

Faculté de droit et de criminologie

La coopération institutionnelle belge face aux défis environnementaux et climatiques

Auteur : Antoine Wolters
Promoteur : Christophe Thiebaut
Lecteur : Charles-Hubert Born
Année académique 2019-2020
Master en droit, finalité État et Europe

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>.

Remerciements

Merci à mon promoteur, Christophe Thiebaut pour son accompagnement et ses conseils. Je voudrai aussi remercier mes parents pour leurs nombreuses relectures et corrections ainsi que pour leur soutien tout au long de mes études.

Table des matières

Introduction.....	1
Partie 1 : La répartition des compétences en Belgique.....	3
Chapitre 1 : Histoire et principes.....	3
Section 1 : Un peu d'histoire.....	3
Section 2 : Les grands principes de la répartition des compétences.....	4
Chapitre 2 : La répartition des compétences environnementales et climatiques.....	6
Section 1 : L'environnement.....	6
Section 2 : Le changement climatique.....	7
Chapitre 3 : L'aspect international.....	9
Section 1 : L'influence de l'Union européenne (UE).....	9
§1. Les instruments.....	9
§2. Les effets concrets.....	10
Section 2 : Les obligations internationales.....	14
Partie 2 : La coopération.....	16
Chapitre 1 : Conflit et coopération.....	16
Section 1 : Le conflit.....	16
Section 2 : La coopération.....	20
Chapitre 2 : Les accords de coopération.....	23
Section 1 : Présentation.....	23
Section 2 : Nature et place dans la hiérarchie des normes.....	24
Section 3 : Les accords de coopération obligatoires et facultatifs.....	25
Section 3 : Les fonctions.....	27
Section 4 : L'environnement et le changement climatique.....	28
Chapitre 3 : Les lieux de coopération environnementale et climatique.....	32
Section 1 : La Conférence interministérielle de l'environnement (CIE).....	32
Section 2 : Le Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE).....	33
Section 3 : La Commission nationale climat (CNC).....	34
§1. Qu'est-ce que la CNC ?.....	34
§2. Missions.....	36
§3. Fonctionnement.....	40
Chapitre 4 : Les problèmes communs.....	41
Partie 3 : Quelques solutions.....	45
Chapitre 1 : Modifier la répartition des compétences.....	45
Section 1 : La refédéralisation.....	45
Section 2 : Rationaliser l'attribution des compétences.....	49
Chapitre 2 : Repenser les accords de coopération.....	50
Section 1 : Les améliorations.....	51
§1. Le manque d'ambition.....	51
§2. Le manque d'implication du pouvoir législatif.....	52
§3. Le manque de publicité.....	55
Section 2 : Les décrets conjoints.....	56
§1. Définition et caractéristiques.....	57
§2. Potentiel de l'instrument.....	58
Chapitre 3 : Repenser les lieux de coopération.....	61
Section 1 : Réformer la CNC.....	61
Section 2 : Remplacer la CNC.....	63
Conclusion.....	65
Bibliographie.....	67

Introduction

« Bien que les problèmes et les catastrophes puissent être inévitables, les solutions, elles, ne le sont pas. »

Isaac Asimov

Chaque génération connaît, immanquablement, ses défis, chaque époque, ses crises. De la peste noire aux missiles de Cuba en passant par deux guerres mondiales, nos civilisations se sont souvent trouvées au bord du gouffre. Certaines y sont même tombées, tels les Aztèques rayés de la face du monde en quelques années par une poignée d'aventuriers espagnols. Aujourd'hui, nous sommes menacés par deux phénomènes intimement liés, le changement climatique et la dégradation généralisée de l'environnement. Ceux-ci ont pour particularité de menacer non seulement l'humanité dans son ensemble, mais également l'intégrité de notre planète et les conditions qui permettent la vie telle que nous la connaissons. L'origine humaine de cette catastrophe fait aujourd'hui largement consensus et il nous revient donc de réparer nos torts sans quoi nous allons au-devant de graves ennuis. La situation actuelle est critique et la possibilité d'une débâcle environnementale et climatique aux conséquences tragiques pour l'humanité n'est pas à écarter. Il importe donc, après des années de tergiversations, d'agir vite et résolument si nous souhaitons avoir une chance de garder la situation tant soit peu sous contrôle. La puissance publique, en raison de sa capacité législative, de sa légitimité démocratique et de ses moyens d'action conséquents, semble donc toute désignée pour jouer un rôle de premier plan dans cette lutte.

En Belgique, la structure fédérale du pays et la répartition des compétences qui l'accompagne octroient à un nombre important d'entités des compétences liées à la lutte contre le changement climatique et à la préservation de l'environnement. Dès lors, si les autorités publiques désirent jouer leur rôle dans celle-ci, elles sont souvent dans l'obligation de coopérer entre elles. Le caractère global de la problématique rend également cette coopération sinon nécessaire du moins hautement souhaitable dans un nombre conséquent de cas. Cet état de fait a abouti à la création d'un système de coopération institutionnel doté d'un certain nombre d'instruments.

L'objet de ce travail sera de d'évaluer ces instruments du point de vue de leur efficacité, mais également sur base de la compatibilité avec un système démocratique. En partant des problèmes que cette évaluation aura permis d'identifier au sein du système de coopération institutionnel, nous proposerons et examinerons diverses améliorations potentielles pouvant être apportées à celui-ci.

Afin de mener ce projet à bien, ce travail sera divisé en trois parties.

Dans la première partie, nous nous intéresserons à la répartition des compétences entre les communautés, les régions et l'État fédéral. Nous commencerons par resituer brièvement le contexte historique ayant présidé à cette répartition ainsi que les grands principes qui la dirigent. Ensuite, nous nous pencherons sur cette répartition dans les matières environnementales et climatiques en vue de comprendre le niveau d'implication des différents acteurs dans ces matières. Enfin, nous nous arrêterons sur l'influence du contexte international et plus particulièrement sur celle de l'Union européenne et des obligations internationales de la Belgique, sur la répartition des compétences.

La deuxième partie sera consacrée à la coopération en tant que telle. Nous débuterons en identifiant deux façons de gérer le recouvrement de compétences : le conflit et la coopération. Nous présenterons ensuite certains instruments mis en place par nos institutions pour gérer l'un et organiser l'autre. Ensuite, nous nous arrêterons sur un instrument essentiel de la coopération entre entités en Belgique afin de comprendre son fonctionnement, ses forces et ses faiblesses. Nous nous intéresserons également à l'utilisation qui en est faite pour la coopération environnementale et climatique. À la suite de quoi, il sera question des lieux de coopération spécifiques mis en place pour assurer celle-ci dans les matières environnementales et climatiques. Nous nous pencherons plus particulièrement sur la Commission nationale climat et la façon dont elle s'acquitte de ses missions. Enfin, sur base de notre analyse de la coopération environnementale et climatique, nous pointerons les problèmes qui, de manière générale, affectent la coopération dans ces domaines.

La troisième et dernière partie aura pour objectif, en partant des problèmes identifiés dans la partie précédente, de proposer des améliorations et d'envisager des changements de perspective susceptibles de rendre la coopération environnementale et climatique en Belgique plus efficace. Dans cette optique, nous commencerons par explorer la possibilité d'une refédéralisation totale ou partielle des compétences, mais également d'une rationalisation de leur répartition actuelle. Ensuite, nous nous attaquerons aux améliorations que l'on pourrait apporter aux accords de coopération ainsi qu'à un autre instrument, les décrets conjoints, dont l'utilisation pourrait se combiner avantageusement avec eux. Enfin, nous conclurons avec la Commission nationale climat pour laquelle nous envisagerons plusieurs options allant de la réforme de celle-ci à sa suppression et son remplacement par de nouvelles institutions.

Partie 1 : La répartition des compétences en Belgique

Si l'on veut être en mesure de comprendre la coopération entre le niveau fédéral, les communautés et les régions, il convient de commencer par se pencher sur le système de répartition des compétences environnementales en Belgique. Nous débuterons, dans le premier chapitre, par nous remémorer le contexte qui présida à la transition de la Belgique d'un modèle politique centralisé à un État fédéral. Ce chapitre sera également l'occasion de rappeler les grands principes qui président à la répartition et l'exercice des compétences dans la Belgique fédérale actuelle. Ensuite, dans le deuxième chapitre, il sera question de la répartition des compétences environnementales et climatiques. Enfin, le dernier chapitre abordera l'influence de l'aspect international sur la répartition et l'exercice des compétences par les différents niveaux de pouvoir. Nous présenterons en particulier l'influence conséquente de l'Union européenne, mais également celle des obligations internationales de la Belgique.

Chapitre 1 : Histoire et principes

La Belgique est un État fédéral¹, ce qui implique qu'en son sein, cohabitent plusieurs entités politiques disposant chacune d'une certaine indépendance et de compétences propres ou partagées. Ce chapitre a pour vocation de faire un bref retour sur les principes qui gouvernent la répartition de ces compétences tout en s'intéressant rapidement aux raisons historiques qui ont fait de la Belgique fédérale ce qu'elle est.

Section 1 : Un peu d'histoire

Le fédéralisme à la belge est indissociable de son histoire et il est important de se pencher brièvement sur celle-ci pour comprendre les principes qui seront développés plus tard.

Tout d'abord, comme nous l'avons déjà dit, la Belgique fut, au départ, un État centralisé sans régions ni communautés autonomes. La fédéralisation naquit de l'incapacité de la structure unitaire du pays à rencontrer les revendications des mouvements flamand et wallon. Le premier désirait disposer d'une autonomie culturelle et linguistique, qui aboutira à la création des communautés. Le second souhaitait une autonomie principalement économique dont résultera la création des régions. Petit à petit, au fil d'événements et de réformes linguistiques jugées insatisfaisantes, les tensions communautaires se sont accrues avant d'éclater au grand jour lors de la « question royale »² et de l'affaire dite « de Louvain », aussi connue sous le nom de « Walen

¹ Const., art.1.

² Le terme « question royale » se réfère au référendum de 1950 qui posait la question « êtes-vous d'avis que le Roi Léopold III reprenne l'exercice de ses fonctions constitutionnelles ? », le résultat mit à jour une forte polarisation

buiten »³ qui représente un pic dans ces tensions. La séparation progressive des partis qui suivit cet événement est le dernier clou dans le cercueil de l'État belge unitaire désormais clairement divisé en deux communautés⁴. Il faut ajouter à ces deux ensembles un troisième, la Belgique ayant acquis des territoires germanophones à la suite de la Première Guerre mondiale. C'est toutefois, principalement autour de l'axe flamand-francophone que va se bâtir la Belgique fédérale.

L'acte de naissance de cette nouvelle Belgique est la première réforme de l'État de 1970 qui divise le pays en trois régions et trois communautés. Elle sera suivie de cinq autres qui, chacune, opéreront de nouveaux transferts de compétences de l'autorité fédérale vers les entités fédérées.

On le voit, l'instauration du fédéralisme en Belgique est, avant tout, le fruit de tensions communautaires, parfois violentes, qui conduit à conclure que la Belgique fonctionnerait mieux si chaque communauté bénéficiait de la plus grande autonomie possible, tout en reconnaissant que certaines compétences gagnaient à être exercées en commun. Le point générateur de tensions se situe au niveau de la détermination de celles qui doivent être exercées en commun et de celles qui au contraire devraient être dévolues aux entités fédérées. Le modèle fédéral en lui-même est peu contesté et, bien que des voix s'élèvent désormais pour remettre en question le transfert unidirectionnel de compétences vers les régions, une refédéralisation n'est pas à l'ordre du jour.

Cette histoire explique donc à la fois le caractère exclusif des compétences, mais également le fait que, jusqu'à aujourd'hui, les réformes de l'État sont toujours allées dans le sens d'un transfert de compétences du fédéral vers les entités fédérées. Elle permet aussi de comprendre la défiance qui peut régner entre les deux communautés, défiance exacerbée au niveau politique par les victoires électorales récentes de partis indépendantistes flamands.

Section 2 : Les grands principes de la répartition des compétences

Comme nous l'avons vu, le modèle fédéral belge a pour particularité de s'être développé sur un modèle de dissociation. Contrairement à bon nombre de fédérations, le modèle belge n'est pas le résultat de la fusion d'États autonomes au sein d'un nouvel État, mais le fruit de la division d'un État centralisé en plusieurs communautés et régions autonomes. Par conséquent, la dynamique de répartition des compétences ne tend pas à la mise en commun de celles-ci, mais à un transfert de l'État central vers les entités fédérées.

entre la Flandre dans laquelle le oui fut majoritaire et la Wallonie et Bruxelles où le non fut majoritaire.

3 Le « wallen buiten » ou « affaire de Louvain » se réfère à la séparation des sections francophone et néerlandophone de l'Université Catholique de Louvain en deux universités distinctes. Cette séparation se fit suite à de grandes tensions entre étudiants francophones et néerlandophones qui laissèrent une trace durable entre les deux communautés.

4 F. Stevens et A. Tixhon, *L'Histoire de la Belgique Pour les nuls*, Paris, First, 2010., pp. 363-375. ; par communautés il faut entendre ici des ensembles d'individus et non les communautés en tant qu'institutions

Dans le même esprit, le principe de répartition des compétences est celui de l'exclusivité de celles-ci. Ceci induit une faible coopération, du moins en théorie, entre les entités qui exercent chacune leurs compétences sur leur territoire de façon autonome⁵.

Une particularité supplémentaire du fédéralisme belge, liée à l'exclusivité des compétences, est que les normes prises par les différentes composantes de l'État se trouvent sur un pied d'égalité, le droit fédéral ne primant pas sur le droit des entités fédérées⁶.

À ces principes, il faut ajouter le principe d'attribution qui implique que les entités fédérées ne disposent que des compétences qui leur sont attribuées par la loi. Les compétences restantes, dites résiduelles, sont du ressort du niveau fédéral⁷. Ces principes sont cependant tempérés par ce que l'on nomme les « pouvoirs implicites ». Ceux-ci permettent aux entités fédérées d'empiéter sur les compétences de l'échelon fédéral quand c'est nécessaire à l'exercice des compétences qui leur sont attribuées⁸. Il ne s'agit cependant pas d'un chèque en blanc dans la mesure où cet empiètement doit être marginal et nécessaire. Il faut aussi que la matière se prête à un traitement différencié d'une entité fédérée à l'autre⁹.

De plus, il existe des limites à l'exercice de leur compétence par les entités fédérées. D'une part, celles-ci doivent respecter le principe de proportionnalité, qui leur impose de ne pas exercer leurs compétences d'une manière qui rendrait impossible ou excessivement difficile l'exercice de leurs compétences par les autres autorités,¹⁰ et ce, en application du principe de loyauté fédérale¹¹. D'autre part, elles se doivent d'exercer leurs compétences « dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux. »¹². Il s'agit ici d'un décalque du principe européen de libre circulation des biens et des personnes transposé au sein de la structure fédérale belge.

5 C.-H. Born, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *Revue juridique de l'Environnement*, 2013, vol. 38, 1, pp. 205-229, pp. 206-207.; S. Happaerts, « Climate Governance in Federal Belgium: Modest Subnational Policies in a Complex Multi-Level Setting », *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 20151029, vol. 12, 4, pp. 285-301, p. 288.

6 C.-H. Born, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *op. cit.*, p. 206. ; S. Happaerts, « Climate governance in federal Belgium », *op. cit.*, p. 288.

7 C.-H. Born, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *op. cit.*, p. 207.

8 Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, art. 10.

9 C.-H. Born, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *op. cit.*, p. 207.

10 *Ibid.*

11 Const., art. 143, §1er.

12 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 6, §1er, VI, al. 3.

Chapitre 2 : La répartition des compétences environnementales et climatiques

Après cet aperçu des principes généraux de la répartition des compétences en Belgique, tournons-nous vers notre sujet principal : la répartition des compétences dans les domaines de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique.

