le manque d'efficacité belge dû aux lacunes coopératives de son système fédéral.

L'éclairante contribution de Matthias PETEL et Norman VANDER PUTTEN propose la lecture suivante pour les objectifs chiffrés en matière de climat : « même en l'absence de dispositions qui traduisent une volonté de lier de manière claire et inconditionnelle, des objectifs contenus dans des instruments contraignants constituent une donnée juridiquement pertinente disposant d'un certain poids — en principe supérieur aux instruments non contraignants de par

---

[323] *Ibidem.*

[324] Voy à ce sujet F. VANRYKEL « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », *op cit.* ; M. EL BERHOUMI et C. NENNEN « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme. », *op cit.* ; DEKLEERMAKER, M., « Une histoire belge : La coopération en matière environnementale et climatique et la COP21 » *op cit.* et C. ROMAINVILLE « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *op cit.*.

[325] Document de travail des services de la commission, « Assessment of the draft National Energy and Climate Plan of Belgium Accompanying the document Commission Recommendation on the draft integrated National Energy and Climate Plan of Belgium covering the period 2021-2030 », Bruxelles, 18 juin 2019, SWD (2019) 211 final, disponible en ligne sur : https://energy.ec.europa.eu/system/files/2019-06/be_swd_en_0.pdf.

leur légitimité démocratique — devant les juridictions chargées d'évaluer le comportement d'une autorité publique. »[326].

Ce double constat pose la question suivante : La Belgique étant sujette à des obligations internationales chiffrées de réduction d'émissions, un juge peut-il la contraindre à coopérer pour atteindre ses objectifs ?

La réponse à cette question se fait en deux étapes : D'abord il faut établir la nature du PNEC (Section I). Ensuite, sont étudiés les moyens dont dispose le juge face à un acte d'une telle nature (Section II).

Section I : La nature et les effets du PNEC

Nous l'avons vu plus haut, le PNEC est une compilation des plans de l'État fédéral et des Régions. Chaque exécutif a envoyé son plan au groupe de pilotage CONCERE-CNC qui l'a ensuite fait approuver par le comité de concertation avant de le soumettre à la Commission européenne. L'approbation du Comité de concertation ne donne au document aucune valeur juridique, on peut donc seulement lui attacher un caractère indicatif (voy. *supra).*

La Commission ayant cependant rendu des avis à la fois pour le projet de plan, ainsi que pour le plan définitif, cela montre quand même qu'une reconnaissance européenne existe, sans pouvoir lui attacher des effets particuliers de droit (voy. *supra).*

Matthias PETEL et Norman VANDER PUTTEN relèvent un double effet juridique aux objectifs chiffrés : *D'un côté, les objectifs climatiques viennent calibrer une obligation de planification imposée par ces sources aux exécutifs : les plans d'action doivent permettre d'atteindre ces cibles. De l'autre, ils créent, lorsque leur formulation est suffisamment univoque, une forme d'obligation de résultat à destination des pouvoirs publics. Ceci permet aux juridictions de constater une faute de la puissance publique dans le cadre d'une éventuelle mise en cause de sa responsabilité civile*.[327]

Concernant l'obligation de planification, l'étude de Julia JOVENEAU et Simon GEORGES[328] établit que le PNEC ne permettra pas d'atteindre les objectifs. Cette obligation

[326] M. PETEL et N. VANDER PUTTEN « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *A.D.L.*, 2022/1, p. 120.
[327] *Ibidem,* p. 107.
[328] J. JOVENEAU et S. GEORGES, *Technical arguments in the service of climate litigation against Belgium, op cit.*.

est issue du règlement gouvernance[329] qui, en sa qualité de règlement, dispose d'un *effet direct* et de la *primauté* sur le droit interne belge. Cela implique d'une part que la portée du règlement est générale, obligatoire et si la règle est suffisamment claire, précise et pertinente[330] elle s'applique directement dans tous les États Membres (*effet direct*)[331]. D'autre part, en cas de conflit entre une norme de l'Union et une norme de droit interne, la règle communautaire prévaudra (*primauté*)[332]. L'obligation de planification imposée par l'Union à la Belgique, et donc à ses composantes, n'a pas été respectée.

Est-ce qu'on peut cependant déduire une « forme d'obligation de résultat » de l'objectif chiffré ? Il est également issu d'un règlement européen[333], donc bénéficie lui aussi de l'effet direct et de la primauté sur le droit belge. Comme l'ont souligné les deux auteurs, ce règlement relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre[334], dans son intitulé, ne laisse que *peu de doutes quant au fait que l'Union vise à imposer des obligations de résultat aux États Membres*[335]. Il n'y a pas de doute sur le fait que l'Union veuille imposer à la Belgique une réduction de 47% de ses émissions de GES[336] d'ici à 2030, c'est écrit noir sur blanc dans le texte[337].

Malgré le fait que le PNEC n'ait pas de valeur légale particulière, sa rédaction s'attache d'obligations. La première, de planification, n'est manifestement pas respectée, ce qui entache nécessairement la réalisation de la deuxième que constitue l'objectif de réduction.

En outre, l'obligation de remise à la Commission d'un projet de PNEC actualisé pour le 30 juin 2023 n'a pas été respectée non plus[338].

---

[329] Art. 4 règlement gouvernance.
[330] C.J., arrêt *Politi s.a.s. c. ministère des finances de la République italienne,* 14 décembre 1971, C-43/71, EU:C:1971:122.
[331] Art. 288 TFUE.
[332] C.J., arrêt *Costa c. E.N.E.L.*, 15 juillet 1974, C-6/64, EU:C:1964:66.
[333] *Effort sharing regulation.*
[334] *Ibidem.*
[335] M. PETEL et N. VANDER PUTTEN, « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *op cit.*, p. 12.
[336] Annexe I *Effort sharing regulation.*
[337] M. PETEL et N. VANDER PUTTEN, « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *op cit.,* p. 12.
[338] Art. 14 §1 règlement gouvernance.

Section II : Stratégie judiciaire

L'objectif ici est différent de celui poursuivi dans l'affaire *Klimaatzaak.* Dans cette affaire, il est demandé la condamnation de l'État belge à une réduction chiffrée de ses émissions de GES. Ici, la question est de savoir s'il est possible de contraindre les composantes de la Belgique à modifier le PNEC pour se donner plus de chance pour atteindre les objectifs chiffrés qui existent déjà.

Sous-section 1 : Devant les juridictions administratives

§1 Devant le Conseil d'État

Pour introduire un recours en annulation au Conseil d'État, il faut que l'acte que l'on souhaite attaquer émane d'une autorité administrative conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État (LCCE)[339]. Deux dimensions existent à la notion d'autorité administrative : la dimension organique et la dimension fonctionnelle.

L'autorité administrative organique s'entend d'un organe du pouvoir exécutif ou d'une autorité investie de fonctions d'administration par la mise en œuvre de la technique d'organisation administrative qu'est la décentralisation ou la déconcentration[340]. S'agissant du PNEC, l'acte est approuvé par le comité de concertation qui est un organe établi par la loi ordinaire de réforme institutionnelle et dont le rôle est la prévention et le règlement de conflits d'intérêt[341]. Il semble répondre à la condition organique.

Concernant la dimension fonctionnelle, le Conseil d'État a établi la méthode indiciaire pour déterminer si les actes sont posés en tant qu'autorité administrative. Trois indices existent, le premier repose dans l'organisation de l'autorité. Le deuxième veut que l'autorité soit animée par une mission d'intérêt général et enfin le troisième, et probablement le plus important, il faut que l'autorité dispose d'un pouvoir de décision contraignant[342]. S'agissant du PNEC, nous l'avons vu, l'approbation d'un tel plan ne fait pas partie des attributions du comité de concertation, aucun effet contraignant ne s'attache à l'acte posé par le comité de concertation

---

[339] Art. 14 LCCE.
[340] D. RENDERS et B. GORS, « Chapitre II - Les conditions de mise en oeuvre du contentieux » in *Le Conseil d'Etat*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 42.
[341] Art. 32-33 LORI.
[342] D. RENDERS et B. GORS, « Chapitre II - Les conditions de mise en oeuvre du contentieux », *op cit.,* p. 46-48.

(voy. *supra)*. À ce stade, on n'imagine mal que le Conseil d'État accepte un recours en annulation contre le PNEC.

Une autre piste est cependant possible. Le §3 de l'article 14 LCCE prévoit la possibilité d'introduire un recours contre une décision implicite de refus :

> *Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative*[343].

Le silence vaut donc décision implicite de rejet qui sera *susceptible de recours et qui interviendra après que l'autorité ait été doublement tenue de statuer, une première fois en vertu de la loi dans le délai que celle-ci détermine, une seconde fois par le fait de l'intéressé dans les quatre mois d'une mise en demeure*[344]. À supposer qu'on puisse considérer que le comité de concertation est une autorité administrative au sens de l'article 14 LCCE – ce qui ne semble pas être le cas –, on n'identifie pas de disposition faisant obligation à cet organisme, d'adopter le PNEC. L'article 14 §3 LCCE ne peut donc pas trouver à s'appliquer.

Compte tenu de la portée limitée de l'article 14 §3 LCCE, il ne nous semble pas possible de transposer en droit belge l'enseignement de l'arrêt du Conseil d'État français, *Grand-Synthe*[345].

La commune de Grande-Synthe a demandé « respectivement au Président de la République, au Premier ministre et au ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire »[346] de prendre des mesures adéquates pour atteindre l'ambition française de réduction d'émission de GES, sans qu'une réponse n'ait été donnée.

---

[343] Art 14, §3 LCCE.
[344] M. NIHOUL, « Le silence est-il Roi lorsqu'il vaut acceptation ? » in *Les visages de l'État*, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 592.
[345] (France) C.E. Français, *commune de Grande-Synthe c. France,* 1er juillet 2021, déc. n° 427301.
[346] *Ibidem,* pt. 1.

L'arrêt du Conseil d'État français du 1er juillet 2021 annule la décision implicite de refus du gouvernement français de « prendre toutes les mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et à l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018 »[347]. L'arrêt prévoit également que le Premier Ministre doit « prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre » pour le 31 mars 2022[348].

Pour conclure, le comité de concertation n'est pas une autorité administrative au sens de l'article 14 LCCE[349] et le PNEC n'est pas un acte créateur de droit. Il n'est donc pas possible d'introduire une demande en annulation au Conseil d'État.

§2 Devant la Cour Constitutionnelle

Conformément à l'article 142 de la constitution, le rôle de la cour constitutionnelle est de vérifier la conformité des normes de valeur législative à la Constitution[350]. La Cour dispose de la compétence de statuer en annulation[351] ou de rendre un avis sur une question préjudicielle[352]. Dans les deux cas, le PNEC n'est pas une norme donc la Cour est dépourvue de compétence.