Section 1 : L'environnement

Les compétences environnementales ont été transférées quasi intégralement aux régions par la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 dans son article 6 combiné à l'article 39 de la Constitution. Elles sont, en vertu de ce même article, divisées en deux grandes catégories. D'une part, l'environnement et la politique de l'eau¹³ qui comprennent la protection de l'environnement au sens large, en ce compris la lutte contre le bruit, la gestion des déchets, la police des établissements dangereux, les questions liées à l'eau potable et à l'égouttage ainsi que les dédommagements dus suite à des calamités publiques¹⁴. De l'autre, la rénovation rurale et la conservation de la nature¹⁵, cette catégorie visant la conservation de la nature à proprement parler, mais également le remembrement des zones agricoles, la gestion des espaces verts et des forêts, la chasse, la pêche fluviale, la pisciculture, la gestion des cours d'eau non navigables ainsi que la gestion des polders et waterings¹⁶. La politique agricole, qui a un impact considérable sur les problématiques environnementales, est également majoritairement entre les mains des régions¹⁷. Le remembrement, par exemple, est un outil stratégique pour la préservation de la biodiversité qui a eu, par le passé, notamment en encourageant l'arrachage massif des haies, un impact négatif conséquent sur celle-ci¹⁸. Les compétences régionales sont donc vastes et, en vertu des principes exposés plus haut, elles disposent d'une grande autonomie dans l'exercice de celles-ci.

Cependant, le législateur a jugé bon de maintenir dans l'escarcelle fédérale certaines compétences environnementales, telles que, l'établissement des normes de produits et de la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs¹⁹ ainsi que ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transit d'espèces non indigènes tant animales que végétales²⁰. En matière énergétique, il convient de noter que le cycle du combustible nucléaire ainsi que les grandes infrastructures de transport, la production et le stockage d'énergie sont du ressort de

13 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 6, §1er, II, al. 1.

14 *Ibidem*.

15 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 6, §1er, III.

16 *Ibidem*.

17 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 6, §1er, V.

18 L. THEUNIS, « 200.000 km de haies arrachées », disponible sur : <https://plus.lesoir.be>, 27 août 2019.

19 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 6, § 1er, II, al. 2.

20 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 6, § 1er, III, 2°.

l'autorité fédérale²¹. Toutes ces compétences jouent un rôle, non anecdotique, dans la protection de l'environnement et de la biodiversité. Il s'agit, néanmoins, d'exceptions à la règle générale de transfert des compétences aux régions et, à ce titre, elles doivent être interprétées strictement²².

On le voit donc, bien que le pouvoir fédéral dispose de compétences susceptibles d'avoir un impact non négligeable en la matière, la protection de l'environnement relève majoritairement des régions qui disposent d'une immense autonomie. Elles sont, de ce point de vue, de véritables états dans l'État, limitées principalement par les ambitions environnementales qu'elles sont prêtes à se donner.

Section 2 : Le changement climatique

En Belgique, il n'existe pas, à proprement parler, de compétence visant la lutte contre le changement climatique, elle n'est donc attribuée à aucune composante de l'État²³. Si cette absence peut surprendre et même choquer, elle peut s'expliquer par la nature particulière de la lutte contre le changement climatique. Ce dernier étant un phénomène dépendant d'une multitude de facteurs, il est impossible de s'y attaquer sans agir simultanément sur plusieurs fronts. Il s'agit également d'un phénomène global qu'il est impossible de résoudre localement. La protection de l'environnement diffère légèrement, bien qu'elle doive idéalement avoir lieu sur de larges territoires, elle peut, en certaines occasions, être mise en œuvre sur des aires spécifiques de taille variable. Il existe toutefois des domaines d'action privilégiés pour lutter contre le changement climatique. Nous allons donc nous intéresser à la répartition des compétences dans lesdits domaines.

Le premier de ceux-ci et le plus évident est la politique de l'énergie. Les compétences relevant de cette politique, réparties par l'article 6, § 1, VII de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, sont véritablement éclatées entre les régions et le fédéral. À titre d'exemple, les régions sont responsables de ce qui concerne les nouvelles sources d'énergie²⁴, catégories dont relèvent les sources d'énergie renouvelable, à l'exception de l'énergie nucléaire qui reste dans le domaine de compétence du pouvoir fédéral²⁵. Cependant, les régions ne peuvent exercer leurs compétences que sur leur territoire. La mer du Nord ne relève du territoire d'aucune

21 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 6, § 1er, VII, al. 2, b)-c).

22 C.-H. Born, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », op. cit., p. 209.

23 M. Dekleermaker, « Une histoire belge : La coopération en matière environnementale et climatique et la COP21 », *Fédéralisme Régionalisme*, 1 février 2019, vol. 18, *Le fédéralisme coopératif comme terrain de jeu du droit*, Articuler les équilibres fédéraux et les enjeux globaux : un jeu d'adresse, disponible sur <https://popups.uliege.be/443/1374-3864/index.php?id=1792> (consulté le 9 février 2020).

24 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, article 6, § 1er, VII, al. 1, f).

25 *Ibidem*.

région tel que fixé par la Constitution²⁶. En conséquence, l'éolien offshore en mer du Nord relève de la compétence fédérale, alors même qu'il s'agit d'un pôle très important du développement des énergies renouvelables dans le pays qui, en 2018, représentait une production de 1100 MW²⁷.

Une autre compétence importante est celle relative à l'économie. Les questions économiques sont au centre de la question de la lutte contre le changement climatique puisqu'il est aujourd'hui bien établi que notre modèle économique a une influence directe sur celui-ci. Cette compétence est, elle aussi, divisée entre les niveaux de pouvoir. Les régions ont hérité, entre autres, de la politique économique, de la gestion des ressources naturelles ainsi que des aspects régionaux de la politique du crédit et la gestion des organismes publics de crédit²⁸. Le pouvoir fédéral, de son côté, conserve dans son giron l'établissement des règles générales en matière de marchés publics, la politique monétaire ainsi que la société nationale d'investissement²⁹. Les compétences en matière de fiscalité sont, elles, encore plus éclatées et ne coïncident pas nécessairement avec les compétences matérielles des entités qui en disposent³⁰.

D'autres compétences jouent également un rôle dans cette lutte. La recherche scientifique, essentielle à notre compréhension du phénomène, peut relever de la compétence des communautés, des régions ou du fédéral selon les cas³¹. La formation et l'information des générations futures sont également des enjeux importants qui peuvent dépendre de la politique de l'enseignement dévolue, quant à elle, aux communautés.³²

En réalité, le phénomène du changement climatique est un problème global qui agit sur de multiples aspects de notre société. Il existe peu de domaines qui ne soient pas susceptibles d'être affectés par lui ou par une politique le concernant. Cependant, en nous limitant simplement aux compétences que nous avons citées plus haut, il est déjà possible de se rendre compte que la « compétence climatique » est littéralement éclatée. Une conclusion s'impose alors naturellement, une politique climatique efficace ne peut passer que par une coopération entre les différentes entités qui composent la Belgique.

26 Const., art. 5.

27 X, « Un million de ménages belges fournis en électricité par l'éolien offshore en mer du Nord », disponible sur : <https://www.rtb.be>, 17 août 2018.

28 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 6, § 1er, VI, al. 1.

29 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 6, § 1er, VI, al. 3-4.

30 F. Vanrykel, « La Politique Belge En Matière de Climat, Entre Autonomie et Coopération. Quelle Place Pour Une Vision Commune à l'échelle Nationale ? », *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 2017, vol. 3, p. 227.

31 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 6*Bis*.

32 Const., art. 127, § 1er, 2 °.

Chapitre 3 : L'aspect international

Jusqu'à présent, nous nous sommes limités aux aspects purement nationaux de la répartition des compétences environnementales. Intéressons-nous maintenant à l'influence exercée par l'Union européenne sur l'exercice des compétences environnementales par les différentes entités de la Belgique fédérale et, d'autre part, à l'influence des obligations internationales du pays.

Section 1 : L'influence de l'Union européenne (UE)

L'Union européenne a pour ambition d'être un acteur majeur de la lutte contre le changement climatique et de la préservation de l'environnement. Elle s'est très tôt intéressée à ces questions puisque, dès 1973, elle lance le premier programme d'action en matière d'environnement et que la compétence environnementale est, pour la première fois, formellement intégrée dans le droit primaire suite aux modifications du Traité de Rome par l'Acte unique européen de 1987³³. Aujourd'hui, la compétence environnementale de l'Union repose principalement sur les articles 192 et 193 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Une autre marque de l'intérêt que porte l'Union à la question environnementale se trouve dans le Traité sur l'Union européenne (TUE) qui la met sur un pied d'égalité avec les objectifs économiques, historiquement au centre du projet européen³⁴.

§1. Les instruments

Pour mener à bien sa politique environnementale, l'Union européenne dispose de deux instruments législatifs principaux, les règlements et les directives. Les règlements ont effet direct, c'est-à-dire qu'ils s'appliquent et se fondent dans la législation des États membres dès leur entrée en vigueur et sont invocables par des particuliers sans qu'aucune procédure interne ne soit nécessaire³⁵. Les directives, par contre, si elles lient les États membres quant au résultat à atteindre, doivent pour s'intégrer au droit national être transposées, c'est à dire réécrites sous la forme d'une norme législative nationale³⁶. Les États disposent d'une marge d'appréciation variable quant au contenu exact de cette nouvelle norme selon le degré de précision de la directive. Cependant, il peut arriver qu'une directive se voit reconnaître un effet direct si elle est suffisamment précise et inconditionnelle et à la condition que l'État membre ne l'ait pas transposée dans les délais³⁷.

33 Art. 25 de l'Acte unique européen

34 Art. 3, §3 du Traité sur l'Union européenne

35 Art. 288, al. 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après abrégé TFUE)

36 Art. 288, al. 3 TFUE

37 C.J.C.E., arrêt *Yvonne van Duyn c. Home Office*, 4 décembre 1974, 41/74, EU:C:1974:133.

Nous nous intéresserons surtout aux directives. En effet, les règlements étant d'application directe, les différentes entités composant notre État fédéral n'ont, par définition, aucune prise sur ceux-ci. Les directives, par contre, du fait de la nécessité de transposition, impliquent la mise en œuvre des mécanismes législatifs internes, ce qui se traduit en Belgique par l'obligation de déterminer l'échelon compétent pour prendre l'acte de transposition. Cette tâche peut se révéler compliquée lorsque la directive concerne une matière recouvrant plusieurs compétences entre les mains d'entités distinctes.

Avant d'en envisager les conséquences sur la répartition des compétences environnementales et climatiques en Belgique, plusieurs points importants méritent d'être rappelés. Tout d'abord, la nature supra-constitutionnelle du droit de l'Union signifie que les États membres ne peuvent le contrer ou y échapper au moyen d'une disposition de droit national. En ce qui concerne les directives, il en découle qu'un État ne peut simplement refuser de transposer une directive ou essayer d'annuler les effets de celle-ci par la mise en œuvre d'une norme interne³⁸. Ensuite, concernant la mise en œuvre du droit communautaire, la Commission européenne, qui est chargée du contrôle de celle-ci, reconnaît pour seul interlocuteur l'État membre, la structure interne de celui-ci et les difficultés qu'elle peut engendrer au regard de la transposition des directives ne la concernent pas. Autrement dit, un État membre ne peut justifier l'absence de transposition, le retard dans la transposition ou la mauvaise transposition d'une directive par les spécificités de son organisation³⁹. Dans le cas de la Belgique, le niveau fédéral sera donc tenu pour responsable des problèmes de transposition d'une directive, quand bien même, celle-ci ne relèverait pas de sa compétence. Enfin, la marge de manœuvre quant au contenu du texte transposant une directive peut fortement varier en fonction de sa précision, ce qui peut aboutir à ce que les différentes autorités compétentes soient contraintes d'adopter des textes similaires, voire identiques, ce qui vient fortement tempérer leur autonomie quant à leurs politiques⁴⁰.

§2. Les effets concrets

Comment le droit de l'Union européenne vient-il influencer concrètement la répartition des compétences environnementales et leur exercice ? Nous l'avons vu, l'Union ne se préoccupe pas de la composition institutionnelle des États membres. Il n'est donc pas rare qu'une directive

38 F. Tulkens, « La nature supraconstitutionnelle du droit européen et son impact sur la répartition des compétences en matière de protection de l'environnement », *Revue de Droit de l'ULB*, 2009, vol. 2009, 1, pp. 201-215, pp. 205-206.

39 C.-H. Born, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *op. cit.*, p. 218 ; F. Tulkens, « La nature supraconstitutionnelle du droit européen et son impact sur la répartition des compétences en matière de protection de l'environnement », *op. cit.*, p. 208.

40 F. Tulkens, « La nature supraconstitutionnelle du droit européen et son impact sur la répartition des compétences en matière de protection de l'environnement », *op. cit.*, p. 208.

européenne concerne des matières qui relèvent de diverses compétences attribuées à plusieurs niveaux de pouvoir. Il se peut aussi que, bien que la compétence matérielle soit dans les mains d'un niveau de pouvoir, elle excède la compétence territoriale de chacune des entités qui composent ce niveau. Un mélange de ces deux situations est évidemment également possible. Dès lors, la coopération s'impose et, bien souvent, la volonté d'éviter une amende imposée par la Commission suffit à permettre celle-ci. Cette coopération passe le plus souvent par un accord de coopération entre les entités concernées. La conclusion de ces accords de coopération volontaires est prévue et encadrée par l'article 92bis §1 de la Loi spéciale de réformes institutionnelles⁴¹. Il peut cependant arriver qu'aucun accord ne soit trouvé et qu'une ou plusieurs des entités concernées souhaitent faire cavalier seul en transposant elle-même la directive en question. En théorie, rien ne l'en empêche sauf s'il s'agit d'une des matières devant obligatoirement faire l'objet d'un accord de coopération en vertu de la loi⁴². Cependant, cette transposition peut, du fait de l'objet de la directive, aboutir à un excès de compétence matérielle ou territoriale qui contrevient donc aux principes d'exclusivité ou d'attribution, centraux dans le fédéralisme belge, mais également à la proportionnalité qui ne l'est pas moins. On se retrouve donc face à un problème, d'un côté, la nature du fédéralisme de notre pays tend à donner un maximum d'autonomie aux entités fédérées afin de permettre une cohabitation harmonieuse entre deux communautés en application du proverbe « chacun chez soi et les vaches seront bien gardées ». De l'autre, en raison de certaines obligations nationales, une coopération dans certains domaines semble inévitable, car une transposition distincte par chacune des entités compétentes ne se révèle ni souhaitable ni praticable en raison des principes mêmes qui gouvernent la répartition des compétences⁴³.

En 2011, la Cour constitutionnelle va rendre un arrêt qui s'attaque directement à cette question⁴⁴. L'affaire concernait un décret de la Région flamande qui transposait une directive élargissant le mécanisme des quotas d'émission de CO2 au secteur du transport aérien. La Région de Bruxelles-Capitale estima qu'en prenant ce décret, la Région flamande dépassait sa compétence territoriale, violant par là le principe de loyauté fédérale et en demanda donc l'annulation⁴⁵. La Cour, dans son analyse, rappelle que, si la loi spéciale n'en dispose pas autrement, les entités fédérées ont tout loisir pour édicter des normes dans leurs domaines de compétences⁴⁶. Elle rappelle cependant aussi que cela ne doit pas aboutir à ce qu'elles excèdent leur compétence territoriale⁴⁷.

41 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis §1er.

42 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis §§2-6.

43 F. Tulkens, « La nature supraconstitutionnelle du droit européen et son impact sur la répartition des compétences en matière de protection de l'environnement », op. cit., p. 209.