On pourrait agir contre le décret « climat » wallon[353] ou contre l'ordonnance bruxelloise[354] qui fixent respectivement un objectif chiffré pour chacune des deux Régions. Le délai de 6 mois pour agir en annulation est dépassé pour les deux lois[355] donc la seule piste est la question préjudicielle.

---

[347] *Ibidem,* art. 1er
[348] *Ibidem,* art. 1 et 2.
[349] Art. 14 LCCE.
[350] Art. 142 Const.
[351] Art. 1-3 LSCC.
[352] Art. 26-30 LSCC.
[353] Décret de la Région wallonne du 20 février 2014 « climat », *M.B.*, 10 mars 2014.
[354] Ordonnance de la Région Bruxelles-Capitale du 17 juin 2021 modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie ainsi que l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, *M.B.,* 25 juin 2021.
[355] Art. 3 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour Constitutionnelle, *M.B.,* 7 janvier 1989.

Concernant le contentieux en annulation, si l'État fédéral ou la Région flamande décide de prendre une loi ou un décret pour inscrire les objectifs européens dans le marbre, alors un recours en annulation sera possible. Le contrôle de conformité peut se faire par rapport à l'article 23 qui garantit le droit à un environnement sain, lu en combinaison avec les articles 10 et 11[356]. Il est cependant très peu probable que la Cour annule une norme qui intègre les objectifs imposés par l'Union et on imagine mal que l'État fédéral ou la Région flamande prenne une loi ou un décret affichant clairement une ambition plus basse que celle prévue par le règlement 2018/842[357].

Concernant les questions préjudicielles, elles ne peuvent être posées que dans le cadre d'une procédure devant un juge, il faudrait donc d'abord saisir la justice avant de pouvoir activer cette procédure. Si une question préjudicielle est posée à la cour, elle pourrait vérifier la conformité des décrets à l'article 23 de la Constitution qui garantit le droit à un environnement sain, lu en combinaison avec les articles 10 et 11[358]. Si les objectifs prévus par la norme sont suffisants par rapport aux obligations internationales, il est très peu probable que la Cour constate l'illégalité. Si par contre les prévisions sont insuffisantes, la Cour peut constater l'illégalité. La cour ne dispose d'aucun pouvoir d'injonction dans le cadre d'une question préjudicielle, donc tout ce qu'elle peut faire, c'est constater l'illégalité, elle ne peut pas contraindre un exécutif à prendre un nouveau plan plus ambitieux.

Le contrôle du PNEC par la Cour Constitutionnelle ne semble pas être la piste la plus adéquate pour qu'il soit révisé, en tout cas en annulation. Une action devant le pouvoir judiciaire pourrait cependant s'accompagner d'une question préjudicielle.

L'attention est tout de même attirée par Céline ROMAINVILLE sur deux décisions sur requête en annulation de la Cour[359], par lesquelles elle *a reconnu une obligation de conclusion d'un accord de coopération*[360]. On ne peut certainement pas y voir une tendance jurisprudentielle, mais il y a quand même plusieurs points d'intérêt à relever dans l'analyse faite par la Cour. *Il semble que l'enchevêtrement des compétences qui a poussé la Cour constitutionnelle à établir une obligation de coopérer non prévue par la loi spéciale serait plus*

[356] Art. 10, 11 et 23 Const.
[357] *Effort sharing regulation.*
[358] Art. 10, 11 et 23 Const.
[359] C.C., 14 juillet 2004, n° 132/2004, B.5.2 et C.C., 2 mars 2011, n° 33/2011, B.10.2.
[360] C. ROMAINVILLE « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *op cit.,* p. 81 ; voy. C.C., 9 juillet 2013, n° 98/2013, B.25.4.

probable dans l'hypothèse de l'exécution d'obligations communautaires[361]. La Cour ajoute une nuance importante. Elle considère que si la conclusion d'un accord de coopération ne pourrait aboutir qu'à la même disposition qui a déjà été adoptée sans un tel accord, alors cette disposition ne violerait pas le principe de proportionnalité inhérent à l'exercice des compétences[362].

Il est difficile à ce stade de tirer des enseignements immuables mais il ne faut pas exclure que la Cour affine sa jurisprudence dans le futur et qu'elle condamne l'État fédéral et les Régions à prendre un accord de coopération pour résoudre les problèmes que confrontent les rédacteurs du PNEC.

Sous-section II : Devant le pouvoir judiciaire

§ 1 La loi du 12 janvier 1993

L'article 1 de la loi du 12 janvier 1993 dispose que :

> *Sans préjudice des compétences d'autres juridictions en vertu d'autres dispositions légales, le président du tribunal de première instance, à la requête du procureur du Roi, d'une autorité administrative ou d'une personne morale telle que définie à l'article 2, constate l'existence d'un acte même pénalement réprimé, constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation d'une ou de plusieurs dispositions des lois, décrets, ordonnances, règlements ou arrêtés relatifs à la protection de l'environnement.*
>
> *Il peut ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement. Avant tout débat au fond, une tentative de conciliation aura lieu.*
>
> *Le président peut accorder au contrevenant un délai pour se conformer aux mesures ordonnées.*[363]

Cette procédure prévoit qu'un juge peut ordonner la cessation d'un acte quand il est en violation manifeste ou qu'il y a une menace grave de violer une norme protectrice de l'environnement.

---

[361] *Ibidem.*
[362] C.C., 9 juillet 2013, n°98/2013, B.25.4.
[363] Art. 1 de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, *M.B.,* 19 février 1993.

Cette action a pour objectif « non seulement d'empêcher qu'il soit porté atteinte à la nature, mais aussi d'assurer à la population un environnement viable »[364].

Trois catégories de personnes peuvent exercer cette action : le procureur du roi, les autorités administratives et les associations de protection de l'environnement[365]. Il est utile de noter que parmi les autorités administratives, sont comprises les communes, auxquelles peuvent se substituer les habitants en cas d'inaction pour ester en justice, conformément à l'article 271 de la nouvelle loi communale[366]. *Il s'agit bien d'une substitution : le demandeur agit comme représentant de la commune défaillante, au nom de celle-ci, non pas pour défendre ses intérêts propres, mais pour sauvegarder l'intérêt collectif et les droits de la commune*[367]. La jurisprudence de la Cour de Cassation est claire : la loi de 1993 et le mécanisme de substitution prévu dans la nouvelle loi communale sont compatibles[368]. Pour que cette substitution puisse avoir lieu, il faut être un habitant de la commune, qu'elle soit défaillante et que la violation invoquée relève de l'intérêt communal, ce qui est normalement le cas quand un risque pour l'environnement se produit sur le territoire de la commune[369].

Il faut ajouter que les communes bénéficient d'une présomption qui les dispense de devoir démontrer leur intérêt propre pour activer l'action en cessation[370]. Enfin, les moyens d'action dont bénéficient les autorités communales ne privent pas ces dernières à faire usage de l'action, même s'ils permettent d'atteindre un résultat similaire à ce que permet la loi de 1993[371].

---

[364] Cass., 31 mai 2008, *N. J. W,* 2008, p. 443 et Obs. L.L.
[365] Art. 1 et 2 loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, *M.B.,* 19 février 1993.
[366] Nouvelle loi communale, art. 271, insérée par la loi du 12 janvier 1993, *M.B.*, 4 février 1993 ; cette norme a été insérée en Wallonie dans le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation à l'article L1242-1 et en Flandre à l'article 194 du décret communal flamand (Gemeentedecreet).
[367] J.-M. SECRETIN, « En périphérie du droit répressif de l'environnement : l'action en cessation environnementale » in Moërynck, P. *et al.* (dir.), *Droit répressif de l'environnement en Région wallonne*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 423.
[368] Cass., 10 mars 2008, Pas., 2008, nº 163.
[369] J.-M. SECRETIN, « En périphérie du droit répressif de l'environnement : l'action en cessation environnementale », *op cit.,* p 423-425.
[370] C. PONCELET et P. GIORGI, « 10. - L'action en cessation environnementale : remède efficace pour le plaideur ? », in Havet, B. (dir.), *La délinquance urbanistique et environnementale en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 460 ; voir à ce propos : Cass., 14 février 2002, Pas., 2002, n° 104; Cass., 10 mars 2008, Pas., 2008, n° 163; C.C., 28 avril 2016, n° 60/2016 ; Voy. également D. LAGASSE, « Le droit d'action en cessation environnementale au regard de la notion d'intérêt à agir en justice : vers une privatisation du ministère public?», *R.D.J.P.,* 2003, liv. 2, p. 154-155.
[371] C. PONCELET et P. GIORGI, « 10. - L'action en cessation environnementale : remède efficace pour le plaideur ? », *op cit.,*p. 460-461.

C'est ici que cette action montre sa plus grande force. Un des principaux obstacles au contentieux climatique repose dans l'intérêt à l'action. Les conditions pour que l'intérêt existe sont les suivantes : il doit être né et actuel, direct et personnel et il faut qu'il soit certain. Sans trop rentrer dans les détails, il n'est pas toujours aisé de remplir ces conditions dans le cadre du contentieux climatique[372]. La loi de 1993 permet d'éviter cette étape, ce qui facilitera la tâche du plaideur si la justice est saisie.

L'exercice de l'action en cessation est soumis à trois conditions : d'abord, il faut une *norme de référence* protectrice de l'environnement. La doctrine est unanime pour dire qu'il peut s'agir d'une norme internationale ou européenne, pour autant qu'il ait un effet direct en droit belge[373]. Il faut ensuite que l'acte constitue une *violation manifeste ou une menace grave de violation* de la norme de référence. L'interprétation faite par la Cour de Cassation de la notion de *violation manifeste* désigne une violation évidente et un impact significatif [374] et même si cette interprétation n'est pas encore acceptée de tous, elle l'est dans la majorité des cas[375]. La dernière condition porte sur la *nature de l'acte* mis en cause. Il peut s'agir d'un acte matériel ou d'un acte négatif, c'est-à-dire par omission[376].

Pour en revenir au PNEC, il y a :

- Plusieurs normes de référence : les règlements UE 2018/1999 et 2018/842 qui sont tous les deux des normes protectrices de l'environnement et qui ont un effet direct en droit belge, en leur qualité de règlement ;
- Une menace grave de violation : le mémoire de Julia JOVENEAU et Simon GEORGES fait état de l'impossibilité d'atteindre les objectifs fixés avec le PNEC dans sa mouture actuelle, ce qui risque d'entrainer des conséquences désastreuses sur l'environnement[377] ;
- La nature de l'acte : le PNEC est un acte matériel.