44 C.C., 2 mars 2011, n°33/2011.

45 *Ibidem*.

46 *Ibid*, B.4.2.

47 *Ibid*, B.4.4.

Or, elle estime que c'est le cas en l'espèce⁴⁸. En conséquence de quoi, elle annule le décret flamand de transposition⁴⁹. Elle ne s'arrête cependant pas là et met en évidence le fait que, si on ne se trouve pas dans le cadre d'une matière dans laquelle la loi impose la conclusion d'un accord de coopération, l'État fédéral, les communautés et les régions n'ont pas d'obligation d'en conclure⁵⁰. Elle n'en arrive pas moins à la conclusion que la nature fondamentalement transrégionale des émissions de gaz à effet de serre causées par le transport aérien ainsi que les obligations imposées par l'Union européenne, qui impliquent qu'il n'y ait qu'une seule autorité chargée de la question par pays, font qu'en l'espèce, les compétences des régions et de l'État fédéral sont fortement imbriquées et ne peuvent donc plus être exercées que dans le cadre d'une coopération⁵¹. La Cour impose donc un accord de coopération dans une matière pour laquelle la loi ne le prévoit pas⁵².

Il s'agit d'une première en droit de l'environnement, mais il faut bien préciser que, ce faisant, elle ne fait que suivre une jurisprudence qu'elle avait déjà développée dans d'autres matières et dont le point de départ peut être fixé à un arrêt de 2003 dans lequel elle reconnaissait la nécessité d'une coopération entre entités en matière d'attribution de fréquences aux radios et télévisions⁵³, jurisprudence développée dans trois autres arrêts portant sur la même matière⁵⁴. Elle avait cependant auparavant refusé d'appliquer celle-ci dans une affaire concernant l'environnement et la santé dans un arrêt de 2009⁵⁵. On notera également qu'en 2000, la section législation du Conseil d'État avait déjà conclu à la nécessité d'un accord de coopération face à un enchevêtrement de compétences⁵⁶.

Cet exemple nous montre l'impact du droit de l'Union sur notre système de répartition des compétences.

Tout d'abord, il met en lumière ce que ce système a d'artificiel, en montrant que, d'une part, il n'est pas parfait et qu'il est impossible de ranger toutes les matières d'après les critères qu'il édicte et que certaines recouvrent forcément plusieurs compétences. Mais c'est une caractéristique commune à toutes les formes de classement, peu importe l'exhaustivité des critères choisis, il y aura toujours quelque chose qui échappera à ce classement et viendra le perturber. D'autre part, il illustre

48 *Ibid*, B. 8.1-2.

49 *Ibid*, B. 9.

50 *Ibid*, B. 10.2 al. 1.

51 *Ibid*, B. 10. 2 al. 2.

52 *Ibid*.

53 C.A., 24 juin 2003, n° 92/2003.

54 C.A., 14 juillet 2004, n° 132/2004 ; C.A., 13 juillet 2005, n°128/2005 ; C.A., 8 novembre 2006, n°163/2006.

55 C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009 ; Pour plus d'informations sur le développement de cette jurisprudence et les quatre arrêts cités se référer à : H. Orban, « Les accords de coopération obligatoires. Les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle », *Revue belge de Droit constitutionnel*, 2011, 1, pp. 3-22, pp. 11-16.

56 C.E. (section législation), avis n° 29.489 du 22 mars 2000 sur un avant projet d'ordonnance organique du régime juridique du domaine public terrestre en Région de Bruxelles-Capitale.

à merveille le fait que ce système n'est qu'un système parmi d'autres. L'UE poursuit ses objectifs et politiques propres sans égard pour les caractéristiques internes des États membres. Elle produit donc des normes qui ne s'insèrent pas toujours correctement dans les systèmes mis en place par les États. Cela implique donc qu'il est tout à fait possible de répartir à nouveau les compétences et même de les retravailler, de les recomposer selon de nouveaux critères. Elles ne sont pas figées dans le marbre, ne sont pas l'expression d'une vérité universelle, mais celle de critères subjectifs adoptés à une certaine époque. Le droit européen nous pousse ainsi à réfléchir à la répartition de nos compétences et ouvre la porte à une redéfinition de celles-ci qui soit plus en accord avec ces critères.

Ensuite, il nous montre de quelle manière notre droit a déjà dû s'adapter à celui de l'Union. Avant cet arrêt, la Cour constitutionnelle n'était pas encline à imposer des accords de coopération obligatoires non prévus par la loi dans les matières environnementales. Il a fallu une affaire qui tire son origine d'une directive pour qu'elle modifie sa position. Le droit de l'Union a donc forcé notre système à s'adapter, à aller vers plus de coopération alors même que celui-ci tend plutôt à plus d'autonomie des différentes entités⁵⁷. Il ne s'agit certes que d'un arrêt, mais il existe d'autres exemples. Ainsi l'article 92bis §3 de la Loi spéciale de réformes institutionnelles prévoit une coopération obligatoire « pour l'application aux niveaux fédéral et régional des règles fixées par la Communauté européenne concernant les risques d'accident majeur de certaines activités industrielles »⁵⁸. Les règles en question sont issues de la directive dite SEVESO 3⁵⁹, dont nous aurons l'occasion de reparler. Dans ce cas, c'est la loi spéciale elle-même qui a été modifiée pour permettre une mise en œuvre efficace du droit de l'Union. La mise en œuvre du règlement REACH⁶⁰, qui a abouti à un accord de coopération⁶¹, volontaire cette fois, entre l'État fédéral et les régions, en est un autre exemple⁶².

57 S. Happaerts, S. Schunz et H. Bruyninckx, « Federalism and Intergovernmental Relations: The Multi-Level Politics of Climate Change Policy in Belgium », *Journal of Contemporary European Studies*, 1 décembre 2012, vol. 20, 4, pp. 441-458, p. 449.

58 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92bis, §3, b).

59 Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil, *JOUE*, L. 197, 24 juillet 2012.

60 Règlement (CE) 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) no 793/93 du Conseil et le règlement (CE) no 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, *JOUE*, L. 396, 30 décembre 2006.

61 Accord de coopération du 17 octobre 2011 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances (REACH), *M.B.*, 14 mars 2012.

62 C.-H. Born, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *op. cit.*, p. 213.

L'impact du droit de l'Union sur notre système de répartition des compétences, mais également la façon dont ces compétences sont exercées est donc non négligeable. Cette influence incite les composantes de l'État belge à plus de coopération alors même que cette coopération ne leur est pas naturelle. Elle semble constituer une force opposée à celle centrifuge qui anime notre fédéralisme.

Section 2 : Les obligations internationales

La Belgique a bon nombre d'obligations internationales, celles-ci impliquant d'être représentée dans des organisations et lors de conférences. Or, comme nous l'avons constaté, les matières environnementales et climatiques relèvent rarement de la compétence d'une seule entité. Comment parler d'une seule voix alors que chaque composante de l'État peut avoir sa propre vision de la situation, ses propres objectifs politiques ? Une autre question concerne la représentation dans des organes internationaux qui n'acceptent qu'un seul représentant par pays quand le sujet dont il est question concerne plusieurs entités soit parce qu'il recouvre plusieurs compétences soit parce qu'il s'intègre dans une compétence qui a, par exemple, été régionalisée et relève donc de la compétence de chacune des régions dans les limites de leur territoire.

En vertu de la Constitution, tant le pouvoir fédéral que les communautés et régions sont compétents pour la coopération internationale et la conclusion des traités dans leurs domaines de compétence⁶³. Aussi, pour autant qu'on soit dans le domaine de compétence exclusive d'une entité, celle-ci dispose d'une grande autonomie quant à sa politique internationale. Néanmoins, en ce qui concerne la conclusion de traités, les gouvernements des entités fédérées doivent informer le gouvernement fédéral avant d'entamer toute négociation. Si certains critères sont remplis, ce dernier peut imposer une suspension de la procédure menant à la conclusion du traité en question, suspension qui peut devenir définitive⁶⁴. Bien qu'il ne s'agisse pas ici d'une procédure propre aux questions environnementales ou climatiques, on voit déjà en quoi la question des relations internationales peut amener à tempérer l'autonomie des entités fédérées. Cependant, intéressons-nous plus particulièrement à ce qu'on appelle les traités mixtes. Il s'agit de traités qui ressortent à la fois de la compétence du fédéral et d'une ou plusieurs entités fédérées⁶⁵. Pour ce type de traité, il est impensable qu'une des entités décide seule, car, ce faisant elle empiéterait sur les compétences des autres ce qui constituerait une violation manifeste du principe de loyauté fédérale. C'est pourquoi le législateur spécial a jugé bon d'imposer, à l'article 92bis §4ter de la Loi spéciale de Réformes

63 Const., art. 167, §1er, al. 1.

64 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 81 §1-5.

65 C.-H. Born, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », op. cit., p. 210 ; M. Dekleermaker, « Une histoire belge », op. cit.,

institutionnelles⁶⁶, une coopération entre les entités concernées par la conclusion de tels traités, un accord de coopération devant être conclu pour chacun d'entre eux. Ce même article impose également la conclusion d'accords de coopération réglant les modalités de la représentation de la Belgique dans les organisations internationales par les composantes de l'État concernées par celle-ci⁶⁷. Du fait qu'elles soulèvent des problématiques de nature transfrontalière, les questions de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique sont fort présentes sur la scène internationale. Et, comme nous l'avons vu, elles relèvent de nombreuses compétences éparpillées entre les diverses entités composant la Belgique. La question de la coopération à l'international est donc très présente dans ces matières.

Nous voyons donc qu'en ce qui concerne l'environnement et la lutte contre le changement climatique, les questions internationales viennent également bouleverser les principes de la répartition des compétences en imposant de coopérer. La question de la coopération prend ici un sens particulier, car, si les entités ne parviennent pas à un accord, cela ne signifie pas simplement que certaines politiques ne pourront pas être mises en œuvre, mais également que la Belgique sera incapable de s'exprimer et donc de peser sur la scène internationale. Cet impact sur la stature internationale du pays peut être un incitant poussant les différentes entités à prendre la coopération au sérieux.

⁶⁶ Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis, §4ter.

⁶⁷ Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis, §4bis.

Partie 2 : La coopération

Dans la première partie, nous avons vu en quoi divers facteurs rendaient une coopération entre les entités de notre pays inévitable en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique. Nous allons dresser, dans le premier chapitre, un tableau des outils servant à gérer cette imbrication des compétences. Le deuxième chapitre sera consacré à un instrument particulier, l'accord de coopération. Dans le troisième chapitre, nous examinerons les lieux de coopération en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique. Enfin, dans le dernier chapitre, nous tenterons de synthétiser les problèmes auxquels font face les accords et les lieux de coopération afin de voir si, sur cette base, nous pouvons identifier des problèmes communs traversant l'ensemble de la coopération environnementale et climatique.

Chapitre 1 : Conflit et coopération

Comme nous l'avons vu, malgré un système faisant la part belle à l'autonomie des composantes de l'État, il existe de nombreux points de recouvrement entre les compétences des diverses entités. Il est, dès lors, nécessaire d'établir un cadre institutionnel permettant de régler les questions qui ne manqueront pas d'émerger de ces recouvrements. En simplifiant, on peut considérer que ces questions se posent sous deux aspects. Tout d'abord, le règlement de conflits, soit lorsqu'un conflit de compétence a déjà émergé, soit lorsqu'un conflit potentiel est identifié. Ensuite, la question de la coopération des entités dans l'exercice de compétences qui ne peuvent être exercées par chacune d'entre elles séparément. Cette division est évidemment simpliste puisque ces deux aspects s'entremêlent souvent, un conflit pouvant, par exemple, signaler la nécessité d'une coopération et qu'ils tendent fondamentalement vers un même objectif, s'assurer que ce système complexe de répartition des compétences fonctionne le plus paisiblement et efficacement possible. Dans un but de clarté, elle sera cependant utilisée dans ce chapitre en vue de présenter les divers instruments mis en place par le cadre institutionnel de la Belgique fédérale pour réguler le système de répartition des compétences.

Section 1 : Le conflit

La question du conflit de compétence peut se poser à deux moments différents. Soit, *a priori*, avant qu'une entité n'intervienne dans la matière en question, lorsque la possibilité d'un conflit futur est soulevée. Soit, *a posteriori*, lorsqu'une entité s'est saisie de la matière en question et qu'une autre entité estime que cette action empiète sur ses compétences.

En ce qui concerne la gestion *a priori*, il existe un certain nombre de mécanismes, dont le

principe de loyauté fédérale, qui tendent à éviter qu'une entité politique n'exerce ses compétences sans aucun égard pour la façon dont cet exercice pourrait affecter la capacité des autres à exercer les leurs. Il s'agit d'un premier frein qui incite les entités à se poser la question du conflit de compétence et vise à éviter que l'exercice de celles-ci ne mène à des conflits de compétence⁶⁸. La section législation du Conseil d'État joue également un rôle important dans la prévention des conflits de compétence. Les avis qu'il émet sur la constitutionnalité et la légalité des normes adoptées tant par les entités fédérées que par le pouvoir fédéral permettent de s'assurer que chacun reste dans son domaine de compétence, limitant par là le risque de conflits⁶⁹. Bien que son rôle soit strictement consultatif, le coût politique de passer outre ses avis confère à la section législation un pouvoir d'influence non négligeable⁷⁰. Il faut cependant relever que la section est divisée entre chambres francophones et chambres néerlandophones indépendantes l'une de l'autre, rendant chacune leurs avis uniquement dans leur langue et s'occupant chacune de leur communauté et région⁷¹. Cette division peut amener les chambres à rendre des avis différents sur des questions semblables ce qui empêche alors la mise en place d'une ligne d'interprétation commune de certaines dispositions et peut creuser l'écart entre les deux parties du pays sur certaines questions. Ce dernier peut, à son tour, mener à une cristallisation des conflits entre entités, résultat contre-productif s'il en est, au regard de l'objectif de prévention des conflits⁷².

C'est lorsqu'un conflit de compétence éclate malgré tout que les mécanismes de gestion *a posteriori* entrent en jeu.

Intéressons-nous aux mécanismes judiciaires qui peuvent se mettre en branle lorsqu'une entité estime qu'une autre excède sa compétence. Il faut, à cet égard, distinguer deux cas de figure. Soit l'excès supposé provient d'un acte de valeur législative, soit il est issu d'un acte réglementaire ou d'un simple acte administratif. Dans le premier cas, c'est la Cour constitutionnelle qui est compétente pour s'exprimer sur la constitutionnalité de l'acte. Si, à l'issue de son contrôle de constitutionnalité, la Cour estime qu'il y a bien un excès de compétence, elle annulera l'acte attaqué. Sinon, elle le maintiendra. Dans les deux cas, le conflit est réglé, car les arrêts de la Cour sont définitifs et ont autorité absolue de chose jugée⁷³. La composition de la Cour, paritaire

68 Const., art. 143 §1er ; J. Poirier, « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », *Regional & Federal Studies*, 1 septembre 2002, vol. 12, 3, pp. 24-54, pp. 34-35.

69 Lois du 12 janvier 1973 coordonnées sur le Conseil d'État, *M.B.*, 21 mars 1973, art. 2 §1er, al. 1 ; M. Reuchamps et F. Onclin, « La fédération belge », in B. Fournier et M. Reuchamps, *Le fédéralisme en Belgique et au Canada, Ouvertures sociologiques*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2009, pp. 19-40, p. 33.

70 J. Poirier, « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », *op. cit.*, p. 29.

71 Lois du 12 janvier 1973 précitées, art. 81, al. 3 ; J. Poirier, « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », *op. cit.*, p. 29.

72 *Ibid.*

73 Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *M.B.*, 7 janvier 1989, art. 9.

linguistiquement et composée d'une seule chambre⁷⁴, permet d'éviter les problèmes d'interprétation divergente qui se posent au Conseil d'État. Elle est de plus composée pour moitié de magistrats et pour moitié d'anciens politiciens, tous nommés par le roi⁷⁵. Cette composition non exclusivement judiciaire, qui reflète la crainte d'un gouvernement des juges, en fait un organe à même de prendre en compte la dimension politique des questions dont elle se saisit⁷⁶. C'est une caractéristique précieuse pour une institution chargée du contrôle des actes législatifs, actes ayant par nature une forte dimension politique. Dans le second cas, c'est à dire quand l'acte litigieux est de nature réglementaire, c'est la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui se prononce sur sa légalité et, lorsqu'elle juge l'acte illégal, l'annule⁷⁷. Contrairement à la section législation, ses arrêts n'ont pas simple valeur consultative mais sont exécutoires. Par contre, l'organisation des deux sections est semblable, les critiques résultant de la division en chambres francophones et néerlandophones, soulevées plus haut, s'appliquent donc également la section du contentieux administratif⁷⁸.

Il existe un autre outil de gestion des conflits *a posteriori*, le Comité de concertation. Techniquement parlant, il ne règle pas les conflits de compétence, qui sont du ressort des juridictions, mais les conflits d'intérêts, c'est-à-dire, des conflits de nature politique et non juridique⁷⁹. Cependant, la sixième réforme de l'État en donnant compétence à la Cour constitutionnelle pour sanctionner les violations du principe de loyauté fédérale, rôle auparavant dévolu exclusivement au Comité, a brouillé la distinction entre les deux⁸⁰. Lorsqu'un gouvernement ou une assemblée législative s'estime gravement lésé par une décision, il peut tenter une procédure en vue de suspendre la décision en question le temps que les parties parviennent à un accord. Si aucun accord n'est obtenu, le Comité se saisit de la question et rend une décision⁸¹. Il s'agit donc d'un organe politique qui ne s'occupe pas de questions juridiques, les conflits qu'il doit trancher sont donc d'une nature différente de ceux évoqués plus haut. De ce fait, son approche est différente, il ne se pose pas la question de la légalité des décisions, mais celle de leur opportunité⁸².

74 Loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée, art. 31.

75 Loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée, art. 32 et 34.

76 J. Poirier, « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », op. cit., p. 33.

77 Lois du 12 janvier 1973 précitées, art. 14 §1er.

78 Lois du 12 janvier 1973 précitées, art. 86 ; J. Poirier, « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », op. cit., pp. 29-30.

79 A.-E. Bourgaux, « La Belgique, Etat failli ou fédération... para-fédérale ? Le comité de concertation comme illustration des jeux du droit », *Fédéralisme Régionalisme*, 18 janvier 2019, disponible sur <https://popups.uliege.be/443/1374-3864/index.php?id=1768> (consulté le 20 mai 2020).

80 *Ibid.* ; M. Verdussen, « Comité de concertation », in M. Verdussen et M. Uyttendaele, *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 201-203, p. 203.

81 Loi ordinaire du 9 août 1980 de réforme institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, art. 32 ; A.-E. Bourgaux, « La Belgique, Etat failli ou fédération... para-fédérale ? », op. cit.,

82 J. Poirier, « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », op. cit., p. 33.

Il s'agit donc, en théorie, d'arriver à une solution satisfaisante pour les différentes parties et non pas de déterminer qui a raison. Il y a, on le voit, une volonté de parvenir à un compromis entre les parties⁸³. Cette particularité se reflète également dans sa composition puisque ses membres sont des représentants des différents gouvernements, à l'exception de celui de la Communauté germanophone, donc des différents intérêts en présence⁸⁴. Il y a toutefois une volonté de maintenir une certaine neutralité qui se traduit par une parité entre les représentants du gouvernement fédéral et ceux des gouvernements des entités fédérées⁸⁵. Dans le cas des représentants de la Région de Bruxelles-Capitale, une parité linguistique est également prévue et, pour le gouvernement fédéral, cette parité, bien que non prévue dans le texte de la loi, semble s'imposer indirectement par le biais d'autres dispositions avec comme conséquence que le Comité dans son ensemble est paritaire linguistiquement⁸⁶. Le Comité de concertation est donc un organe complémentaire à la Cour constitutionnelle et au Conseil d'État. Il permet aux acteurs concernés de résoudre par eux-mêmes des différents politiques importants qui restent hors de portée des juridictions, même si la compétence de la Cour constitutionnelle en matière de loyauté fédérale change légèrement la donne à ce niveau. Il peut également jouer un rôle préventif. En effet, le fait qu'un conflit entre entités arrive devant le Comité témoigne d'une certaine gravité de la situation. Dès lors, lorsque cela se produit, les médias vont avoir tendance à se saisir du sujet, le rendant public. Or, cette publicité n'est pas toujours du goût des politiciens. Par conséquent, la menace faite par une entité de saisir le Comité peut favoriser la recherche d'une solution plus discrète au conflit, l'empêchant d'éclater au grand jour⁸⁷.

Nous avons maintenant une vue plus claire de la façon dont les conflits de compétence sont gérés au sein de l'État. Cela nous permet de mieux apprécier les conséquences pratiques de l'absence de coopération dans des matières se situant au carrefour des compétences des diverses composantes de l'État. Nous allons maintenant, en toute logique, nous intéresser à la coopération entre ces composantes.

83 W. Swenden et T. Jans Maarten, « 'Will it stay or will it go?' Federalism and the sustainability of Belgium », *West European Politics*, 1 novembre 2006, vol. 29, 5, pp. 877-894, p. 887.

84 Loi ordinaire du 9 août 1980 précitée, art. 31.

85 *Ibidem*.

86 Loi ordinaire du 9 août 1980 précitée, art. 31 §1, 5) ; A.-E. Bourgaux, « La Belgique, Etat failli ou fédération... para-fédérale ? », *op. cit.*, ; S. Happaerts, S. Schunz et H. Bruyninckx, « Federalism and Intergovernmental Relations », *op. cit.*, p. 8 ; M. Reuchamps et F. Onclin, « La fédération belge », *op. cit.*, p. 33.

87 J. Poirier, « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », *op. cit.*, p. 34.

Section 2 : La coopération

Le conflit n'est évidemment pas le seul dénouement possible aux situations dans lesquelles les compétences de plusieurs entités se croisent. Il peut arriver que lesdites entités optent pour une autre solution, la coopération. En Belgique, celle-ci se réalise au moyen de divers instruments que nous allons présenter.

Elle peut, tout d'abord, s'incarner dans l'établissement de lieux de rencontre. Ainsi, un des objectifs de la sixième réforme de l'État était de faire du Sénat un endroit où les parlements des entités fédérées puissent se rencontrer et participer à la gestion des affaires fédérales⁸⁸. Il s'agissait donc clairement de faire de cette institution un lieu de coopération, d'impliquer les entités fédérées dans l'élaboration et l'adoption de certaines dispositions touchant aux aspects jugés fondamentaux du fédéralisme, telles que les lois spéciales⁸⁹. Dans le même esprit, le Sénat peut à la demande de 15 de ses membres décider de produire un rapport d'information sur une question ayant des répercussions sur les compétences des entités fédérées⁹⁰. Cet objectif se reflète également dans sa composition puisque 50 des 60 sénateurs sont désignés par les parlements des Communautés et Régions, les 10 membres restants étant cooptés par les précédents⁹¹. Malheureusement, la pratique ne semble pas être à la hauteur de la théorie. Le Sénat s'avère être une institution faible aux compétences limitées. Les mesures sur lesquelles il doit se prononcer sont négociées directement par les partis politiques ce qui réduit à néant son rôle en tant que lieu de discussion et de négociation entre parlements⁹². Il n'y a, par ailleurs, pas de réels représentants de la Région de Bruxelles-Capitale, seulement des représentants désignés par le groupe linguistique francophone de son parlement et l'obligation pour les parlements de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Communauté flamande d'inclure un certain nombre de Bruxellois dans les sénateurs qu'ils désignent. La Communauté germanophone ne dispose, quant à elle, que d'un seul sénateur et les modalités de cooptation font que les sénateurs désignés par ce biais le sont aussi sur une base linguistique⁹³. Cela conduit à une bipolarisation du Sénat entre néerlandophones et francophones loin de l'idéal d'une institution vouée à la coopération par delà les barrières linguistiques⁹⁴.

88 A. Feyt, « Sénat », in M. Uyttendaele et M. Verdussen, Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 779-795, p. 779 ; M. Verdussen, « L'última reforma del Senat belga », Revista Catalana de Dret Públic, 4 décembre 2015, vol. 0, 51, pp. 74-84, p. 84.

89 A. Feyt, « Sénat », op. cit., p. 785 ; M. Verdussen, « L'última reforma del Senat belga », op. cit., p. 81.

90 Const., art. 65, al. 2.

91 Const., art. 67 ; M. Verdussen, « L'última reforma del Senat belga », op. cit., pp. 79-80.

92 *Ibid.*, p. 84.

93 A. Feyt et P. Vandernacht, « La réforme du Sénat, un tableau inachevé... », in M. Uyttendaele et J. Sautois (éd.), La sixième réforme de l'État (2012-2013) - Tournant historique ou soubresaut ordinaire?, Limal, Anthemis, 2014, pp. 81-102, pp. 88-89.

94 M. Verdussen, « L'última reforma del Senat belga », op. cit., p. 83.

Il existe toutefois d'autres institutions vouées à la coopération, tel le Comité de concertation dont nous avons déjà parlé. C'est pourquoi nous ne nous attarderons plus sur cet organe en tant que tel. Par contre, il n'a pas encore été fait mention d'organes qui existent en son sein, les conférences interministérielles. En effet, la loi du 9 août 1980 prévoit en son article 31bis que le Comité de concertation peut constituer des comités spécialisés, nommés conférences interministérielles, composés de membres de l'exécutif fédéral, des communautés et régions en vue de favoriser la coopération et les concertations entre les différentes entités fédérées et le fédéral⁹⁵. L'idée était de créer des structures souples, sans aucun pouvoir contraignant, au sein desquelles les diverses entités se rencontrent sur un pied d'égalité, permettant de faciliter la concertation et la conclusion d'accords de coopération⁹⁶. Il existe aujourd'hui des conférences interministérielles sur des sujets variés, notamment l'environnement⁹⁷ et récemment, en février 2020, la mise en place d'une conférence interministérielle consacrée à la lutte contre le racisme a été annoncée⁹⁸.

La coopération n'est pas qu'une affaire de lieux de rencontre, elle s'exprime aussi au travers de normes prises par les différentes entités. À cet égard, un mécanisme mis en place par la sixième réforme de l'État est particulièrement intéressant, le décret conjoint⁹⁹. Il s'agit de normes adoptées par les parlements de plusieurs entités fédérées dont le contenu est identique et a été négocié par lesdites entités¹⁰⁰. Ce mécanisme a été conçu pour être complémentaire aux accords de coopération, dont il sera question plus en détail au chapitre suivant, avec lesquels il partage donc certaines caractéristiques¹⁰¹. Il faut cependant noter que, contrairement à ceux-ci et à tous les instruments dont nous avons parlé jusqu'ici, il ne concerne que les entités fédérées, y compris la Commission communautaire commune, le pouvoir fédéral en étant exclu¹⁰². L'initiative d'un tel décret peut émaner tant des gouvernements que des parlements des entités concernées¹⁰³. Ces décrets peuvent porter sur « la création et la gestion conjointe de services et institutions communs, sur l'exercice

95 Loi ordinaire du 9 août 1980 précitée, art. 31Bis.

96 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge: fondements et institutions*, Bruxelles, Éditions Larcier, 3e édition, revue et augmentée, 2017, pp. 854-856 ; M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 842-843.

97 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 854.

98 BELGA, « La Belgique organisera une conférence interministérielle sur la lutte contre le racisme », disponible sur : <https://www.rtbf.be>, 19 février 2020.

99 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis/1 ; Loi spéciale du 6 janvier 2014 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *M.B.*, 31 janvier 2014 ; On parlera de décrets et ordonnances conjoints ou d'ordonnances conjointes dans les cas où la région Bruxelles-Capitale et/ou la commission communautaire commune sont impliquées

100 K. Munungu Lungungu, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution a minima ? », in *La sixième réforme de l'État (2012-2013) - Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 487-525, p. 513.

101 Ibid., pp. 513-514.

102 Ibid.

103 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis/1, §2.

conjoint de compétences propres ou sur le développement d'initiatives en commun » et peuvent régler l'ensemble des compétences des entités qui les adoptent¹⁰⁴. Concernant leur exécution, elle peut se faire au moyen d'arrêtés d'exécution conjoints, mais ce n'est pas une obligation¹⁰⁵. Le fait qu'ils impliquent les parlements tout au long du processus leur confère une grande légitimité démocratique par rapport aux accords de coopération qui sont des actes essentiellement gouvernementaux. Il est également plus aisé pour une entité de s'en délier¹⁰⁶. L'outil a cependant très vite fait l'objet de critiques, certains lui prédisant un rôle purement décoratif en raison de son caractère facultatif et des lourdeurs procédurales qu'entraîne la consultation du parlement¹⁰⁷. Force est de constater, qu'en ce qui concerne les politiques environnementales et climatiques, cette prédiction s'est avérée exacte. Nous aurons l'occasion de nous pencher plus longuement sur cet instrument et son potentiel.

Un grand nombre d'autres mécanismes ont également été mis en place en vue de favoriser la collaboration, tels les processus de partage d'information entre entités, de consultation mutuelle, de représentation d'une entité au sein des organes d'une autre¹⁰⁸. Leur nombre important et leur usage assez circonstanciel font que nous ne les développerons pas ici.

Un dernier mécanisme de coopération et probablement le plus développée est l'accord de coopération. Il s'agit de l'instrument type de la coopération au sein de la Belgique fédérale et il en existe plusieurs centaines couvrant des matières variées¹⁰⁹. C'est, en outre, un instrument incontournable concernant les questions de politique environnementale, vu les nombreuses normes européennes à transposer¹¹⁰, et climatique, en raison de la forte imbrication des compétences dans ce domaine. Ceci fait de la conclusion d'accords de coopération une nécessité pratique¹¹¹. Son importance justifie que cet instrument fasse l'objet d'un développement plus étendu. C'est pourquoi le chapitre suivant lui sera spécifiquement consacré.

104 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis/1, §1er ; M. Uyttendaele, « Décrets conjoints », in M. Verdussen et M. Uyttendaele, *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 341-343, p. 341.

105 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis/1, §3.

106 K. Munungu Lungungu, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution à minima ? », op. cit., pp. 517-518 ; M. Uyttendaele, « Décrets conjoints », op. cit., p. 342.

107 K. Munungu Lungungu, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution à minima ? », op. cit., p. 522 ; M. Uyttendaele, « Décrets conjoints », op. cit., p. 343.

108 J. Poirier, « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », op. cit., p. 32 ; W. Swenden et T. Jans Maarten, « 'Will it stay or will it go?' », op. cit., p. 887.

109 S. Happaerts, S. Schunz et H. Bruyninckx, « Federalism and Intergovernmental Relations », op. cit., p. 7.

110 C.-H. Born, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », op. cit., p. 212.

111 M. El Berhoumi et C. Nennen, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *Aménagement - environnement : urbanisme et droit foncier*, 2018, vol. 1, 4, pp. 61-76, p. 65 ; F. Vanrykel, « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », op. cit., p. 232.

Chapitre 2 : Les accords de coopération

Dans ce chapitre, nous nous intéresserons aux accords de coopération, instruments par excellence de la coopération à la belge¹¹² et à leur importance en droit de l'environnement.