---

[372] Voir à ce sujet : C. HUGLO, « Chapitre 6 - L'adaptation aux règles traditionnelles du contentieux » in *Le contentieux climatique : une révolution judiciaire mondiale*, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 205-212.
[373] Voir à ce sujet : D. VAN GERVEN, « Le droit d'action en matière de protection de l'environnement », *J.T.*, 1993, vol. 112, p. 615 ; B. JADOT, « Le droit d'action en matière de protection de l'environnement organisé par la loi du 12 janvier 1993 », *Amén-Env.*, 1993, n° spécial, p. 18 ; et J. SAMBON et Ch.-H. BORN, « Le contentieux du droit de l'environnement et du cadre de vie », Delnoy, M., et Born, C.-H., (dir.), *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Limal, Anthemis, 2021, p. 279-453, p. 384 et 385.
[374] Cass., 2 mars 2006, M.E.R., 2006, p. 127.
[375] J.-M. SECRETIN, « En périphérie du droit répressif de l'environnement : l'action en cessation environnementale », *op cit.,* p 429.
[376] *Ibidem,* p. 427-430.
[377] J. JOVENEAU et S. GEORGES, *Technical arguments in the service of climate litigation against Belgium, op cit.*.

Le but de cette action est de réparer et de prévenir les atteintes à l'environnement. Le juge peut prononcer la cessation de l'acte en cause s'il constate qu'il y a effectivement une violation ou une menace de violation de la norme de référence. Il peut également s'agir d'une violation par omission, auquel cas le juge ordonnera une injonction d'agir pour que l'acte illicite cesse[378].

Charles PONCELET et Pierre GIORGI relèvent la difficulté d'apporter la preuve de la violation de la norme de référence. *En effet, le demandeur devra identifier des normes au contenu clair et précis que les autorités auraient manifestement violé. De plus, les engagements de réduction des gaz à effet de serre souscrits jusqu'à présent par les autorités belges sont généralement considérés comme dépourvus de valeur contraignante*[379]. À cela, ils ajoutent que la démonstration du *lien de causalité entre la violation de la norme et l'atteinte à l'environnement […] n'est pas chose aisée.*[380]

Pour appuyer ce propos, il est fait référence à une jurisprudence du 1er décembre 2021[381]. Dans cette affaire, le juge a refusé l'action en cessation intentée par une association de protection de l'environnement. Il a décidé que les normes de référence invoquées n'étaient soit pas des normes de protection de l'environnement, soit qu'elles étaient dépourvues d'effet direct.

Les normes qui sont considérées comme protectrices de l'environnement mais dépourvues d'effet direct sont les articles 11 du TFUE[382] et 37 de la charte Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[383]. Le juge considère que ces deux normes « se bornent en réalité à poser des principes d'action et des objectifs, qui nécessitent d'être mis en œuvre dans des normes précises et concrètes, prenant la forme de règlements, de directives ou de décisions

---

[378] Cass, 9 juin 2016, R.G. n° C150442N.
[379] C. PONCELET et P. GIORGI, « 10. - L'action en cessation environnementale : remède efficace pour le plaideur ? », *op cit.,*p. 486.
[380] *Ibidem.*
[381] Civ. Bruxelles (fr.), 1º décembre 2021, *T.B.H.*, 2022, p. 541 et s.
[382] Art. 11 TFUE, qui dispose que « 1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. 2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. 3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées. 4. Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États Membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités. Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. ».
[383] Art. 37 Charte des Droit Fondamentaux de l'Union Européenne, *J.O.U.E.,* C 326/391, 26 octobre 2012, qui dispose qu'« Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable. ».

- pour que le justiciable puisse en tirer des droits à une action possible de l'Union ou des États Membres »[384].

Le juge ne ferme pas la porte à l'action en cessation dans le contentieux climatique. Les normes qui serviraient de référence à une potentielle action contre le PNEC sont des règlements. On insiste sur le règlement 2018/842 qui impose à la Belgique une réduction de 47% d'émissions de GES pour 2030 et qu'on n'imagine mal ne pas revêtir de caractère contraignant (voy. *supra*). Même si c'est également un objectif, l'Union a pris le soin de déterminer le cadre dans lequel les États Membres doivent l'atteindre, au travers du règlement 2018/1999, qui est aussi à ce titre une norme de protection de l'environnement que la Belgique a violé en n'adoptant pas un PNEC crédible.

À titre d'exemple, on pourrait imaginer qu'un citoyen agissant au nom de la commune dont il est habitant, cite l'État fédéral et les Régions, sur base de la loi de 1993, en invoquant que le PNEC viole manifestement le règlement européen qui fixe des objectifs chiffrés. Sur base du constat de cette violation manifeste, il pourrait être envisagé de demander au juge qu'il ordonne aux entités de prendre les mesures nécessaires pour adopter un nouveau plan conforme aux objectifs.

§2 La responsabilité civile

L'article 1382 du Code Civil dispose que « tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer. »[385]. Cet article est le fondement de l'action en responsabilité civile. L'autorité publique est également soumise à cette obligation de réparation quand elle commet une faute[386].

Comme pour les particuliers, l'administration peut commettre une faute si elle manque à son devoir de prudence et de diligence, en violation du principe de bonne administration [387]. Voici une liste – non exhaustive – de situations dans lesquelles l'administration peut être jugée fautive :

---

[384] Civ. Bruxelles (fr.), 1º décembre 2021, *T.B.H.*, 2022, p 549.
[385] Art. 1382 C. civ.
[386] Cass., 5 novembre 1920, Pas., 1920, I, 193.
[387] B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. De CONINCK et G. GATHEM, « § 2. - Sources de la responsabilité des pouvoirs publics » in *La responsabilité civile*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 561.

- L'administration peut être tenue responsable du dommage causé par le fait de ne pas avoir usé de son pouvoir règlementaire[388]. Il en va de même dans l'exercice de sa fonction législative[389] : le juge ne contrôle pas la manière de légiférer, c'est-à-dire le pouvoir d'appréciation dont jouit l'autorité pour légiférer, mais il vérifie que les droits civils dont bénéficient les citoyens sont bien respectés[390]. Il est également reconnu que la responsabilité du législateur peut être retenue quand son abstention de légiférer est fautive[391] ;
- La méconnaissance d'une norme de droit communautaire peut également constituer une faute dans le chef de l'administration *lorsque la loi contrevient à une règle internationale supérieure, même postérieure, et dont la suprématie est reconnue sur le droit interne*[392]. La Cour de Justice de l'Union Européenne considère par ailleurs que non seulement il faut faire disparaître l'acte litigieux de l'ordonnancement juridique, mais en plus il faut réparer le dommage qui en a découlé[393]. Les conditions pour qu'un manquement au droit de l'Union soit reconnu sont les suivantes : « la règle de droit communautaire violée a pour objet de […] conférer des droits [aux particuliers], que la violation est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi par les particuliers »[394] ;
- Quand une loi est contraire à la Constitution et que la Cour Constitutionnelle le constate, ou que le juge lui-même, en application de 159 de la Constitution[395], constate l'inconstitutionnalité d'une norme règlementaire, la responsabilité de l'État peut être mise en cause[396] ;

---

[388] B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. De CONINCK et G. GATHEM, « Chapitre 3 - Responsabilité des pouvoirs publics dans l'exercice de la fonction de légiférer et de réglementer » in *La responsabilité civile*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 627.
[389] Cass. (1ère ch., ass. plén.), 1er juin 2006, Pas., 2006, p. 1274 et Cass., 28 septembre 2006, *J.L.M.B.*, 2006, p. 1548.
[390] B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. De CONINCK et G. GATHEM, « Chapitre 3 - Responsabilité des pouvoirs publics dans l'exercice de la fonction de légiférer et de réglementer », *op cit.,* p. 636.
[391] *Ibidem,* p. 639-640.
[392] *Ibidem,* p. 642.
[393] C.J., arrêt J. *Humblet c. État Belge*, 16 décembre 1960, C-6/60, EU:C:1960:48.
[394] C.J., arrêt *Pêcheur SA c. Bundesrepublik Deutschland*, 5 mars 1996, C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79.
[395] Art. 159 Const..
[396] B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. De CONINCK et G. GATHEM, « Chapitre 3 - Responsabilité des pouvoirs publics dans l'exercice de la fonction de légiférer et de réglementer », *op cit.,* p. 646-648.

- La Convention Européenne de Droits de l'Homme fait naitre un droit subjectif dans le chef des particuliers, le juge peut donc reconnaitre une faute imputable à l'État en cas de violation de la liberté fondamentale[397].

Pour en revenir au PNEC, plusieurs constats ont été faits pouvant entrainer la responsabilité des pouvoirs publics.

Plusieurs exigences européennes n'ont pas été respectées par Le PNEC : le manque d'harmonie et de cohérence relevé par la Commission à deux reprises[398], l'absence de production de projet de révision au 30 juin 2023[399], le manque de crédibilité du PNEC pour atteindre les objectifs de réduction de GES[400] mais aussi le manque de détails dans les mesures envisagées[401].

À de nombreux égards, le PNEC n'est pas conforme à l'obligation de planification prévue par la directive 2018/1999 mais aussi à la directive 2018/842 en ce qu'il ne permet pas réalistiquement d'atteindre l'objectif de réduction de 47% exigé de l'Union.

Sur le plan des libertés fondamentales, on l'a vu, *Klimaatzaak[402], Urgenda[403]* et d'autres décisions encore[404], les articles 2 et 8 de la CEDH ont été mobilisés pour fonder la responsabilité de l'état dans la crise climatique. La notion « risque de dépassement des seuils de réchauffement climatique à ne pas dépasser »[405] a été utilisée par le juge belge dans l'affaire *Klimaatzaak*. On pourrait demander à un juge de contraindre l'État belge à modifier le PNEC pour proposer une trajectoire plus réaliste sur cette même base.

Concernant la réparation du dommage, le juge judiciaire peut, *au titre de la réparation en nature, enjoindre à l'administration d'agir ou de s'abstenir d'agir en vue de mettre fin à*

---

[397] *Ibidem,* p. 648.
[398] Commission européenne, « Évaluation de la version définitive du plan national en matière d'énergie et de climat de la Belgique », », *op cit.,* p. 15. et Commission européenne, « Assessment of the draft National Energy and Climate Plan of Belgium Accompanying the document Commission Recommendation on the draft integrated National Energy and Climate Plan of Belgium covering the period 2021-2030 », *op cit.,* p. 12.
[399] Art. 14 règlement gouvernance.
[400] J. JOVENEAU et S. GEORGES, *Technical arguments in the service of climate litigation against Belgium, op cit..*
[401] Document de travail des services de la commission, « Évaluation de la version définitive du plan national en matière d'énergie et de climat de la Belgique », *op cit,* p. 6.
[402] Civ. Bruxelles (fr.)*,* 17 June 2021, n°2015/4585/A.
[403] (Pays-Bas) Cour d'app. de La Haye, *Urgenda Foundation c. The State of Netherlands*, 9 octobre 2018, n° 200.178.245/01.
[404] Voir à ce sujet : (Allemagne) BVerfG, *Beschluss, Spruchkoerper*, 24 mars 2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 1-270 ; (France) Tribb. Adm. Paris*, Notre Affaire à Tous c. France*, 30 septembre 2021, N°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.
[405] Trib. Civ. fr. Bruxelles (4ème ch.)*,* 17 June 2021, n°2015/4585/A , p. 63.

l'illégalité constatée[406]. Il ne peut pas empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'autorité ou s'y substituer mais, peut la condamner à refaire un acte. Cela implique que l'on peut demander au juge de condamner l'autorité à refaire un PNEC, mais pas lui demander d'imposer un PNEC particulier.

Indépendamment de ce que le juge pourrait ordonner dans le cadre d'une action en cessation ou en responsabilité civile, l'impact politique d'une telle procédure, si elle aboutit, ne serait pas à négliger et pourrait aussi faire bouger les lignes.

[406] B. DUBUISSON, V. CALLEWAERT, B. De CONINCK et G. GATHEM, « § 1. - Fondements de la responsabilité de l'administration » in *La responsabilité civile*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 548.

Conclusion

Alors que la crise climatique continue de s'intensifier, la nécessité d'adopter des mesures audacieuses pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et limiter le réchauffement planétaire est plus pressante que jamais.

Les problèmes de coopération du fédéralisme belge mettent en évidence un flagrant manque d'efficacité décisionnelle dans la gestion de la crise climatique. Le constat est sans appel : la Belgique ne peut pas atteindre les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans l'état actuel des choses.

Il serait opportun qu'un accord de coopération soit adopté pour régler le statut plus que flou dont bénéficie le Plan National Energie-Climat belge actuel. Ni sa procédure d'adoption, ni ses effets ne sont clairs, alors qu'il est censé apporter une réponse à l'un des défis les plus importants du XXI^{ème} siècle. L'absence de coordination entre les différentes autorités entraîne des lacunes dans la planification et l'exécution des politiques climatiques, il est nécessaire de repenser les mécanismes coopératifs.

L'absence de réglementation claire du burden-sharing est un exemple concret de l'inefficacité de la coopération climatique belge. Le fait que chaque entité fédérée détermine ses propres objectifs climatiques sans mécanismes de coordination robustes mène à des déséquilibres et à un manque d'ambition globale.

Malheureusement, l'échec à fournir un projet de révision de plan en 2023 ne présage rien de bon. La Belgique est plus divisée que jamais et l'adoption d'un accord de coopération est loin d'être à l'ordre du jour. « Diviser pour moins bien régner », ainsi fonctionne la Belgique fédérale.

Si comme notre analyse tend à l'illustrer, on ne doit pas attendre grand-chose d'un *burden-sharing* « à la belge », notre hypothèse est de trouver des réponses d'ordre juridictionnel.

Sur le plan du contentieux administratif, les solutions sont difficiles à trouver compte tenu de la faiblesse des mécanismes qui permettraient au Conseil d'État ou à la Cour Constitutionnelle de contraindre les entités fédérées à coopérer pour atteindre les objectifs.

En définitive, notre thèse serait qu'il faut miser sur les possibilités qui s'offrent au citoyen de faire respecter leurs droits subjectifs en demandant aux tribunaux de l'ordre judiciaire de condamner solidairement l'État et ses composantes à réparer le dommage causé par leur défaut de *burden-sharing.*

Une piste originale pourrait également consister dans la mise en œuvre d'une action en cessation environnementale sur base de la loi de 1993. Faire constater par le juge que l'État et ses entités violent manifestement les normes environnementales que sont les objectifs internationaux et européens et condamner les différentes entités à cesser cette violation en adoptant des mesures adéquates pour y mettre fin.

Bibliographie

Législation

Législation internationale

Convention Européenne des droits de l'Homme, signée à Rome le 4 novembre 1950.

Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatique, signé à Kyoto le 11 décembre 1997.

Accord de Paris sur le climat, signé à New York le 22 avril 2016.

Législation européenne

Droit primaire

Traité constituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, fait à Paris le 18 avril 1951, approuvé par la loi du 25 juin 1952, *M.B.*, 6 août 1952.

Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), fait à Rome le 25 mars 1957, approuvé par la loi du 2 décembre 1957, *M.B.,* 25 décembre 1957.

Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007, approuvés par la loi du 19 juin 2008, *M.B.*, 19 février 2009.

Règlements

Charte des Droit Fondamentaux de l'Union Européenne, *J.O.U.E.,* C 326/391, 26 octobre 2012.

Règlement (UE) 2018/841 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) no 525/2013 et la décision (UE) no 529/2013, *J.O.U.E.,* L 156/1, 19 juin 2018.

Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, *J.O.U.E.,* L 328/1, 21 décembre 2018.

Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité, *J.O.U.E.*, L158/54, 14 juin 2019.

Règlement (UE) 2023/857 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et le règlement (UE) 2018/1999, *J.O.U.E.,* L 111/1, 26 avril 2023.

Directives

Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, *J.O.C.E.*, L27, 30 janvier 1997

Directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, *J.O.C.E.*, L204/1, 21 juillet 1998.

Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE, *J.O.U.E.,* L176, 15 juillet 2003.

Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE, *J.O.U.E.,* L176/37, 15 juillet 2003.

Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *J.O.U.E.,* L 143, 30 avril 2004.

Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE, *J.O.U.E.,* L211/55, 14 août 2009.

Directive 2009/73/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, *J.O.U.E.*, L211/94, 14 août 2009.

Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE, *J.O.U.E.*, L315/1, 14 novembre 2012.

Directive 2018/844/UE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, *J.O.U.E.,* L 156/75, 19 juin 2018.

Directive 2018/2001/UE du Parlement européen et du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, *J.O.U.E.,* L 328/82, 21 décembre 2018.

Directive 2019/944/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, *J.O.U.E.,* L158/125, 16 juin 2019.

Législation belge

Constitution belge coordonnée le 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994.

Lois spéciales

Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 7 janvier 1989.

Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.,* 14 janvier 1989.

Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014.

Lois ordinaires

C. Civ.

C.J.

Loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, *M.B.*, 7 mai 1965.

Lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973.

Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, *M.B.*, le 15 septembre 1980.

Loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *M.B.*, 18 janvier 1984.

Nouvelle loi communale insérée par la loi du 12 janvier 1993, *M.B.*, 4 février 1993

Loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, *M.B.,* 19 février 1993.

Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, *M.B.*, 11 mai 1999.

Loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement, *M.B.,* 10 mars 2010.

Décrets de la Région wallonne

Décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 relatif aux permis d'environnement, *M.B.*, 8 juin 1999.

Décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, *M.B.*, 1er mai 2001.

Décret de la Région wallonne du 1er avril 2004 relatif à la mobilité durable et à l'accessibilité, *M.B.*, 13 mai 2004.

Décret de la Région wallonne du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, *M.B.,* 27 décembre 2013.

Décret de la Région wallonne du 20 février 2014 « climat », *M.B.*, 10 mars 2014.

Décret de la Région wallonne du 4 avril 2019 visant à généraliser les aménagements cyclables de qualité en Wallonie et à renforcer la sécurité des cyclistes, *M.B.,* 17 juillet 2019.

Décret de la Région wallonne du 17 décembre 2020 modifiant le décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, *M.B.,* 3 février 2021.

Décret de la Région wallonne du 24 novembre 2022 relatif à la politique cyclable et modifiant le décret du 1er avril 2004 relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales et le décret du 4 avril 2019 visant à généraliser les aménagements cyclables de qualité en Wallonie et à renforcer la sécurité des cyclistes, *M.B.,* 20 décembre 2022.

Code du Développement Territorial.

Décrets de la Région flamande

Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, *M.B.*, 7 juillet 2009.

Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *M.B*., 23 novembre 2014.

Decreet van 16 juli 2021 van over zero-emissievoertuigen en voertuigen aangedreven door alternatieve brandstoffen, *M.B.,* 25 août 2021.

Decreet van Vlaamse Overheid van 26 mei 2023 over de subsidiëring in het kader van de lokale energie en klimaatpacten, *M.B.,* 13 juni 2023.

Ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale

Ordonnance bruxelloise du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, *M.B.,* 26 juin 1997.

Ordonnance du Parlement bruxellois du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 novembre 2001.

Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire du 9 avril 2014, *M.B.,* 26 mai 2005.

Ordonnance de la Région Bruxelles-Capitale de 26 juillet 2013 instituant un cadre en matière de planification de la mobilité et modifiant diverses dispositions ayant un impact en matière de mobilité, *M.B.,* 3 septembre 2013.

Ordonnance de la Région Bruxelles-Capitale du 17 juin 2021 modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie ainsi que

l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, *M.B.,* 25 juin 2021.

Arrêtés

Arrêté royal du 20 décembre 2007 relatif à la procédure d'élaboration, d'approbation et de publication du plan de développement du réseau de transport d'électricité, *M.B.,* 1er février 2008.

Arrêté royal du 18 juillet 2013 portant fixation de la vision stratégique fédérale à long terme de développement durable, *M.B.,* 8 octobre 2013.

Arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, *M.B.,* 30 juillet 2014.

Arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 relatif à l'audit logement, *M.B.,* 20 juin 2019.

Arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, de ses rapports de suivi des travaux et des investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement, *M.B.,* 1er juillet 2019.

Arrêté ministériel du 27 mai 2019 visant à établir les principes de hiérarchisation des bouquets de travaux dans un audit logement, *M.B.,* 7 août 2019.

Arrêté ministériel du 27 mai 2019 définissant les différentes catégories d'audit visées à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 relatif à l'audit logement, *M.B.*, 7 août 2019.

Arrêté ministériel du 27 mai 2019 portant exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 avril 2019 instaurant un régime de primes pour la réalisation d'un audit, de ses rapports de suivi des travaux et des investissements économiseurs d'énergie et de rénovation d'un logement, *M.B.*, 2 septembre 2019.

Arrêté du gouvernement bruxellois du 31 mars 2022 relatif à l'octroi de primes à l'amélioration de l'habitat, *M.B.,* 4 mai 2022.

Accords de coopération

Accord de coopération du 18 décembre 1991 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la coordination des activités liées à l'énergie, *M.B.*, 26 février 1992.

Accord de coopération du 5 avril 1995 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement, *M.B.*, 3 juin 1995.

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

Accord de coopération du 22 mai 2003 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un plan national climat, ainsi que l'établissement de rapports dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto, *M.B.*, 23 juin 2006.

Accord de coopération du 19 février 2007 entre l'État fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles, *M.B.,* 12 février 2008.

Accord de coopération du 27 février 2014 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création d'un comité de coordination et de facilitation pour l'octroi des autorisations pour des projets d'infrastructures énergétiques transeuropéennes, en exécution du Règlement (UE) n° 347/2013, *M.B.*, 19 mai 2014.