Section 1 : Présentation

On peut définir les accords de coopération comme « des conventions par lesquelles les partenaires fédéraux exercent conjointement leurs compétences propres par le biais d'un dispositif commun »¹¹³. Ils sont prévus par l'article 92bis de la Loi spéciale de réformes institutionnelles qui permet aux communautés, régions ainsi qu'à l'État fédéral de 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 »¹¹⁴. Les accords de coopération peuvent porter sur toutes les matières qui relèvent de la compétence des entités qui les concluent et celles-ci en fixent elles-mêmes les modalités. Il leur est cependant interdit de modifier la répartition des compétences prévue par ou en vertu de la Constitution, que ce soit par une restitution, un échange ou un abandon de compétence¹¹⁵. Il semblerait toutefois que cette règle ait été violée par de multiples accords de coopération ayant précisément pour objectif de contourner officieusement la répartition des compétences¹¹⁶.

Ces accords doivent être « négociés conclus par l'autorité compétente »¹¹⁷, le terme autorité compétente se réfère en principe aux gouvernements des entités parties à l'accord¹¹⁸. Le Conseil d'État n'a pas écarté la possibilité qu'il puisse également s'agir des parlements desdites entités, mais la doctrine semble de son côté divisée sur la validité juridique d'un tel accord¹¹⁹. Les accords de coopération demeurent donc d'un processus dominé par l'exécutif. La loi prévoit cependant que : « 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

112 S. Happaerts, S. Schunz et H. Bruyninckx, « Federalism and Intergovernmental Relations », op. cit., p. 7.

113 K. Munungu Lungungu et J. Poirier, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre sources du droit et soft law », in F. Ost et al. (éd.), Les sources du droit revisitées, vol. 2, Normes internes et infraconstitutionnelles, Limal, Anthémis, 2013, pp. 889-937, p. 890.

114 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis, §1er al.1.

115 D. Batselé, T. Mortier et M. Scarcez, « Les accords de coopération et les décrets conjoints », in Initiation au droit constitutionnel., Collection Initiations, 2e édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 553-561, p. 553 ; M. Uyttendaele et P. Minisier, « Accords de coopération », in M. Verdussen et M. Uyttendaele, Dictionnaire de la sixième réforme de l'état, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 13-29, p. 21.

116 J. Poirier, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? : Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », Revue de droit de l'ULB, 2006, vol. 33, pp. 261-314, p. 276.

117 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis, §1er, al.2.

118 M. Uyttendaele et P. Minisier, « Accords de coopération », op. cit., p. 13.

119 K. Munungu Lungungu, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution a minima ? », op. cit., pp. 501-503 ; M. Uyttendaele et P. Minisier, « Accords de coopération », op. cit., p. 13.

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. »¹²⁰. Cette disposition implique que les accords de coopération susceptibles d'avoir des effets importants sont malgré tout soumis à un contrôle des chambres législatives. Le but de l'obligation est d'éviter que la conclusion d'un accord de coopération ne puisse permettre de se passer de l'assentiment du pouvoir législatif¹²¹ dans des situations où, sans accord de coopération, il aurait été nécessaire pour prendre les mêmes mesures¹²². Outre l'importance, dans une société démocratique, d'un droit de regard des assemblées élues sur les mesures importantes, cette obligation présente d'autres avantages, notamment au niveau de la publicité, puisque cet assentiment entraîne la publication de l'accord au Moniteur belge. Elle permet également de soumettre l'accord au contrôle *a priori* de la section législation du Conseil d'État, et, le transformant en décret, d'éviter le doute sur sa nature juridique¹²³.

Section 2 : Nature et place dans la hiérarchie des normes

Les accords de coopération sont donc des contrats conclus entre différentes entités politiques. La façon la plus simple de comprendre leur nature est de les décrire comme une transposition dans l'ordre interne belge du mécanisme des accords internationaux. En effet, de nombreuses caractéristiques rassemblent objectivement ces deux instruments : leur nature négociée, l'égalité entre les partenaires et la nature étatique ou quasi étatique de ceux-ci ainsi que, dans certains cas, la nécessité d'un assentiment parlementaire. La pertinence de cette analogie est confirmée par le fait que le mécanisme d'assentiment aux accords de coopération semble copié sur celui d'assentiment aux traités¹²⁴. Les accords de coopération auraient donc, comme leurs pendants internationaux, une nature contractuelle¹²⁵.

Se pose maintenant la question de leur place dans la hiérarchie des normes. La loi spéciale ne la précise malheureusement pas. Cependant, l'analogie avec les traités internationaux peut une fois de plus nous servir. La section législation du Conseil d'État a, en effet, rappelé que, par analogie avec ces derniers, le principe de *pacta sunt servanda* s'applique aux accords de coopération. Cette même section a également estimé qu'une entité ne peut se délier implicitement d'obligations résultant d'un accord conclu entre elle et d'autres entités¹²⁶. Dès lors, en ce qui

120 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis, § 1er, al.2.

121 Pour des questions de de facilité, dans le cadre de ce mémoire, nous entendrons par pouvoir législatif les assemblées législatives et elles seules bien que le gouvernement fasse en réalité également partie du pouvoir législatif.

122 M. Uyttendaele et P. Minisier, « Accords de coopération », op. cit., p. 14.

123 H. Dumont, « L'Etat belge résistera-t-il à sa contractualisation ? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération », Revue de Droit de l'ULB, 2006, 1, pp. 315-344, pp. 342-343.

124 Y. Lejeune, Droit constitutionnel belge, op. cit., p. 754.

125 Ibid. ; M. Uyttendaele et P. Minisier, « Accords de coopération », op. cit., p. 17.

126 Y. Lejeune, Droit constitutionnel belge, op. cit., pp. 755-756 ; M. Uyttendaele et P. Minisier, « Accords de coopération », op. cit., p. 17.

concerne les accords de coopération faisant l'objet d'un assentiment, la doctrine semble s'accorder pour les situer au-dessus des normes de valeur législative, mais en dessous des lois spéciales¹²⁷. Concernant ceux ne faisant pas l'objet d'un assentiment, la doctrine semble plus divisée, Marc Uyttendaele et Patricia Minisier considèrent qu'ils sont supérieurs aux actes réglementaires unilatéraux, mais inférieurs aux actes législatifs. Cette position se base sur la considération que, ces accords n'impliquant à aucun moment les parlements, il n'est pas acceptable dans un régime représentatif qu'ils puissent primer sur des normes législatives¹²⁸. De son côté, Yves Lejeune estime que la primauté des accords de coopération ne résulte pas de l'assentiment parlementaire dont ils font l'objet, mais provient plutôt de la loi spéciale qui les institue. Selon lui, il suffit donc qu'un accord de coopération soit suffisamment précis et complet pour qu'il prime sur les normes de valeur législative, quand bien même il n'aurait pas fait l'objet d'un assentiment¹²⁹. Dans le cadre de ce travail, nous allons cependant adopter la première conception, car elle nous semble plus en phase avec les exigences d'une société démocratique.

Section 3 : Les accords de coopération obligatoires et facultatifs

Il existe une autre division fondamentale au sein des accords de coopération, la distinction entre accords de coopération obligatoires et facultatifs. Cette distinction trouve sa source dans l'article 92bis de la Loi spéciale de réformes institutionnelles. On peut, en effet, diviser cet article en deux parties. La première, le paragraphe 1 prévoit que « 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. »¹³⁰. La disposition offre donc aux partenaires fédéraux la possibilité de conclure des accords. Il ne s'agit en rien d'une obligation. Par ailleurs, il n'y a aucune spécification quant aux compétences visées. De tels accords peuvent donc être conclus par les entités dans toutes les matières qui relèvent de leur compétence et sont libres quant aux modalités de leur coopération¹³¹. Il y a toutefois une limite, dont nous avons déjà parlé, ces accords ne pouvant impliquer un échange, abandon ou une restitution de compétences¹³².

127 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 755 ; K. Munungu Lungungu et J. Poirier, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux », op. cit., pp. 909-910 ; M. Uyttendaele et P. Minisier, « Accords de coopération », op. cit., p. 18.

128 M. Uyttendaele et P. Minisier, « Accords de coopération », op. cit., pp. 18-19.

129 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 756.

130 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis §1er, al. 1.

131 J. Poirier, « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », op. cit., p. 37 ; M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 847.

132 M. Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, op. cit., p. 847.

La seconde partie de l'article 92bis, ses paragraphes 2 à 4undecies listent toute une série de situations et de matières dans lesquelles les entités sont tenues de conclure des accords de coopération, on parle donc d'accords de coopération obligatoires¹³³. On peut se demander pourquoi, dans un système de répartition des compétences axé sur l'autonomie des entités, rendre la coopération obligatoire. Quand on lit l'article 92bis, on constate que, souvent, l'obligation de coopération s'impose face à des matières qui dépassent le cadre de la compétence d'une entité. Ce peut être pour des raisons territoriales, par exemple : « pour l'entretien, l'exploitation et le développement des réseaux de télécommunication et de télécontrôle qui, en rapport avec le transport et la sécurité, dépassent les limites d'une Région »¹³⁴, mais aussi dans des situations où il est nécessaire de parler d'une seule voix, comme l'illustre le cas de la représentation auprès d'organisations internationales¹³⁵. Il s'agit donc de compétences qui, bien que réparties entre les diverses entités, ne pourraient être exercées correctement sans un minimum de coopération. Ces accords obligatoires jouent donc le rôle d'étais venant soutenir notre modèle de répartition des compétences en des points où l'autonomie stricte des entités qu'il prône s'avère impraticable. Leur nombre et importance croissent donc à chaque transfert de compétences vers les entités fédérées¹³⁶. Ce rôle n'est cependant pas l'apanage des accords de coopération obligatoires et il va sans dire qu'un nombre important d'accords de coopération facultatifs ont été conclus en réponse à des problèmes pratiques posés par la répartition des compétences¹³⁷. Il existe également des cas où la Cour constitutionnelle, estimant que c'était nécessaire à un exercice efficace des compétences, a contraint des autorités à conclure des accords de coopération alors que la loi spéciale ne le prévoyait pas¹³⁸. Elle semble s'octroyer cette compétence en vue de préserver le principe de proportionnalité dans des situations où elle considère que l'exercice unilatéral de ses compétences par une autorité violerait ce principe en raison de l'imbrication de ladite compétence avec celle d'autres autorités¹³⁹.

Avant de clôturer cette section, il convient de pointer brièvement une particularité des accords de coopération : les juridictions de coopération. La loi spéciale de 1980 prévoit, en effet, dans le cadre d'un accord de coopération obligatoire, l'obligation d'instituer une juridiction de coopération chargée de régler les litiges, liés à l'accord, pouvant survenir entre les parties¹⁴⁰. Une

133 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis §§2-4undecies.

134 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis, §3, a).

135 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis, §4bis.

136 M. Uyttendaele et P. Minisier, « Accords de coopération », op. cit., p. 23.

137 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge*, op. cit., pp. 759-760 ; J. Poirier, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? », op. cit., pp. 271-272.

138 H. Orban, « Les accords de coopération obligatoires. Les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle », op. cit., p. 9 ; M. Uyttendaele et P. Minisier, « Accords de coopération », op. cit., p. 24.

139 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge*, op. cit., pp. 757-759 ; H. Orban, « Les accords de coopération obligatoires. Les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle », op. cit., pp. 21-22.

140 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis, §5.

telle juridiction peut également être instituée dans le cadre d'un accord de coopération facultatif¹⁴¹. Cette particularité souligne la place singulière des accords de coopération dans l'ordre normatif belge. Cependant, il faut également noter que, malgré l'obligation légale, de nombreux accords de coopération obligatoires n'ont pas institué de juridiction de coopération¹⁴².

Section 3 : Les fonctions

Maintenant que la nature des accords de coopération est plus claire, penchons-nous sur leur finalité, les fonctions qu'ils remplissent et qui justifient la mise en place de tels instruments. Une façon de les classer consiste à les diviser en fonctions explicites et fonctions implicites¹⁴³.

Les fonctions explicites sont les fonctions avouées, officielles d'un accord de coopération. Elles peuvent se répartir en plusieurs catégories. La fonction de coordination matérielle permet, comme son nom l'indique, de coordonner l'exercice de leurs compétences par les entités signataires, de s'accorder sur les politiques mises en place dans tel ou tel domaine¹⁴⁴. La fonction de coopération procédurale consiste à s'accorder, non pas sur des politiques ou sur l'exercice concret de compétences, mais bien sur des règles procédurales encadrant, par exemple, des concertations futures ou le règlement de conflit¹⁴⁵. La fonction organique se manifeste lorsqu'un accord met en place des organes communs qui serviront de base à la mise en place ultérieure d'une coopération matérielle¹⁴⁶. Enfin, la fonction d'ingénierie constitutionnelle désigne les cas où la conclusion d'un accord de coopération est, en vertu de la loi, une condition nécessaire au transfert effectif de compétences aux entités fédérées¹⁴⁷.

Les fonctions implicites sont des fonctions cachées, qui dépassent le cadre prévu par l'article 92bis. Elles permettent de contourner la répartition des compétences telle que prévue par ou en vertu de la Constitution ce qui, comme nous l'avons déjà vu, est formellement interdit¹⁴⁸. Il y a là une fonction d'ingénierie constitutionnelle qui peut, par exemple, permettre le financement par une entité de projets qui ne ressortent pas de sa compétence. Cette fonction peut servir des objectifs louables, mais également plus pernicioeux en faisant, par exemple, de l'accord un moyen pour une

141 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis, §6.

142 M. Uyttendaele et P. Minisier, « Accords de coopération », op. cit., p. 25.

143 K. Munungu Lungungu et J. Poirier, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux », op. cit., p. 908 ; J. Poirier, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? », op. cit., p. 275.

144 J. Poirier, « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », op. cit., p. 46 ; « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? », op. cit., p. 275.

145 K. Munungu Lungungu et J. Poirier, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux », op. cit., p. 908 ; J. Poirier, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? », op. cit., p. 276.

146 K. Munungu Lungungu et J. Poirier, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux », op. cit., p. 908.

147 Ibid. ; J. Poirier, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? », op. cit., p. 276.

148 D. Batselé, T. Mortier et M. Scarcez, « Les accords de coopération et les décrets conjoints », op. cit., p. 553 ; M. Uyttendaele et P. Minisier, « Accords de coopération », op. cit., p. 21.

entité en position de force de faire pression sur une autre ou en étant utilisée par des exécutifs en vue de réorganiser des compétences sans l'assentiment des parlements, contournant par là le pouvoir législatif¹⁴⁹.

Après ces considérations assez générales, plongeons-nous dans le vif du sujet en nous intéressant aux accords de coopération qui règlent des questions relatives à la politique environnementale et climatique.

Section 4 : L'environnement et le changement climatique

La première constatation qui s'impose quand on s'intéresse à la coopération dans le domaine des politiques environnementales et de lutte contre le changement climatique est que l'accord de coopération en est l'instrument phare. À titre d'exemple et uniquement dans ces matières, le site de la Région wallonne liste 32 accords de coopération conclus par elle depuis 1993 et applicables de nos jours¹⁵⁰. Ceux-ci traitent des sujets variés allant de la gestion de la nappe du calcaire carbonifère de la région du Tournaisis¹⁵¹ à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses¹⁵².

Plusieurs caractéristiques de ces accords valent la peine d'être soulignées. Tout d'abord, bien qu'ils relèvent en majorité de la catégorie des accords de coopération facultatifs¹⁵³, une proportion significative des accords conclus dans les domaines de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique sont en fait rendus nécessaires par de la législation européenne ou les obligations internationales de la Belgique¹⁵⁴. Ils ne résultent donc pas d'une volonté spontanée de travailler ensemble dans le chef des diverses entités composant la structure fédérale du pays. Cette constatation vient nuancer l'impression d'une coopération volontaire, riche et développée. Parmi ces derniers, on retrouve des accords qui ne servent qu'à définir une transposition commune de directives¹⁵⁵. Dans ces cas, on se demande même si on peut parler réellement de coopération, vu qu'il ne s'agit finalement que de réécrire un texte législatif européen préexistant moyennant quelques adaptations à la marge.