Accord de coopération du 19 mars 2014 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre conformément à la Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la Directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, *M.B.*, 30 avril 2014.

Accord de coopération du 24 septembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions sur la représentation du Royaume de Belgique au sein de l'Agence Internationale pour les énergies renouvelables (IRENA) et sur les contributions financières à cette organisation, *M.B.*, 10 juillet 2015.

Accord de coopération du 20 janvier 2017 entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'organisation et à la gestion administrative du registre national belge de gaz à effet de serre conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, au règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, *M.B.*, 6 février 2017.

Accord de coopération du 12 février 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.,* 12 juillet 2018.

Documents parlementaires

Projet de loi relatif au transport de gaz par canalisations, exposé des motifs, *Doc*., Ch., 1964-1965, n°899/1.

Projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rapport, *Doc.*, Ch., 1988, n°516/6.

Doc. parl., Parl. wall., sess. ord., 1997 – 1998, n°319/1, annexe 1.

Voorstel van decreet over zero-emissievoertuigen en voertuigen aangedreven door alternatieve brandstoffen, exposé des motifs, *Doc*., vl. parl., 2020-2021, n°840/1, p. 4.

Doc. parl., Parl. wall., sess. ord., 2022-2023, n°1095/1, annexe 1, p. 12.

Projet de loi relatif au transport d'hydrogène par canalisations, *Doc.*, Ch., 2022-2023, n° 3077/010.

Questions

Question écrite n° 7-1448 de L. GAHOUCHI du 24 décembre 2021, Sén., 2021-2022, www.senate.be.

Question écrite n°739 de J.L. CRUCKE du 6 mars 2023, Parl. Wal., 2022-2023, www.parlement-wallonie.be.

Avis de la section de législation du Conseil d'État

Aud. A.-S. RENSON, avis préc. C.E., 3 octobre 2022, n° 72.117, *Doc. parl.,* Parl. wall., sess. ord., 2022-2023, n°1095/1, annexe 1, p. 12.

CE, 19 février 2017, *Doc. parl.,* Sén., 2006-2007, n° 3-2411/1, p. 34.

Jurisprudence

Jurisprudence internationale

(Pays-Bas) Cour d'app. de La Haye, *Urgenda Foundation c. The State of Netherlands*, 9 octobre 2018, n° 200.178.245/01.

(Allemagne) BVerfG, *Beschluss, Spruchkoerper*, 24 mars 2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 1-270.

(France) C.E. Français, *commune de Grande-Synthe c. France,* 1er juillet 2021, déc. n° 427301.

(France) Tribb. Adm. Paris*, Notre Affaire à Tous c. France*, 30 septembre 2021, N°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

Arrêts de la Cour de justice de l'Union Européenne

C.J., arrêt J. *Humblet c. État Belge*, 16 décembre 1960, C-6/60, EU:C:1960:48.

C.J., arrêt *Costa c. E.N.E.L.*, 15 juillet 1974, C-6/64, EU:C:1964:66.

C.J., arrêt *Politi s.a.s. c. ministère des finances de la République italienne,* 14 décembre 1971, C-43/71, EU:C:1971:122.

C.J., arrêt *Pêcheur SA c. Bundesrepublik Deutschland*, 5 mars 1996, C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79.

Arrêts de la Cour Constitutionnelle

C.A., 25 février 1986, n°11/86.

C.A., 21 juin 2000, n°76/2000.

C.C., 14 juillet 2004, n° 132/2004.

C.C., 5 décembre 2006, n°193/2006.

C.C., 2 mars 2011, n° 33/2011.

C.C., 14 juin 2012, n° 76/2012.

C.C., 9 juillet 2013, n°98/2013.

C.C., 13 novembre 2013, n°154/2013.

C.C., 28 avril 2016, n° 60/2016.

Arrêts de la Cour de Cassation

Cass., 5 novembre 1920, Pas., 1920, I, 193.

Cass., 14 février 2002, Pas., 2002, n° 104.

Cass., 2 mars 2006, M.E.R., 2006, p. 127.

Cass. (1ère ch., ass. plén.), 1er juin 2006, Pas., 2006, p. 1274.

Cass., 28 septembre 2006, *J.L.M.B.*, 2006, p. 1548.

Cass, 9 juin 2016, R.G. n° C150442N.

Cass., 10 mars 2008, Pas., 2008, nº 163.

Cass., 31 mai 2008, *N. J. W,* 2008, p. 443 et Obs. L.L.

Décisions des Cours et Tribunaux

Civ. Bruxelles (fr.), 17 June 2021, n°2015/4585/A.

Civ. Bruxelles (fr.), 1º décembre 2021, *T.B.H.*, 2022, p. 541 et s.

Pièces de procédure

Requête en appel de l'ASBL Klimaatzaak contre le jugement Trib. Civ. fr. Bruxelles (4ème ch.), 17 June 2021, n°2015/4585/A, disponible en ligne sur : https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2021/20210617_2660_judgment.pdf.

Doctrine

ADAM, A., « La décision *Urgenda* de la Cour suprême des Pays-Bas : la science du climat au service des droits humains », *J.L.M.B.*, 2020/22, p. 1014-1025.

BEHRENDT, C., et BOUHON, F., *Introduction à la Théorie générale de l'État – Manuel*, Bruxelles, Larcier, 2014.

BERNARD, N., « La répartition des compétences en matière d'énergie », *Vers un droit fondamental à l'énergie ?* Hubeau, B., et Jadoul, P., (dir.), *Naar een grondrecht op energie ?*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 123-150.

EL BERHOUMI, M. et NENNEN, C., « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme. », *Amén.-Env.*, 2018, vol. 1, no 4, p. 61-76.

BLOCK, G., WAUTERS, K., THIRY, L. et SAITOVA, E., « La sécurité d'approvisionnement en électricité et les mécanismes de capacité », P. Boucquey (dir.), *Nouvelles tendances en droit de l'énergie*, Limal, Anthémis, 2018, p. 91 à 125.

BOUVY, A.-S., « I.6. - Les compétences implicites » in Romainville, C., et Verdussen, M. (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 103-108.

DECLERCQ, C. et VINCENT, A., « L'ouverture du marché de l'électricité – Le cadre institutionnel », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2000, p. 1-53.

DEKLEERMAKER, M., « Une histoire belge : La coopération en matière environnementale et climatique et la COP21 », in Fédéralisme Régionalisme, vol. 18, 2018 : *Le fédéralisme coopératif comme terrain de jeu du droit - Articuler les équilibres fédéraux et les enjeux globaux : un jeu d'adresse*.

DELPÉRÉE, F. et DEPRÉ, S., « Système constitutionnel de la Belgique », *Rép. not.*, T. XIV, Le droit public et administratif, Livre 1, Bruxelles, Larcier, 1998, n° 435.

DELPÉRÉE, F., *Droit constitutionnel de la Belgique,* Bruxelles, Bruylant, 2000.

DUBUISSON, B., CALLEWAERT, V., De CONINCK, B. et GATHEM, G., *La responsabilité civile*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2009.

DUMONT, H., « Chapitre 5 - Les défédéralisations à l'épreuve de l'homogénéité et de l'exclusivité des compétences » in *La Sixième Réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis?*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 97-137.

HUGLO, C., « Chapitre 6 - L'adaptation aux règles traditionnelles du contentieux » in *Le contentieux climatique : une révolution judiciaire mondiale*, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 205-212.

JADOT, B., « Le droit d'action en matière de protection de l'environnement organisé par la loi du 12 janvier 1993 », *Amén-Env.*, 1993, n° spécial, p. 18.

JOVENEAU, J. et GEORGES, S., *Technical arguments in the service of climate litigation against Belgium,* mémoire de l'École polytechnique de Louvain, Université catholique de Louvain, 2022-2023.

LAGASSE, D., « Le droit d'action en cessation environnementale au regard de la notion d'intérêt à agir en justice vers une privatisation du ministère public?», R.D.J.P., 2003, liv. 2, p. 154-155.

LAVYRSENA, L., « Het leefmilieu en het waterbeleid », Van Haegendoren, G., et Seutin, B., (dir.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, La Charte, 2016, p. 29 à 63.

LEJEUNE, Y., *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Larcier, 2017.

MOSSOUX, Y., « L'application du principe de pollueur-payeur à la gestion du risque environnemental et à la mutualisation des couts de la pollution », *Lex electronica*, vol. 17, n°1, été 2012, p. 1-3.

NIHOUL, M., « Le silence est-il Roi lorsqu'il vaut acceptation ? » in *Les visages de l'État*, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 591-608.

PEIFFER, Q., « Autonomie constitutive », Uyttendaele, M., et Verdussen, M., (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 73-98.

PETEL, M. et VANDER PUTTEN, N., « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *A.D.L.*, 2022/1, p. 105-121.

Poncelet, C. et Giorgi, P., « 10. - L'action en cessation environnementale : remède efficace pour le plaideur ? », in Havet, B. (dir.), *La délinquance urbanistique et environnementale en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 457-499.

RENDERS, D. et GORS, B., *Le Conseil d'Etat*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2020.

ROMAINVILLE, C., « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *R.B.D.C.*, 2022/1-2, p. 66-101.

SAMBON, J., et BORN, Ch.-H., « Le contentieux du droit de l'environnement et du cadre de vie », Delnoy, M., et Born, C.-H., (dir.), *Actualités choisies en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, , Limal, Anthemis, 2021, p. 279-453.

SECRETIN, J.-M., « En périphérie du droit répressif de l'environnement : l'action en cessation environnementale » Moërynck, P. *et al.* (dir.), *Droit répressif de l'environnement en Région wallonne*, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 417-441.

TORRE-SCHAUB, M., (dir.), LORMETEAU, B., et D'AMBROSIO, L., « Les Dynamiques du contentieux climatique. Usages et mobilisations du droit pour la cause climatique », *Mission de recherche droit & justice*.

UYTTENDAELE, M., et COENAERTS, P., « Les accords de coopération », *C.H. CRISP*, n°1325, 1991.

VANDENDRIESSCHE, F., « De bevoegde regelgevers voor het energierecht », Vandendriessche , F., (dir.), *Energierecht in België en Vlaanderen 2020*, Mortsel, Intersentia, 2020, p. 15 à 50.

VAN Gerven, D., « Le droit d'action en matière de protection de l'environnement », *J.T.*, 1993, vol. 112, p. 613-621.

VERDUSSEN, M, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012.

VANRYKEL, F., « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », *R.B.D.C.*, 2017/3, p. 223-245.

VEHOEVEN, D., « Éditorial - Green Deal : l'Europe ambitieuse », *J.D.E.*, 2020, p. 1.

Autres sources

Documents officiels

Parlement européen, « Le principe de précaution - Définitions, applications et gouvernance », décembre 2015, disponible en ligne sur : https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/573876/EPRS_IDA%282015%29573876_FR.pdf, p. 1-7.

SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, « Climat, constitution et répartition des compétences », Rapport du séminaire académique sur la gouvernance en matière de climat du 22 avril 2018, disponible en ligne sur : https://climat.be/doc/KlimGov_S1_Rapport_FR.pdf.

Document de travail des services de la commission, « Assessment of the draft National Energy and Climate Plan of Belgium Accompanying the document Commission Recommendation on the draft integrated National Energy and Climate Plan of Belgium covering the period 2021-2030 », Bruxelles, 18 juin 2019, SWD (2019) 211 final, disponible en ligne sur : https://energy.ec.europa.eu/system/files/2019-06/be_swd_en_0.pdf.

Gouvernement flamand, « Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 », 9 décembre 2019, disponible en ligne sur : https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/35669.

Commission Européenne, « Le pacte vert pour l'Europe », 11 décembre 2019, disponible en ligne sur : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF.

Comité de concertation, « Plan National Energie-Climat, Partie A - Plan national : Contexte, objectifs, politiques et mesures », 18 décembre 2019, disponible en ligne sur : https://www.plannationalenergieclimat.be/admin/storage/nekp/pnec-version-finale.pdf.

Comité de concertation, « Plan National Energie-Climat, Partie B - Base analytique : Données actuelles et projections », 18 décembre 2019, disponible en ligne sur : https://www.plannationalenergieclimat.be/admin/storage/nekp/pnec-version-finale.pdf.

Gouvernement de la région Bruxelles-Capital, « Plan régional de mobilité 2020-2030 », 15 mars 2020, disponible en ligne sur : https://mobilite-mobiliteit.brussels/sites/default/files/plan_goodmove.pdf.

Vlaamse overheid , « Langtermijnstrategie voor de renovatie van vlaamse gebbouwen in navolging van artikel 2 bis inzake langetermijnrenovatiestrategieën van de EPBDrichtlijn (2010/31/EU) », mai 2020 , disponible en ligne sur : https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1666067048/Vlaamse_langetermijnrenovatiestrategie_gebouwen_2050_asqdbs.pdf.

Document de travail des services de la commission, « Évaluation de la version définitive du plan national en matière d'énergie et de climat de la Belgique », Bruxelles, 14 octobre 2020, SWD (2020) 900 draft, disponible en ligne sur : https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-01/staff_working_document_assessment_necp_belgium_fr_0.pdf.

Vlaamse overheid, « Een lokaal energie- en klimaatpact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse steden en gemeenten », 4 juin 2021, disponible en ligne sur : https://www.vvsg.be/Leden/Netwerk%20Klimaat/LEKP/LEKP%201.0/20210406_Het%20Lokaal%20Energie%20en%20Klimaatpact.pdf.

Gouvernement fédéral, « Discours de politique générale fédérale : croissance nouvelle, réformes & investissements », 12 octobre 2021, disponible en ligne sur : https://www.premier.be/fr/discours-de-politique-g%C3%A9n%C3%A9rale-f%C3%A9d%C3%A9rale-croissance-nouvelle-r%C3%A9formes-investissements.

Vlaamse overheid, « Op naar een Lokaal energie- en klimaatpact 2.0 tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse lokale besturen », 8 juillet 2022, disponible en ligne sur : https://www.vvsg.be/Leden/Netwerk%20Klimaat/LEKP/LEKP%201.0/20210406_Het%20Lokaal%20Energie%20en%20Klimaatpact.pdf.

SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, « Suivi de la mise en œuvre des politiques climatiques fédérales 2021-2030. », Rapport de synthèse de septembre

2022, disponible en ligne sur : https://climat.be/doc/rapport-de-synthese-gouvernance-2022.pdf.

Vlaams Energie en Klimaatagentschap, « VEKP-Voortgansgrapport », 28 octobre 2022, disponible en ligne sur : https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1667911572/VEKP-voortgangsrapportering_2022_srjiql.pdf.

Vlaamse overheid, « Versterking Lokaal Energie- en Klimaatpact 2.1 tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse lokale besturen », 16 décembre 2022, disponible en ligne sur : https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1678206847/LEKP_2_1_cgmqbl.pdf.

Elia Group, « Plan de développement fédéral du réseau de transport 2024-2034 » , février 2023, disponible en ligne sur : https://www.elia.be/-/media/project/elia/elia-site/infra-and-projects/investment-plans/federal-development-plan-2024-2034/20230504_plan_de_developpement_federal_du_reseau_de_transport_2024-2034_fr.pdf.

Gouvernement wallon, « Plan air-climat-énergie », 21 mars 2023, disponible en ligne sur : https://henry.wallonie.be/files/Documents/230321%20-%20PACE2030.pdf.

Elia Group, « Plan de développement fédéral du réseau de transport 2024-2034 » , février 2023, disponible en ligne sur : https://www.elia.be/-/media/project/elia/elia-site/infra-and-projects/investment-plans/federal-development-plan-2024-2034/20230504_plan_de_developpement_federal_du_reseau_de_transport_2024-2034_fr.pdf.

SPF santé publique, sécurité de la chaine alimentaire et environnement, « Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission Nationale Climat », avril 2023, disponible en ligne sur : https://climat.be/doc/130426_Evaluation_CNC_web.pdf.

N. MAHIEU, « Déclaration de la Direction générale de l'Énergie en vue de l'approbation du Plan de développement fédéral du réseau de transport d'électricité 2024 - 2034 par le ministre fédéral de l'Énergie », 4 avril 2023, disponible en ligne sur : https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Energy/Declaration-DG-Energie-Approbation-plan-de-developpement-2024-2034-reseau-de-transport-elektricite.pdf.

Gouvernement bruxellois, « Plan air-climat-énergie », 27 avril 2023, disponible en ligne sur : https://document.environnement.brussels/opac_css/elecfile/PACE_FR.pdf.

Conseil des ministres, « Programme national de réforme 2023 », 28 avril 2023, disponible en ligne sur : https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/Belgium_PNR_2023_FR.pdf.

Vlaamse Overheid, « Vlaams Energie en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030 », 12 mai 2023, https://www.vlaanderen.be/veka/energie-en-klimaatbeleid/vlaams-energie-en-klimaatplan-vekp-2021-2030.

Articles de presse

BOILEAU, C., « Bart Somers, le ministre flamand qui a séduit l'UE avec son plan climat », *La Libre.be*, 26 janvier 2022, disponible en ligne sur : https://www.lalibre.be/planete/environnement/2022/01/26/bart-somers-le-ministre-flamand-qui-a-seduit-lue-avec-son-plan-climat-une-de-mes-premieres-inspirations-est-venue-de-wallonie-FBJNT4Y3UNEUPECW6B4GRBU5YA/.

WOELFLE, G., « Pas de projet belge de plan Energie et Climat dans l'immédiat », *rtbf.be,* 26 juin 2023, diponible en ligne sur : https://www.rtbf.be/article/pas-de-projet-belge-de-plan-energie-et-climat-dans-l-immediat-11219307.

Site internet

Service Changements climatiques, « Climat.be », *Klimaat/Climat*, https://climat.be/, consulté le 10 août 2023.

« Le Plan national énergie - climat 2021 - 2030 (PNEC) », *Plan National Energie Climat,* 2023, https://www.plannationalenergieclimat.be/fr, consulté le 10 août 2023.

SPW, « Répartition des compétences environnementales », *Etat De L'environnement Wallon*, 2023, http://etat.environnement.wallonie.be/home.html, consulté le 10 août 2023.

SPRB, « Good network », *Bruxelles Mobilité*, 2023, https://mobilite-mobiliteit.brussels/fr/good-move/good-network, consulté le 10 août 2023.

SPRB, « Good service », *Bruxelles Mobilité*, 2023, https://mobilite-mobiliteit.brussels/fr/good-move/good-service, consulté le 10 août 2023.

SPRB, « Good choice », *Bruxelles Mobilité*, 2023, https://mobilite-mobiliteit.brussels/fr/good-move/good-choice, consulté le 10 août 2023.

SPRB, « Good partner », *Bruxelles Mobilité*, 2023, https://mobilite-mobiliteit.brussels/fr/good-move/good-partner, consulté le 10 août 2023.

SPRB, « Good knowledge », *Bruxelles Mobilité*, 2023, https://mobilite-mobiliteit.brussels/fr/good-move/good-knowledge, consulté le 10 août 2023.

SPRB, « Qui sommes-nous? – Homegrade », *Bruxelles Mobilité*, 8 février 2023, https://homegrade.brussels/homegrade/qui-sommes-nous/, consulté le 10 août 2023.

Vlaamse Overheid, « Energieprestatiecertificaat (EPC) bij verkoop of verhuur van een wooneenheid », *www.vlaanderen.be*, https://www.vlaanderen.be/energieprestatiecertificaat-epc-bij-verkoop-of-verhuur-van-een-wooneenheid, consulté le 10 août 2023.

IPCC, « The Intergovernmental Panel on Climate Change », *www.ipcc.ch,* 2023, https://www.ipcc.ch/, consulté le 10 août 2023.

« Glossaire : Consommation finale d'énergie », *Eurostat : statistics explained*, 4 septembre 2018, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Final_energy_consumption/fr#:~:text=La%20consommation%20finale%20d'%C3%A9nergie,'industrie%20et%20l'agriculture, consulté le 10 août 2023.

SPF Santé publique, « Huitième communication nationale de la Belgique sur le changement climatique », *Klimaat/Climat*, 21 décembre 2022, disponible sur : https://climat.be/actualites/2022/la-belgique-publie-sa-8e-communication-nationale-et-son-5e-rapport-biennal, consulté le 10 août 2023.

CIUCCI, M., « Marché intérieur de l'énergie », *Fiches thématiques sur l'Union européenne,* avril 2023, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/45/marche-interieur-de-l-energie, consulté le 10 août 2023.

KURRER, C. et LIPCANEANU, N., « Politique environnementale : principes généraux et cadre de base », *Fiches thématiques sur l'Union européenne*, avril 2023, https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/71/politique-environnementale-principes-generaux-et-cadre-de-base#:~:text=L'Union%20europ%C3%A9enne%20est%20comp%C3%A9tente,d%C3%A9chets%20et%20le%20changement%20climatique, consulté le 10 août 2023.