149 K. Munungu Lungungu et J. Poirier, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux », op. cit., p. 908 ; J. Poirier, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? », op. cit., pp. 276-280.

150 Disponibles à l'adresse suivante : <http://environnement.wallonie.be/legis/accords.htm>

151 Accord de coopération du 2 juin 1997 entre la Région wallonne et la Région flamande relatif à la nappe du calcaire carbonifère de la région du Tournaisis, *M.B.*, 17 décembre 1997.

152 Accord de coopération du 16 février 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, *M.B.*, 20 avril 2016.

153 26 des accords listés sur le site <http://environnement.wallonie.be/legis/accords.htm> sont des accords de coopération facultatifs.

154 15 des accords listés sur le site <http://environnement.wallonie.be/legis/accords.htm> rentrent dans cette catégorie.

155 Par exemple l'accord de coopération du 16 février 2016 qui transpose la directive 2012/18/UE dite Seveso 3

Ensuite, quand on s'intéresse au contenu des accords, on constate qu'ils concernent en majorité des domaines précis dans lesquels les entités souhaitent établir un cadre commun. La coopération ne se ferait que sur des points bien délimités et, dans les rares cas où elle est plus ambitieuse, on s'aperçoit que cela dérive d'obligations européennes ou internationales, comme l'illustre l'accord de coopération relatif au plan national climat¹⁵⁶. Ce dernier est assurément ambitieux puisqu'il vise à établir un plan destiné à mettre en place une stratégie nationale de réduction des émissions de gaz à effets de serre. Il institue la Commission Nationale Climat (CNC), un organe au sein duquel sont représentées les régions et l'État fédéral, censé être le moteur de la coopération climatique belge¹⁵⁷. Nous aurons d'ailleurs l'occasion, dans le prochain chapitre, de nous pencher sur sa mise en pratique. Toutefois, cet accord est-il le fruit d'une volonté des entités de mieux s'attaquer aux problèmes climatiques ? Non, il s'agit d'une contrainte imposée par des accords internationaux qui, peu intéressés par la structure interne de notre État, ont assigné des objectifs et obligations à la Belgique, qu'il s'agit de répartir entre entités pour, ensuite, centraliser les rapports à transmettre aux organisations internationales chargées de veiller au respect desdits accords. On voit donc qu'il y a un manque de volonté politique ou, en tout cas, de volonté politique traduite en actes, de coopérer réellement, c'est à dire de se saisir ensemble du problème posé par le changement climatique et la dégradation de l'environnement.

De façon générale, la coopération, même lorsqu'elle est facultative et donc *a priori* volontaire, semble n'être présente que dans les cas où il est impossible de l'éviter. Soit elle est imposée par une législation internationale ou nationale, comme c'est le cas, par exemple, de l'accord que nous venons d'évoquer, mais également dans le cadre de la coopération au sujet des substances dangereuses¹⁵⁸ et de la maîtrise des accidents qui y sont liés¹⁵⁹. Soit elle résulte d'une nécessité pratique, comme l'illustre l'accord de coopération concernant les échanges d'informations relatives aux projets ayant un impact transrégional sur l'environnement¹⁶⁰. Dans ce dernier cas, on comprend aisément, vu le recouvrement de compétence territoriale, qu'un certain degré de coopération soit absolument nécessaire à l'exercice correct de celles-ci par chaque partie. Même là, elle semble malgré tout être limitée au minimum vital quant à son contenu comme en témoigne la brièveté de ce

156 Accord de coopération du 14 novembre 2002 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.*, 15 juillet 2003.

157 *Ibid*, art. 2-10.

158 Accord de coopération du 17 octobre 2011 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances (REACH), *M.B.*, 14 mars 2012.

159 Accord de coopération du 16 février 2016 précité.

160 Accord de coopération du 4 juillet 1994 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant les échanges d'informations relatives aux projets ayant un impact transrégional sur l'environnement, *M.B.*, 11 août 1994.

même accord qui ne contient en tout et pour tout que sept articles¹⁶¹ ! Il y a peu d'espace pour la mise en place de réelles politiques communes ou pour une coopération qui serait le fruit d'une volonté non contrainte de gérer plus efficacement une problématique complexe.

Les accords de coopérations souffrent, en outre, de façon globale, d'un problème lié aux modalités de leur conclusion et négociation : le manque d'implication du pouvoir législatif. Les accords sont négociés par les gouvernements et, même si, comme nous l'avons vu plus tôt, les plus importants d'entre eux doivent être approuvés par les assemblées législatives des entités signataires, ce n'est pas toujours le cas en pratique¹⁶². De plus, même quand la procédure d'assentiment est correctement appliquée, les parlements n'ont pas le loisir de proposer des amendements ou des modifications au texte, ils sont tenus de l'accepter ou de le rejeter en bloc. Leur décision doit, par conséquent, être basée sur une appréciation générale de l'accord, ce qui n'est pas pour les inciter à procéder à un examen détaillé des accords qui leur sont soumis¹⁶³. On pourrait ajouter que, bien souvent, le rejet d'un accord par le parlement n'est pas réellement une option car cela revient à réduire à néant des années de négociations, une position politiquement difficile à tenir¹⁶⁴. Les parlementaires ont bien le droit d'interpeller et d'interroger l'exécutif au cours de la négociation des accords, mais, vu l'opacité qui prévaut en général lors de la phase de négociation, cette forme de contrôle s'avère difficile à exercer¹⁶⁵. Cette faiblesse du contrôle législatif pourrait être justifiée par la nécessité d'aller vite, mais, quand on connaît la durée de négociation de certains accords et les sagas auxquelles ils ont donné lieu, l'accord sur le *burden sharing*, par exemple, se fit attendre pendant six longues années¹⁶⁶, on peut légitimement douter de la validité de cet argument.

À cela vient se greffer un manque de transparence. En effet, on ne dispose pas des comptes rendus des négociations et des discussions ayant précédé leur conclusion. Le seul indice quant à la volonté des parties est l'introduction qui précède le texte de l'accord proprement dit. Or, si celle-ci est généralement loquace en ce qui concerne les fondements juridiques ayant rendu l'accord nécessaire ou sur lesquels il se base, elle l'est beaucoup moins sur les raisons politiques qui ont présidé à sa conclusion. Cette absence d'information est regrettable pour plusieurs raisons. D'abord, parce que nous sommes dans un système démocratique, donc fondé sur une responsabilité des représentants du peuple envers lui. Il est donc essentiel que les actions de ceux-ci se fassent en toute transparence et ce, d'autant plus qu'il s'agit ici d'actes qui, comme nous l'avons vu, auront une

161 *Ibid.*

162 J. Poirier, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? », *op. cit.*, pp. 272-274.

163 *Ibid.*, p. 273.

164 *Ibid.*, p. 274.

165 K. Munungu Lungungu, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution a minima ? », *op. cit.*, p. 507.

166 M. El Berhoumi et C. Nennen, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, p. 66.

valeur quasi législative¹⁶⁷. Ce manque de transparence est d'autant plus problématique qu'il n'est pas systématiquement contrebalancé par d'autres modes de surveillance qui viendraient assurer une responsabilité de l'exécutif quant au contenu des accords de coopération. Le contrôle parlementaire sur ces actes est, comme nous venons de le voir, pour le moins sujet à caution et ceux qui ne font pas l'objet d'un assentiment parlementaire ne sont, par conséquent, pas soumis non plus à l'examen de la section législation du Conseil d'État¹⁶⁸. Une autre raison qui rend ce manque d'informations sur le contexte de la conclusion de ces accords regrettable tient à ce que les travaux préparatoires sont une excellente source d'informations pour interpréter la loi, leur absence est un frein à la bonne compréhension de dispositions peu claires. Celle-ci rend également plus difficile à saisir les intentions profondes qui ont animé les parties à l'accord, mais aussi les points de compromis et de désaccord entre elles. Ce sont autant d'informations précieuses pour qui veut comprendre pourquoi à un accord de coopération est ce qu'il est, mais elles peuvent également donner des pistes pour expliquer des problèmes ayant surgi lors de son application et les erreurs commises, en vue d'éviter leur répétition.

L'accord de coopération est cependant doté d'avantages certains, au nombre desquels on peut citer sa versatilité, il peut être utilisé dans des situations très diverses ce qu'illustre parfaitement son emploi dans les domaines de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique. Ainsi, il a permis de transposer des directives¹⁶⁹, mais aussi d'établir des structures de coopération¹⁷⁰ ou encore de gérer des questions très localisées¹⁷¹. Cette souplesse est loin d'être négligeable dans un pays à la structure institutionnelle complexe comme la Belgique. Le fait d'avoir un instrument utilisable pour la majorité des situations de coopération permet, en théorie, de ne pas trop ajouter à cette complexité en évitant une inflation des modes de coopération.

On peut également souligner que la forme contractuelle de l'accord de coopération se combine bien avec le principe d'égalité entre les composantes de l'État en mettant *a priori* les parties sur un pied d'égalité.

Certes, l'accord de coopération possède des points forts et une partie des critiques ci-dessus ne peuvent lui être imputées directement, celles-ci semblant plutôt relever d'un manque de volonté politique. Toutefois, force est de constater que le tableau global est assez peu flatteur. Le moins que l'on puisse dire est que son utilisation comme instrument de coopération en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique est peu satisfaisante. Se poser des

167 M. Uyttendaele et P. Minisier, « Accords de coopération », op. cit., pp. 18-19.

168 J. Poirier, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? », op. cit., p. 273.

169 Accord de coopération du 16 février 2016 précité.

170 Accord de coopération du 14 novembre 2002 précité.

171 Accord de coopération du 2 juin 1997 précité.

questions sur son remplacement par d'autres outils ou, à tout le moins, sur les améliorations qui pourraient lui être apportées semble donc légitime et même nécessaire.

Cependant, une question se pose. Ces problèmes sont-ils le propre de cet instrument en particulier ou relèvent-ils d'un problème plus global qui toucherait la coopération environnementale et climatique en Belgique dans son ensemble ? Or, même si ce que nous avons vu nous offre des renseignements précieux sur l'état de cette coopération, il serait malavisé de tirer des conclusions générales quant à celui-ci sur base d'un seul type d'instrument, quelle que soit son importance. Il est donc nécessaire de s'intéresser à d'autres outils. Le prochain chapitre nous permettra de nous pencher sur le second pan important de la coopération environnementale et climatique : les lieux destinés à la coopération en matière d'environnement et de lutte contre le changement climatique.

Chapitre 3 : Les lieux de coopération environnementale et climatique

Nous allons dans ce chapitre nous intéresser à quelques-uns des lieux les plus représentatifs de la coopération environnementale et climatique et tenter d'en analyser les forces et faiblesses.

Section 1 : La Conférence interministérielle de l'environnement (CIE)

Nous commencerons par parler brièvement de la Conférence interministérielle de l'environnement (CIE). Cet organe, chargé des questions globales relatives à la politique de l'environnement, fut mis en place par le comité de concertation en 1995 en vue de créer un lieu de rencontre et de coopération entre ministres de l'Environnement¹⁷². Lorsqu'elle se penche sur des questions touchant à d'autres compétences, elle est élargie aux ministres ayant cette compétence dans leurs attributions¹⁷³. Le fait qu'il s'agisse d'un lieu permettant aux différents ministres de se rencontrer et de discuter directement rend cet instrument particulièrement précieux. Malheureusement, il souffre d'un manque de transparence, fait regrettable dans le cadre d'un régime politique démocratique. Aucun compte rendu ni ordre du jour officiel des réunions n'étant mis à disposition du public, il est donc difficile de connaître la teneur des discussions ainsi que les résultats concrets obtenus en son sein. Cependant, il est certain qu'il joua un rôle important dans les négociations d'un certain nombre d'accords de coopération. On aurait donc tort de sous-estimer son importance¹⁷⁴.

172 M. Dekleermaker, « Une histoire belge », op. cit., ; T. Jans Marteen et H. Tombeur, « Living apart together: The belgian intergovernmental cooperation in the domains of environment and economy », in D. Braun (éd.), *Public policy and federalism*, Aldershot, Hampshire, England, Ashgate, 2000, pp. 142-176, p. 158.

173 M. Dekleermaker, « Une histoire belge », op. cit.,.

174 T. Jans Marteen et H. Tombeur, « Living apart together: The belgian intergovernmental cooperation in the domains of environment and economy », op. cit., p. 158.

Section 2 : Le Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE)

On ne peut parler de coopération environnementale sans en évoquer les aspects internationaux. La participation au concert des Nations exige de pouvoir parler d'une seule voix car, à ce niveau, la Belgique est en règle générale considérée comme un tout unique. Les compétences environnementales étant éclatées entre les diverses entités constituant le pays, la complétion de cette exigence nécessite une coopération entre celles-ci. C'est en vue de permettre cette coopération que fut créé le Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE)¹⁷⁵. La création d'un organe spécifique aux questions d'environnement était quant à elle justifiée par le caractère hautement technique des questions environnementales traitées au sein des organisations internationales¹⁷⁶.

Le rôle du Comité est de préparer les positions communes à défendre devant les organisations internationales, de déterminer la composition des délégations ainsi que de désigner le porte-parole de celles-ci. Il se charge également de coordonner l'implémentation des décisions internationales et de répondre aux demandes d'information émanant des organisations internationales. Il tient également un rôle dans la préparation des réunions de la Conférence interministérielle de l'environnement¹⁷⁷. Il peut aussi décider de créer des groupes d'experts en vue d'apporter un éclairage sur une matière ou bien recourir à un groupe préexistant dans le même but¹⁷⁸. Toujours en ce qui concerne sa compétence, il faut noter qu'il n'est pas chargé des questions qui se traitent au niveau de l'Union européenne. Dans ce cas, c'est la direction administrative des Affaires européennes du ministère des Affaires étrangères qui est compétente¹⁷⁹.

Le CCPIE est composé de représentants de diverses administrations et ministères en relation avec les questions environnementales et internationales ainsi que d'un délégué de la représentation permanente auprès de l'Union européenne. De plus, tous peuvent se faire accompagner ou représenter par des experts qui n'ont toutefois, s'ils ne sont pas là en temps que représentants, qu'une voix consultative¹⁸⁰. Le Comité adopte ses décisions par consensus et, lorsque celui-ci n'est pas atteint, la question est transférée à la Conférence interministérielle de l'environnement qui se charge de la trancher¹⁸¹.

175 Accord de coopération du 5 avril 1995 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement, *M.B.*, 13 décembre 1995, considérants 2 et 3.

176 *Ibid*, considérant 6.

177 *Ibid*, art. 1, al. 2.

178 *Ibid*, art. 8, §1er, 1°.

179 *Ibid*, art. 1, al. 4.

180 *Ibid*, art. 2, §1er, 3 et 4.

181 *Ibid*, art. 6, §2 et 7, §1er.

Au vu de l'ensemble des caractéristiques exposées ci-dessus, on ne peut que conclure que le CCPIE est un organe principalement technique qui est là pour épauler la Conférence interministérielle. À cet égard, le fait que les décisions nécessitent un consensus et, qu'en cas de désaccord, c'est à la CIE de trancher est très parlant, le désaccord sur une question, une position à adopter en fait un objet politiquement sensible qui, dès lors, quitte le domaine d'action du Comité pour être transféré aux représentants directs du pouvoir politique. Il ne faudrait toutefois pas en déduire que le Comité n'est qu'un organe technique, la détermination de la position commune des entités reste une question hautement politique même lorsqu'un consensus est atteignable. Pour conclure, on peut noter que le CCPIE souffre du même manque de transparence que la CIE. Ni les réunions ni les procès-verbaux de celles-ci n'étant accessibles au public, il est par conséquent difficile d'en connaître les tenants et aboutissants¹⁸².

Section 3 : La Commission nationale climat (CNC)

§1. Qu'est-ce que la CNC ?

La Commission nationale climat (CNC) est un lieu de coopération institué par l'accord de coopération du 14 novembre 2002¹⁸³. Celui-ci avait pour objet la détermination du cadre entourant l'établissement et la mise en œuvre du Plan national climat (PNC), rendu nécessaire par la ratification du protocole de Kyoto¹⁸⁴. La CNC fut donc créée en vue d'élaborer ce plan et d'en assurer le suivi¹⁸⁵. Celui-ci devait être mis en œuvre de façon coopérative afin de coordonner l'exécution du PNC par les différentes entités. Il importait également de coopérer pour l'évaluation du plan et l'introduction de modifications éventuelles suite à cette évaluation ce qui justifiait la mise en place d'un organe permanent¹⁸⁶. La Commission fut donc chargée de soumettre à la CIE un projet de répartition de l'objectif de réduction de 7,5 % des émissions de gaz à effets de serre résultant de Kyoto entre les composantes de l'État¹⁸⁷. Elle est aussi chargée de l'évaluation annuelle des mesures prises dans le cadre du PNC et de la coopération entre les diverses entités¹⁸⁸. À cette fin, elle reçoit des rapports des régions et du fédéral¹⁸⁹. Sur cette base, elle est censée formuler des propositions d'amélioration de la coopération et de correction du PNC¹⁹⁰. Cependant, dès le départ, ses compétences dépassèrent le cadre du Plan national climat. Outre des tâches administratives et

182 *Ibid*, art. 10 et 11.

183 Accord de coopération du 14 novembre 2002 précité.

184 *Ibid*, art. 2.

185 *Ibid*, art. 3.

186 *Ibid*, considérants 12, 17, 19 et 21.

187 *Ibid*, art. 6, § 2, 2°.

188 *Ibid*, art. 6, §2, 1°.

189 *Ibid*, art. 11-13.

190 *Ibid*, art. 6, §2, 1°.

organisationnelles¹⁹¹, elle est chargée de conseiller le CCPIE et la Commission interdépartementale du développement durable, ayant même le pouvoir de faire inscrire des points à l'ordre du jour des réunions de ceux-ci¹⁹². Elle fait également office de courroie de transmission entre les différentes entités en assurant le transfert d'informations et de rapports relatifs au PNC entre elles,¹⁹³ mais également en fournissant des informations aux conseils consultatifs fédéraux et régionaux¹⁹⁴. Elle était également chargée de la réalisation d'une étude préparatoire sur la nécessité et le contenu d'un accord de coopération distinct en matière de mécanismes de flexibilité¹⁹⁵. La CNC se charge également d'établir et d'approuver les rapports relatifs aux questions climatiques qui doivent être transmis à certaines organisations internationales en vertu d'obligations contractées par la Belgique¹⁹⁶. Il s'agit donc d'un organe central en ce qui concerne les politiques climatiques et la centralisation des informations liées à celles-ci. La CNC a d'autres compétences qui étendent son champ d'action quant à la coordination des politiques climatiques. Celles-ci lui ont été attribuées par des accords de coopération ultérieurs¹⁹⁷. Nous ne les exposerons cependant pas ici en raison de leur caractère accessoire¹⁹⁸.

En ce qui concerne son fonctionnement interne, il faut savoir qu'elle réunit des représentants des régions et de l'État fédéral, désignés par les exécutifs, au nombre de quatre par entité, auxquels s'ajoutent quatre suppléants, portant le nombre total de membres à trente-deux, ceux-ci pouvant de plus, se faire assister d'experts¹⁹⁹. Chaque année, un nouveau président est désigné en respectant une rotation entre les membres et une alternance linguistique. Il semblerait que, dans la pratique, le président soit le ministre chargé de l'environnement de l'entité dont c'est le tour²⁰⁰. La Commission se réunit au moins deux fois par an, mais tout membre peut demander des réunions supplémentaires. Pour qu'elle siège valablement, la présence d'au moins un représentant de chaque partie est requise²⁰¹. La prise de décision se fait par consensus, chaque partie (et non chaque représentant) disposant d'une voix. Si celui-ci n'est pas atteint, la question est transférée à la Conférence interministérielle de l'environnement et, en cas d'absence de consensus au sein de celle-ci, au

191 *Ibid*, art. 6, §1er.

192 *Ibid*, art. 6, §2, 3° et 5°.

193 *Ibid*, art. 6, §1er, 6°.

194 *Ibid*, art. 6, §1er, 7°.

195 *Ibid*, art. 6, §2, 6°.

196 *Ibid*, art. 6, §1er, 8°.

197 Une liste des accords de coopération en question est disponible sur le site de la CNC : <https://www.cnc-nkc.be/fr/cadre-legal/accords-de-cooperation-protocole-etc>.

198 Une liste détaillée des compétences de la CNC est disponible, sous l'onglet Commission Nationale Climat, à l'adresse suivante : <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/organes-et-processus-de-decision>.

199 accord de coopération du 14 novembre 2002 précité, art. 4.

200 Accord de coopération du 14 novembre 2002 précité, art. 6, §1, 4° ; F. Vanrykel, « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », op. cit., p. 234.

201 Accord de coopération du 14 novembre 2002 précité, art. 8.

Comité de concertation²⁰². Pour l'assister dans ses missions, la CNC dispose d'un secrétariat permanent assuré par la Cellule interrégionale de l'environnement²⁰³. Enfin, elle doit établir un rapport annuel de ses activités et mettre un certain nombre d'informations à disposition des conseils consultatifs, des parties et du public²⁰⁴.

Voyons maintenant comment cet outil a été mis en pratique et fonctionne concrètement.

§2. Missions

Examinons la mise en œuvre de sa mission principale : l'élaboration et le suivi du Plan national climat et intéressons nous à l'accomplissement de ses obligations en matière de rapportage.

Un Plan national climat pour la période 2009-2012 a bien été rédigé au sein de la Commission²⁰⁵. Cependant, celui-ci a été vivement critiqué par divers organismes soulignant qu'il s'agissait non pas d'un plan, mais d'une simple combinaison de trois rapports préexistants sur les mesures déjà adoptées en matière de lutte contre le changement climatique²⁰⁶. L'exemple le plus marquant est celui de la Cour des comptes, qui, dans un rapport de 2009²⁰⁷, a estimé que le document ne répondait pas aux critères permettant de le qualifier de plan, à savoir, « la définition d'objectifs précis, la description d'instruments pour atteindre cet objectif, un calendrier, un budget, la désignation des responsables (répartition des tâches et coordination) et la définition d'indicateurs afin de suivre la mise en œuvre et les résultats. Un plan est donc considéré comme un instrument de gestion, pour piloter et coordonner la réalisation. Une brève énumération de mesures ne constitue pas un plan. »²⁰⁸. Selon elle, le PNC 2009-2012 est en fait une codification des plans régionaux à laquelle s'ajoutent des mesures émanant du fédéral. Elle regrette de plus le caractère non directeur du document²⁰⁹.

Concernant le suivi du PNC, la Commission ne l'a jamais évalué et, par conséquent, n'a pas pu proposer d'ajustements susceptibles de l'améliorer, ce qui relève pourtant, comme nous l'avons vu, explicitement de ses attributions²¹⁰. Un nouveau PNC pour la période 2013-2020 était prévu, pour lequel le Sénat recommandait d'ailleurs de prendre en compte les observations faites par la

202 Accord de coopération du 14 novembre 2002 précité, art. 9.

203 Accord de coopération du 14 novembre 2002 précité, art. 5.

204 Accord de coopération du 14 novembre 2002 précité, art. 6, § 1er, 5°-7° et art. 10.

205 Plan National Climat 2009-2012, disponible sur <https://www.cnc-nkc.be>, 31 décembre 2008.

206 M. El Berhoumi et C. Nennen, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », op. cit., p. 66.

207 COUR DES COMPTES, « Politique climatique fédérale, Mise en œuvre du protocole de Kyoto : rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants », disponible sur <https://www.ccrek.be>, 20 mai 2009.

208 *Ibid.*, p. 13.

209 *Ibid.*

210 SPF SANTÉ PUBLIQUE-ENVIRONNEMENT, « Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat », disponible sur <https://climat.be>, avril 2013, p. 14.

Cour des comptes²¹¹. Mais il a été annulé par la CNC qui justifie cette décision par le fait que les entités posséderaient déjà chacune un tel plan et par l'élaboration future d'un Plan national énergie climat 2021-2030²¹². On peut regretter qu'une telle décision, qui constitue un réel pas en arrière pour la coopération, à tout le moins symboliquement, ne fasse pas l'objet d'une motivation plus détaillée qu'une simple phrase laconique.

Un nouveau type de plan a cependant vu le jour sous l'impulsion de l'Union européenne, le Plan national énergie climat 2021-2030 (PNEC), dans l'élaboration duquel la CNC a joué un rôle important et qui peut donc être considéré comme son successeur²¹³. Toutefois, lui aussi semble n'être que l'agrégation des plans composés de façon autonome par le pouvoir fédéral et les régions, réorganisé ensuite thématiquement dans un même document. Le plan lui-même, bien qu'insistant dans un premier temps sur l'importance qu'a eu la coopération dans sa mise en place, admet bien vite avoir pour base les plans réalisés par chaque entité²¹⁴. Il précise d'ailleurs que : « Les différentes entités ont chacune adopté leur propre approche pour l'élaboration de leurs propres plans, tant sur le plan du contenu que sur celui de la réalisation par le biais de consultations, etc. »²¹⁵. Dans un avis rédigé en commun par le Conseil fédéral du développement durable (CFDD), le Conseil central de l'économie, le Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, le Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad), le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie, le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale et le Conseil de l'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, cette absence d'intégration dans une vision systémique des objectifs et mesures des régions et du fédéral a d'ailleurs été pointée. Dans ce rapport, celui-ci est décrit comme une simple fusion des plans des entités accompagnée d'une synthèse de ceux-ci, ce qui fait que les conseils doutent de sa nature juridique et politique et ce qui les amène à ne pas le considérer comme un plan consolidé²¹⁶. Le nouveau plan semble donc répéter les erreurs de l'ancien et on est encore loin d'une véritable coopération en vue de l'élaboration d'une vision commune à l'échelle nationale.

211 Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc.*, Sén., sess. Ord. 2016-2017, n° 253/2, p. 12.

212 COMMISSION NATIONALE CLIMAT, décisions du 1er février 2017, disponible sur <https://www.cnc-nkc.be>, 1^{er} février 2017.

213 Plan National Énergie Climat 2021-2030, disponible sur <https://www.plannationalenergieclimat.be>, 18 décembre 2019.

214 *Ibid.*, pp. 8-9.

215 *Ibid.*, p. 9.

216 CONSEIL FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE, SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN, MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN, CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL DE WALLONIE, CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE ET CONSEIL DE L'ENVIRONNEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, « Avis sur le projet de Plan National Énergie Climat 2030 (PNEC) », disponible en français sur <https://www.cesewallonie.be>, la version originale en néerlandais est disponible sur <https://www.serv.be>, 27 mai 2019, p. 1.

Il s'agit là de l'exemple le plus marquant de la façon dont la CNC peut échouer dans l'accomplissement de ses missions. Ce n'est cependant pas le seul, la soumission d'une proposition de répartition de l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre les différentes entités était également un de ses premiers objectifs²¹⁷. Or, les travaux sur cette proposition furent abandonnés et la question dut finalement être réglée au sein du Comité de concertation²¹⁸. Dans le même ordre d'idée, on peut citer l'accord de coopération sur le Burden sharing censé être conclu en son sein qui sera finalement, après une attente de six ans, négocié directement entre les ministres compétents et conclu en 2017²¹⁹. Ce tableau peu reluisant de l'action de la Commission ne doit toutefois pas donner l'impression d'un échec systématique de celle-ci. Elle conserve quelques réussites à son actif. Ainsi, il lui était demandé de « réaliser une étude préparatoire sur la nécessité et le cas échéant sur le contenu d'un accord de coopération distinct en matière de mécanismes de flexibilité »²²⁰, tâche dont elle s'est acquittée avec succès et qui déboucha sur l'adoption de l'accord de coopération dit « flex mech »²²¹. Cependant, force est de constater que le tableau global de son action reste pour le moins mitigé quant à la promotion et la mise en place d'une réelle coopération.

La Commission ne semble pas s'être acquittée de ses obligations en matière de rapportage²²² de manière beaucoup plus satisfaisante. Un rapport du SPF santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement expose qu'elle déléguait la majeure partie du boulot à ses groupes de travail, se contentant d'approuver les rapports qui lui parvenaient sans réelle délibération sur leur contenu ou la méthodologie ayant présidé à leur établissement²²³. Il s'agit là d'un comportement témoignant d'un laxisme dans le chef de la CNC quant à l'exécution de ses missions. Celui-ci est d'autant plus problématique quand on sait que ces rapports contiennent des informations essentielles pour l'évaluation des politiques climatiques et qu'elle est la seule instance compétente pour les approuver, endossant à ce titre la responsabilité quant à leur contenu devant les instances internationales auxquelles elle les transmet²²⁴. Ceci vient s'ajouter aux problèmes que nous avons déjà relevés et ne contribue malheureusement pas à redorer l'image de la Commission.

217 Accord de coopération du 14 novembre 2002 précité, art. 6, §2, 2°.

218 SPF SANTÉ PUBLIQUE-ENVIRONNEMENT, « Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat », *op. Cit.*, p. 14.

219 M. El Berhoumi et C. Nennen, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, p. 66.

220 Accord de coopération du 14 novembre 2002 précité, art. 6, §2, 6°.

221 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 oeuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto, *M.B.*, 11 avril 2008.; SPF SANTÉ PUBLIQUE-ENVIRONNEMENT, « Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat », *op. Cit.*, p. 14.

222 Accord de coopération du 14 novembre 2002 précité, art. 6, §1er, 8°.

223 SPF SANTÉ PUBLIQUE-ENVIRONNEMENT, « Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat », *op. Cit.*, pp. 7-8.

224 *Ibid.*

Le deuxième point important est la question de la transparence et de la responsabilité. La transparence d'un organe quant à son fonctionnement et ses résultats est cruciale, car elle permet son évaluation. Dans une société démocratique, elle l'est encore plus, car elle permet aux citoyens et à leurs représentants d'exercer une forme de contrôle sur celle-ci. Cette question en entraîne une autre, celle de la responsabilité. Devant qui l'organe est-il responsable ? Ces deux points sont d'autant plus importants que la CNC a ou, à tout le moins, est censée avoir, un rôle central dans l'élaboration de la politique climatique. Il s'agit donc d'un organe essentiel.