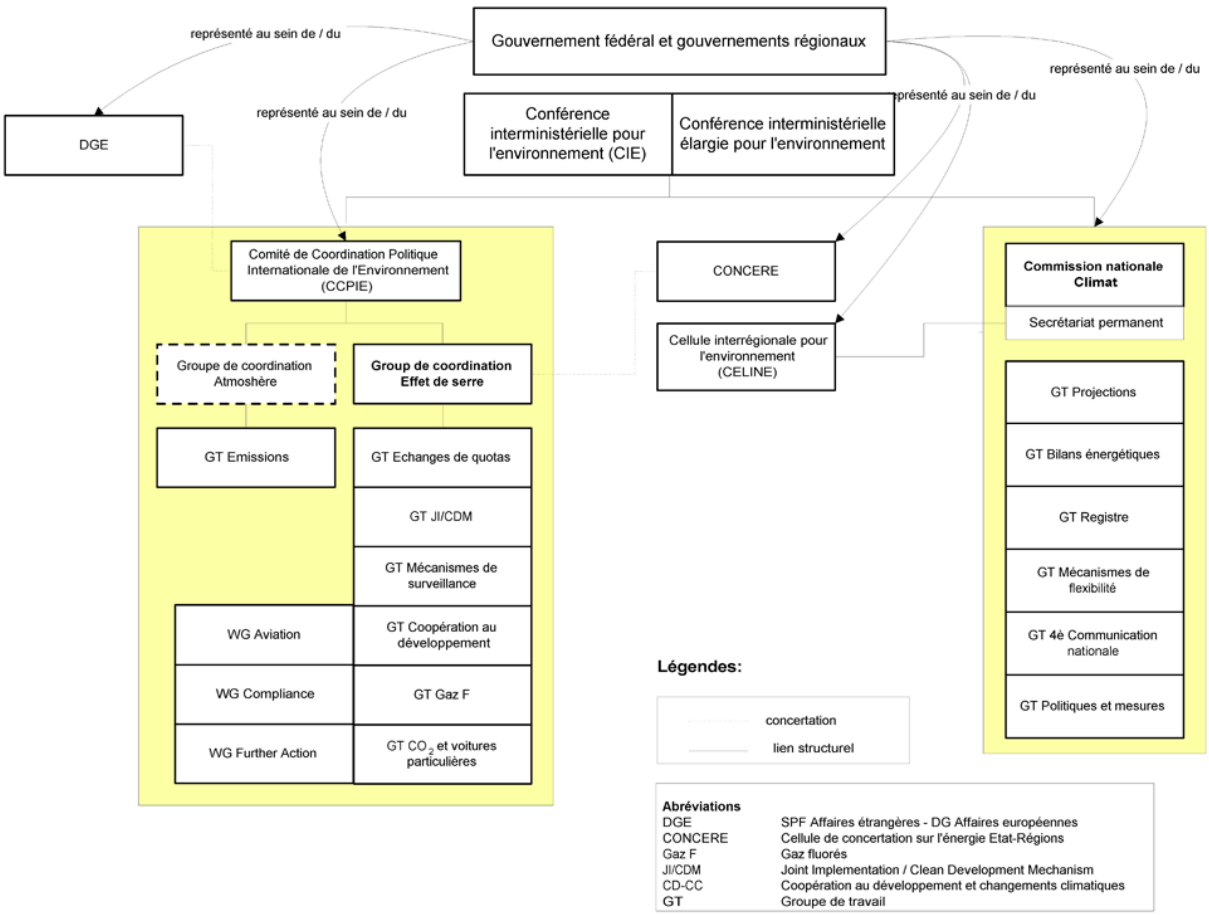
SPF économie, « L'énergie Éolienne Belge En Mer », *SPF Economie*, 2 août 2023, https://economie.fgov.be/fr, consulté le 10 août 2023.

Larousse, « traduction française de *Burden* », https://www.larousse.fr/dictionnaires/anglais-francais/burden/567743, consulté le 10 août 2023

Larousse, « traduction française de *Sharing* », https://www.larousse.fr/dictionnaires/anglais-francais/sharing/611078, consulté le 10 août 2023.

Annexes

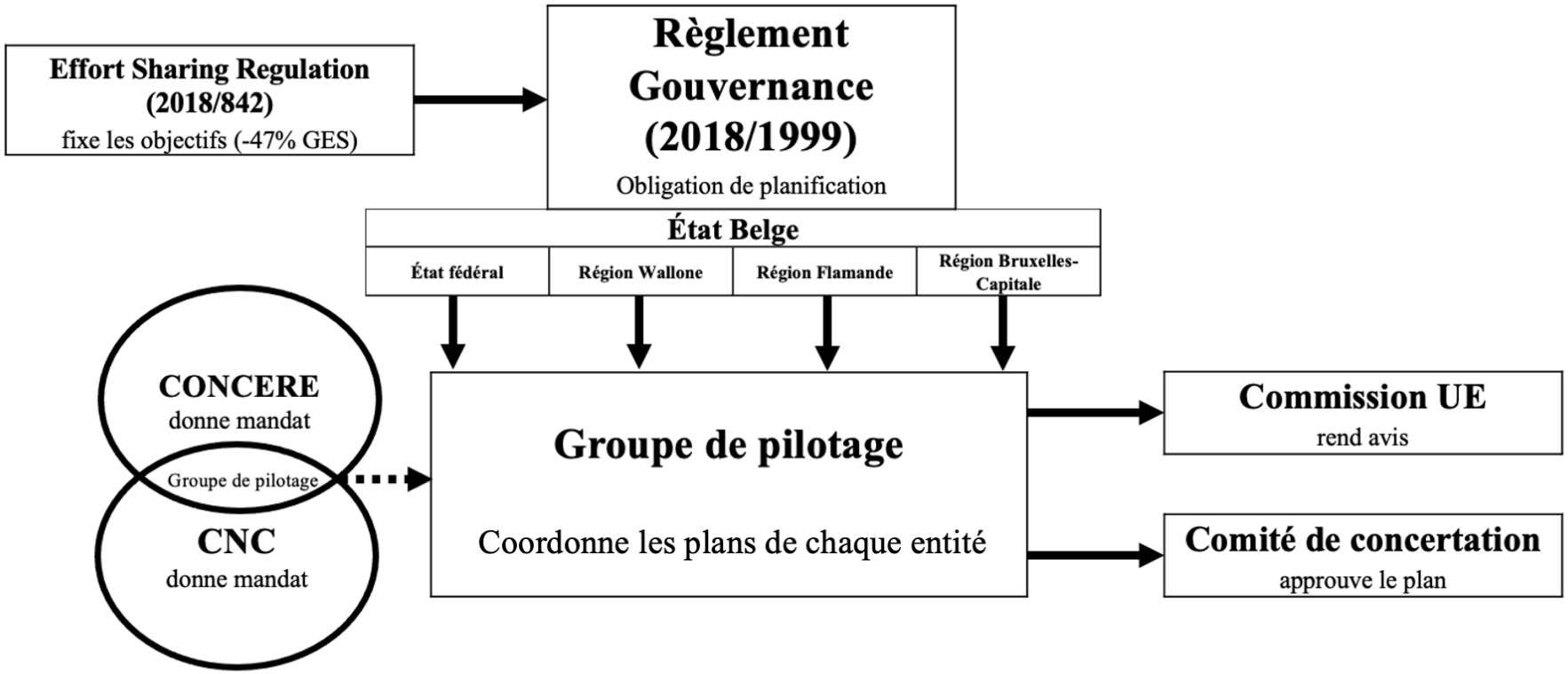
Annexe I : Schéma des organes de concertation et de l'élaboration du PNEC



NB : La base juridique, la composition, les attributions et le fonctionnement de chaque organe sont détaillés sous formes de tableaux sur le site fédéral « climat.be » d'où est issu ce schéma[407].

I.1 Schéma des différents organes de concertation en matière de climat

[407] SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement, « Organes et processus de décision », *Klimaat | Climat*, https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/organes-et-processus-de-decision.



I.2 Méthode d'adoption du PNEC

Annexe II : tableau des engagements pris dans le cadre du PNEC

	1.1. *Effort sharing regulation* (ESR) diminution des emissions GES 2005/2030	**1.2. Production d'énergie durable**	**2.1. Part de renouvelable d'ici 2030 dans la production d'énergie**		**2.2. Energie économisée (en TWh)**
			Par rapport au scénario WEM 2030	Par rapport à 2005	
Objectif UE	-35%	+23,50%	/	+32,50%	/
État fédéral	-34,40%	+13,90%	/	/	/
Flandre	-32,60%	/	+9,08%	/	84,062
Wallonie	-36,80%	+23,53%	+11,45%	+22,62%	53,35
Bruxelles-Capitale	-39,40%	/	/	+28,51%	8,747
Total Belgique (prévision PNEC)	-35%	+17,53% ou +37,4%	/	/	Objectif fixé par elle-même 185

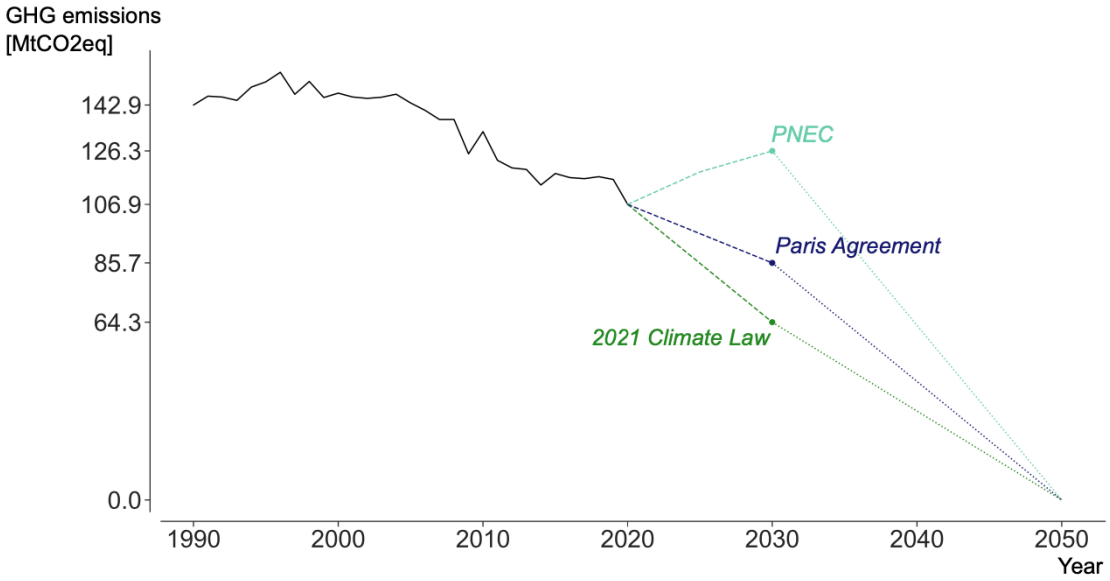
Annexe III : Projections du Plan National Énergie-Climat (PNEC)

L'annexe III est composée d'extraits du mémoire de Julia JOVENEAU et Simon GEORGES[408]. Si vous souhaitez plus d'informations concernant la méthode ou l'entièreté de leurs recherches, vous pouvez consulter leur travail ou les contacter à l'adresse suivante : juliajoveneau@gmail.com.

Year	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Total GHG emissions, LULUCF included	142.3	131.4	115.9	112.6	118.7	126.3
Energy sector emissions	105.5	98.8	85.7	79.2	83.6	84.0

Table 1.4: Total emissions and energy sector emissions in the WAM scenario, in $[MtCO_2\text{-}eq]$

The total net GHG emissions in 1990 were 142.7 $[MtCO_2\text{-}eq]$. The total GHG emissions are thus projected to be reduced by only 11.5% in 2030, compared to 1990. The GHG emissions from the energy sector in 1990 were 103.7 $[MtCO_2\text{-}eq]$ and are thus projected to decrease by 19% in 2030. These reductions in emissions are clearly not enough for Belgium to do its part on achieving the global GHG emissions reduction goals. Following the Paris Agreement, the EU committed to a reduction of GHG emissions by 40% in 2030 compared to 1990 [16]. For Belgium, this would mean the total GHG emissions cannot exceed 85.6 $[MtCO_2\text{-}eq]$ in 2030. If a similar reduction percentage is applied to all sectors, this would mean the energy sector emissions cannot exceed 62.2 $[MtCO_2\text{-}eq]$ in 2030. These ambitions were increased with the 2021 European Climate Law [17], with the new intermediate objective of a reduction of 55% compared to 1990 towards carbon neutrality in 2050.



III.1 Émissions de GES par le secteur de l'énergie selon la trajectoire WAM du PNEC (p. 9 et 10)

[408] J. JOVENEAU et S. GEORGES, *Technical arguments in the service of climate litigation against Belgium,* mémoire de l'École polytechnique de Louvain, Université catholique de Louvain, 2022-2023.

- *Gross Inland Consumption* (GIC): overall supply of energy for all activities on the territory of the country
- *Primary Energy Consumption* (PEC): total energy demand of a country = + GIC – Final non-energy consumption (FNEC)
- *Final Energy Consumption* (FEC): the energy that reaches the consumer's door (excluding final non-energy consumption)
  = + Industry sector + Transport sector + Other sectors

Year	2005	2010	2015	2020	2025	2030
PEC	611.1	627.3	532.9	556.1	530.4	496.7
FEC	439.7	442.4	417.3	418.8	421.1	409.4
Industry	150.4	145.0	138.6	152.7	167.9	174.5
Households	115.4	109.5	94.9	90.7	83.4	75.8
Services	58.1	67.6	62.3	58.3	55.7	52.6
Transport	115.7	120.3	121.4	117.0	114.2	106.5

Table 1.2: FEC projections in the WAM scenario, in $[TWh]$.

III.2 Consommation finale d'énergie selon la trajectoire du PNEC (p. 7 et 8)

Annexe IV : Projections de EnergieScope (ES)

L'annexe IV est composée d'extraits du mémoire de Julia JOVENEAU et Simon GEORGES[409]. Si vous souhaitez plus d'informations concernant la méthode ou l'entièreté de leurs recherches, vous pouvez consulter leur travail ou les contacter à l'adresse suivante : juliajoveneau@gmail.com.

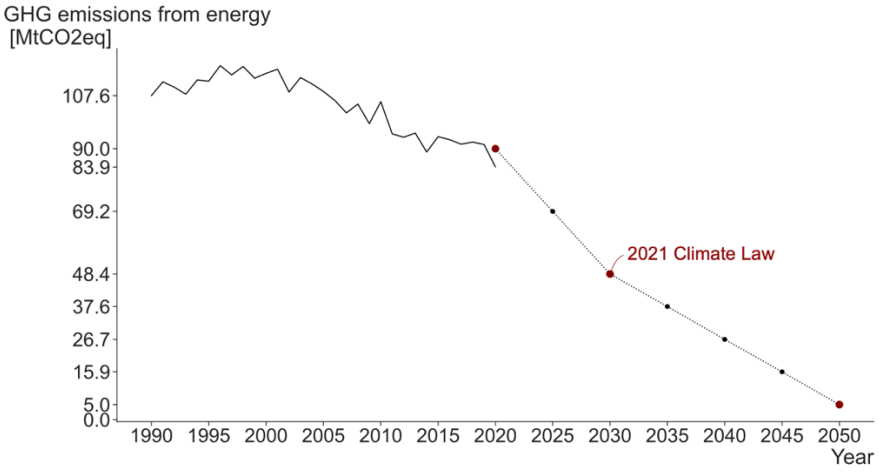


Figure 3.2: GHG emissions from the energy sector, historical values from 1990 to 2020 (from [34], plain line) and projected limits implemented in EnergyScope (dotted line).

IV.1 Émissions de GES par le secteur de l'énergie selon la trajectoire modèle ES (p. 32)

	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Residential $[TWh]$	93.7	90.0	82.5	76.1	73.9	72.5	71.1
Tertiary $[TWh]$	54.0	59.2	57.0	60.9	61.9	62.7	62.0
Industry $[TWh]$	115.1	133.2	147.4	141.9	140.1	141.9	143.5
Passenger Transport $[Gpkm]$	110	142	148	151	154	157	159
Freight Transport $[Gtkm]$	69	79	82	85	87	90	93

Table 3.4: Final Energy Consumption by sector projected by the *EU Reference Scenario 2022* and implemented in EnergyScope.

VI.2 Consommation finale d'énergie selon la trajectoire du modèle ES (p. 33)

[409] J. JOVENEAU et S. GEORGES, *Technical arguments in the service of climate litigation against Belgium,* mémoire de l'École polytechnique de Louvain, Université catholique de Louvain, 2022-2023.

Annexe V : Comparaison ES et PNEC

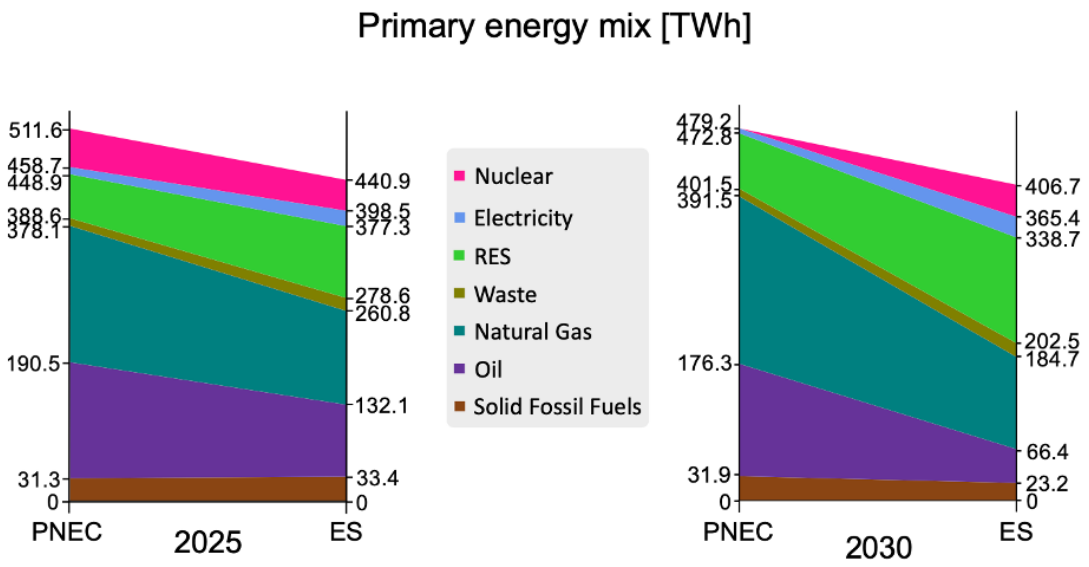
L'annexe V est composée notamment d'extraits du mémoire de Julia JOVENEAU et Simon GEORGES[410]. Si vous souhaitez plus d'informations concernant la méthode ou l'entièreté de leurs recherches, vous pouvez consulter leur travail ou les contacter à l'adresse suivante : juliajoveneau@gmail.com.

	PNEC			ES		
	2020	**2030**	**Évolution 2020-2030**	**2020**	**2030**	**Évolution 2020-2030**
Émissions de GES - secteur de l'énergie (MtCO2eq)	79,2	84	**+0,06%**	90	48,4	**-46,22%**
Consommation finale énergie (TWh)	418,8	409,4	**-0,02%**	441,8	439,4	**-0,005%**

NB : La différence entre les chiffres de 2020 est due au fait que le PNEC a été rédigé en 2019, les chiffres sont donc basés sur des projections.

V.1 Comparaison consommation et émissions finales

[410] J. JOVENEAU et S. GEORGES, *Technical arguments in the service of climate litigation against Belgium,* mémoire de l'École polytechnique de Louvain, Université catholique de Louvain, 2022-2023.



Resource	$\Delta\%_{res}$ [%]
Solid Fossil Fuel	1.1
Oil	4.1
NG	-4.8
Waste	0.64
RES	-0.72
Electricity	1.2
Nuclear	4.4

Table 4.1: Differences in the shares of the resources between the projections of the PNEC and the actual mix computed from actual data reported by Eurostat.

	PNEC	ES
Solid Fossil Fuel	5.9	3.0
Oil	33.6	34.9
NG	27.7	30.0
Waste	2.1	0.72
RES	10.7	9.2
Electricity	1.2	0
Nuclear	23.8	22.1

Table 4.2: Shares of the resources in the mix of 2020 according to the projections of the PNEC and the solution found by EnergyScope, in [%].

V.2 Projections comparatives du mix énergétique (p. 65 et 66)

	Flanders	Wallonia	Brussels-Capital	Belgium	ES
HP	+138%	+375%	+58%	+235%	+1867%
PV	+76%	+317[a]%	+85%	+115%	+376%
Wind onshore	+65%	+220[a]%	-	-	+263%
Wind total	-	-	-	+81%	+232%

Table 4.3: Increase in production from HP, PV and wind technologies in 2030 compared to 2020, according to the projections of the different entities.
[a]: increase in 2030 compared to 2015 since no values were projected for 2020.

V.3 Projections comparatives de la trajectoire technologique (p. 78)

	Wallonia	ES
Bus	**0.1**	**0.217**
incl. Diesel	0.5	0.27
incl. CNG	0.1	0.73
Car	**0.6**	**0.708**
incl. Diesel	0.17	0.36
incl. Gasoline	0.4	0
incl. CNG	0.18	0
incl. BEV	0.19	0.64
incl. PHEV	0.05	0
incl. Hydrogene	0.01	0
Train	**0.15**	**0.074**

Table 4.4: Shares of the different categories of technologies (bus, car, train) in the passenger mobility in 2030 (in **bold**) and shares of different technologies in each of these categories, according to Wallonia (concerning Wallonia only) and Energyscope (concerning the whole country).

V.4 Projections comparatives de la mobilité Wallonne (p. 79)

LOUVAIN-LA-NEUVE | BRUXELLES | MONS | TOURNAI | CHARLEROI | NAMUR
Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | **www.uclouvain.be/drt**