Concernant la transparence, l'accord de coopération de 2002 prévoit, comme nous l'avons vu, que la Commission établisse un rapport annuel d'activités²²⁵, il y a donc une volonté de transparence présente dès sa mise en place. Cependant, la CNC a été critiquée, en 2013, suite au non-respect de ses obligations de transparence²²⁶. Le rapport d'information du Sénat recommandait un renforcement de la transparence *via* la mise en ligne de divers documents²²⁷. Cette recommandation a été suivie par la Commission qui s'est dotée d'un site internet reprenant de nombreuses informations dont les documents en question²²⁸. On y trouve notamment les agendas, comptes-rendus des réunions et quelques documents supplémentaires, à partir de l'année 2008 même si on peut regretter leur manque de détails²²⁹. Les rapports d'activités annuels, même s'ils présentent le même problème de laconisme que les comptes rendus, ne sont disponibles qu'à partir de 2008, brillent par leur absence pour les années 2012 à 2015, sont combinés en un seul pour les années 2017-2018 et la publication du rapport 2019 semble avoir du retard²³⁰. On trouve également différents rapports approuvés par la CNC²³¹. Il semble donc y avoir eu une réelle amélioration du point de vue de la mise à disposition des informations vers le public. Celle-ci montre que la Commission a su, dans une certaine mesure, répondre aux critiques qui lui ont été adressées et laisse donc penser qu'elle dispose d'une capacité d'adaptabilité qui pourrait permettre, le cas échéant, une transformation plus profonde. Reste le problème du contenu des rapports et comptes-rendus, encore aujourd'hui insatisfaisants car trop peu détaillés. Néanmoins, cette mise à disposition, bien que perfectible, tranche positivement avec l'opacité totale que nous avons pu constater dans le chef de la CIE et du CCPIE.

225 Accord de coopération du 14 novembre 2002 précité, art. 6, §1, 5°-7° et art. 10.

226 SPF SANTÉ PUBLIQUE-ENVIRONNEMENT, « Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat », *op. Cit.*, pp. 9-10.

227 Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc.*, Sén., sess. Ord. 2016-2017, n° 253/2, p. 12.

228 <https://www.cnc-nkc.be>.

229 Ces documents sont intégralement disponibles à l'adresse suivante : <https://www.cnc-nkc.be/fr/meetings>.

230 Les rapports de disponibles le sont à l'adresse suivante : <https://www.cnc-nkc.be/fr/reports>, sous l'onglet rapport d'activité. Le rapport 2019 n'était pas disponible en date du 15 août 2020.

231 Disponibles à l'adresse suivante : <https://www.cnc-nkc.be/fr/reports>.

En ce qui concerne la responsabilité, le rapport du SPF santé publique environnement pointait fort justement l'absence de responsabilité de la CNC devant les parlements des entités membres et l'absence de contrôle relatif à son fonctionnement et ses résultats, y voyant une des raisons de son manque de dynamisme et de résultats²³². Le Conseil d'État avait déjà pointé la Commission comme étant un organe non politiquement responsable car échappant au contrôle du pouvoir législatif, dans un avis datant de 2007²³³. Le Sénat avait, par ailleurs, émis des propositions visant à établir un réel contrôle parlementaire, notamment la mise en place d'un organe interparlementaire voué à l'examen de la politique climatique²³⁴. On peut donc s'attrister que, malgré un constat partagé par plusieurs institutions, rien ne semble avoir été fait pour accroître le contrôle du pouvoir législatif sur la Commission.

§3. Fonctionnement

Ce dernier point concerne la CNC est son fonctionnement interne. Celui-ci a été critiqué et considéré comme un élément clé de son manque d'activité. Le système de présidence tournante annuelle serait à l'origine de difficultés pour assurer la continuité de son travail²³⁵. Ainsi, il est arrivé qu'un président décide de reprendre à zéro des négociations entamées avant son mandat, au lieu de s'inscrire dans la continuité du travail déjà accompli²³⁶. On peut en outre s'étonner qu'un organe pourvu de missions si ambitieuses ne soit tenu de se réunir que deux fois par an²³⁷, ce qui semble manifestement insuffisant. On notera que, déjà à l'époque de la conclusion de l'accord de 2002, le Minaraad, dans un avis rendu au gouvernement flamand, considérait les moyens mis à disposition de la CNC comme sous-dimensionnés par rapport aux objectifs ambitieux qui lui étaient assignés²³⁸. Cependant, force est de constater qu'en ce qui concerne la fréquence des réunions, la Commission semble avoir adopté un rythme plus soutenu ces dernières années²³⁹.

232 SPF SANTÉ PUBLIQUE-ENVIRONNEMENT, « Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat », *op. Cit.*, p. 9.

233 Projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Autorité fédérale, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles, le 19 février 2007, avis du Conseil d'État, *Doc., Sén.*, sess. ord. 2006-2007, n° 3-2411/1, p. 34.

234 Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc.*, Sén., sess. ord. 2016-2017, n° 253/2, pp. 12-13.

235 Audition de Bob Nieuwejaers *in* Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc.*, Sénat, sess. ord. 2016-2017, n° 253/3, p. 70.

236 Audition d'Etienne Hannon, *in* Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc.*, Sénat, sess. ord. 2016-2017, n° 253/3, p. 38.

237 Accord de coopération du 14 novembre 2002 précité, art. 8.

238 MILIEU EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN (MINARAAD), « Brief advies van 5 december 2002 over het voorontwerp van decreet houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto », 5 décembre 2002, p. 6.

239 Une liste des réunions est disponible à l'adresse suivante : <https://www.cnc-nkc.be/fr/meetings>

Le tableau qui vient d'être dressé de la Commission nationale climat est peu flatteur. Il montre un organe qui, malgré de grandes ambitions sur papier, peine à les réaliser en pratique. Il s'agit d'un constat alarmant car il concerne l'organe présenté comme central dans la coopération en matière de lutte contre l'environnement. L'image que la Commission nous renvoie à travers de la mise en place du PNC et du PNEC est celle d'une coopération qui se résume à la combinaison en un seul document de mesures prises par chaque entité et non à l'élaboration d'une vision commune et partagée par ces entités. Il est cependant difficile sur base de ce seul exemple de porter un jugement sur la situation globale de la coopération environnementale et climatique en Belgique.

À ce stade et sur base des observations que nous avons faites sur la CNC, mais également sur le CIE et le CCPIE, nous pouvons cependant constater un problème de transparence qui semble accabler, à des degrés divers, ces trois organes. Celui-ci est préoccupant en ce qu'il empêche une évaluation correcte de leur action dans le cas des deux derniers et, dans le cas de la première, une compréhension des raisons concrètes qui ont mené à l'échec sa principale mission. On peut aussi regretter l'absence du pouvoir législatif dans ces organes, que ce soit comme participant ou comme contrôleur. Cette absence engendre des questions sur la responsabilité de ces organes et n'est sans doute pas sans lien avec les problèmes de transparence dont nous venons de parler.

Dans le prochain chapitre, nous tenterons de faire une synthèse de ce que nous avons vu tant au sujet des accords que des lieux de coopération afin de voir s'il est possible d'identifier des problèmes qui ne soient pas simplement liés à des instruments spécifiques mais qui touchent la coopération environnementale et climatique en Belgique dans sa globalité.

Chapitre 4 : Les problèmes communs

Dans ce chapitre, nous allons combiner les critiques que nous avons faites au sujet des instruments examinés précédemment, afin d'identifier les grandes faiblesses qui traversent la coopération environnementale. L'objectif est d'avoir une base solide pour la prochaine et dernière partie qui consistera à chercher des solutions aux problèmes du système.

Il semblerait que quatre grandes critiques communes aux instruments étudiés se dégagent des deux chapitres précédents : le manque de responsabilité démocratique, le manque de transparence, le manque de résultats et le manque de volonté politique.

Commençons par la responsabilité démocratique. La coopération semble être exclusivement entre les mains de l'exécutif, ce qui n'est pas problématique en soi, mais se couple à une absence de contrôle par le pouvoir législatif autrement plus gênante. On l'a vu, les accords de coopération sont

en théorie soumis au contrôle parlementaire par le biais de l'assentiment, mais ce contrôle n'est pas systématiquement exercé et, quand il l'est, de manière très marginale²⁴⁰. Les différents organes de coopération, eux, ne sont en rien soumis au contrôle législatif, même si, dans le cas de la Conférence interministérielle de l'environnement, on pourrait estimer que, bien qu'il n'y ait pas de contrôle spécifique à cet organe, une forme de contrôle s'exerce *via* le contrôle parlementaire classique de l'exécutif. Nous nous retrouvons donc face à une situation dans laquelle des choix de société portant sur des matières cruciales sont posés sans réel contrôle ni implication des représentants du peuple.

La question de la transparence est fortement liée à celle de la responsabilité démocratique. Il s'agit des deux faces d'une même médaille qui témoignent d'un esprit d'opacité, d'une volonté de rester dans l'ombre caractéristique de la coopération dans les domaines de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique. À nouveau, cette situation est hautement problématique dans un pays démocratique car l'information sur l'action des organismes de coopération est essentielle pour pouvoir les évaluer. En ce qui concerne les accords de coopération, l'information sur le contexte de leur rédaction et de leur signature est d'une importance capitale pour comprendre leur raison d'être et, lorsqu'ils échouent à atteindre leur but, pour avoir un aperçu des obstacles qui se dressaient sur leur route, mais aussi, quand ils sont couronnés de succès, pour comprendre les facteurs ayant permis cette réussite. De plus, si on se place sur le plan des principes, nous nous trouvons à une époque qui place la transparence au cœur de la démocratie et entend moraliser la vie publique. Il n'y a aucune raison pour que le domaine de la coopération y échappe. Enfin, le manque d'informations est un obstacle majeur à l'évaluation de la coopération environnementale et climatique et donc à son amélioration.

Vient ensuite problème de l'efficacité, qui est également lié aux deux autres. L'exemple de la CNC est frappant. Le fait qu'elle n'ait, *de facto*, de comptes à rendre à personne n'a certainement pas incité ses membres à s'acquitter de leurs missions avec le sérieux qu'elles requéraient, ce qui a mené à la situation problématique que nous avons décrite précédemment et ce, sans que personne ne trouve rien à y redire pendant des années²⁴¹. En ce qui concerne les accords de coopération, la question de leur efficacité est plus complexe du fait de leur grande souplesse. Il n'existe pas un objectif commun qui leur soit assigné. Si on évalue leur efficacité en fonction, par exemple, de leur capacité à offrir des transpositions de directives communes à toutes les entités du pays, elle est de toute évidence redoutable. Cependant, on peut considérer que l'objet « accord de coopération » a

240 J. Poirier, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? », *op. cit.*, pp. 272-274.

241 SPF SANTÉ PUBLIQUE-ENVIRONNEMENT, « Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat », *op. Cit.*, p. 9.

été instauré dans le but de faciliter la coopération et, à cet égard, force est de constater que, dans le domaine qui nous intéresse, l'outil ne semble pas avoir réellement incité à la coopération.

Enfin, le manque de volonté politique semble traverser l'ensemble de la coopération environnementale et climatique. Si les accords de coopération ambitieux sont le résultat de contraintes extérieures qui rendent leur conclusion nécessaire, on peine à trouver des accords qui résultent d'une volonté de coopération non contrainte. Ceux qui semblent répondre à ce critère concernent des matières assez spécifiques et n'ont que peu d'impact sur les politiques générales de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique. Dans le cas des lieux de coopération, même lorsqu'une volonté ambitieuse est affichée, on se rend compte que la pratique est bien différente. À nouveau, le cas de la CNC illustre parfaitement ce problème. Celle-ci souffre certes d'un certain nombre de défauts que nous avons déjà cités, principalement le manque de transparence et l'absence de responsabilité devant un organe représentatif. Cependant, on peine à croire qu'ils expliquent à eux seuls les divers échecs de la Commission. Certes, ils y ont contribué et ont surtout permis d'éviter une remise en question de son fonctionnement, mais ils ne sont fondamentalement pas de nature à empêcher une commission motivée et soutenue par les entités fédérées de remplir ses missions de manière optimale. Il semble donc qu'il y ait également eu un problème au niveau de la motivation à la faire fonctionner correctement, qui s'est notamment exprimée par l'absence de rapports d'activité annuels pendant la période 2012-2015, mais également par le laconisme et le manque de détails qui semblent caractériser tant les rapports annuels que les comptes rendus des réunions de la CNC. Dans un avis au Sénat de 2016, le CFDD semble partager cette interprétation lorsqu'il explique que, pour faire fonctionner la CNC, une réelle volonté politique est nécessaire²⁴². Les cas des PNC 2009-2012 et PNEC 2021-2030 semblent également soutenir l'idée d'un manque de volonté politique de coopérer. On est là face à des cas où, alors que la coopération semble indispensable et inévitable, les acteurs fédéraux trouvent un moyen de la limiter au maximum, en l'occurrence en faisant du document commun une simple combinaison de leurs plans propres²⁴³. L'histoire institutionnelle de notre pays, qui est celle d'un fédéralisme centrifuge dans lequel l'indépendance des entités est un principe essentiel ainsi que les conflits internes douloureux qui ont mené notre État à prendre cette forme expliquent

242 CONSEIL FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, « Avis sur la gouvernance concernant la politique climatique », disponible sur <https://www.frdp-cfdd.be>, 4 juillet 2016.

243 COUR DES COMPTES, « Politique climatique fédérale, Mise en œuvre du protocole de Kyoto : rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants », *op. Cit.*, p. 13 ; CONSEIL FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE, SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN, MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN, CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL DE WALLONIE, CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE et CONSEIL DE L'ENVIRONNEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, « Avis sur le projet de Plan National Energie Climat 2030 (PNEC) », *op. Cit.*, p. 1.

probablement l'existence d'une sorte de défiance entre les entités et le manque d'enthousiasme dont elles font preuve dans leur coopération.

Ceci amène à une conclusion inéluctable, la coopération environnementale et climatique en Belgique est défaillante. Certes, tout n'est pas à jeter et les instruments de coopération ont au moins le mérite d'exister mais ils nécessitent au minimum de sérieuses modifications. Or, il est clair que, pour toutes les raisons exposées dans la première partie de ce travail, la non-coopération dans ces matières n'est pas une option, qu'il y a là des problèmes que les entités ne pourront pas résoudre chacune de leur côté. C'est pourquoi, la prochaine et dernière partie de ce travail sera consacrée à la recherche de solutions aux divers problèmes que nous avons identifiés et plus généralement aux améliorations que l'on pourrait appliquer à la coopération environnementale et climatique.

Partie 3 : Quelques solutions

Les faiblesses de la coopération environnementale et climatique en Belgique étant identifiées, envisageons quelques pistes de solution. Dans le premier chapitre, nous explorerons la possibilité de modifier la répartition des compétences soit *via* une refédéralisation totale ou partielle soit au moyen d'une rationalisation de l'attribution de celles-ci. Nous nous intéresserons, dans un deuxième temps, aux accords de coopération. D'une part, nous proposerons des corrections qui permettraient de les rendre moins problématiques, d'autre part, nous examinerons un autre instrument, les décrets conjoints, afin de déterminer dans quelle mesure son utilisation, en lieu et place des accords de coopération ou en combinaison avec eux, permettrait de compenser leurs faiblesses. Enfin, dans le troisième chapitre, il sera question des lieux de coopération que nous aborderons par le prisme de la CNC. Nous discuterons d'abord de la possibilité de la réformer afin d'en faire l'organe central de la coopération climatique qu'elle ambitionne d'être. Nous réfléchirons également à la possibilité de supprimer cet instrument afin de le remplacer par d'autres dans la perspective d'un système de coopération climatique repensé en nous basant sur le projet porté par la proposition de loi climat²⁴⁴.

Cette dernière partie sera également l'occasion d'une réflexion transversale sur les limites des solutions juridiques aux problèmes de la coopération environnementale et climatique

Chapitre 1 : Modifier la répartition des compétences

La première possibilité pour résoudre une partie des problèmes liés à la coopération environnementale et climatique consiste à modifier le cadre de celle-ci, à savoir la répartition de ses compétences. Dans ce chapitre, nous envisagerons deux pistes : la refédéralisation et la rationalisation de la répartition des compétences.

Section 1 : La refédéralisation

Il s'agit d'un terme trompeur qui désigne un processus de transfert de compétences attribuées aux communautés et régions vers le niveau fédéral. Appliquer un tel processus constituerait donc une rupture radicale avec le fédéralisme de dissociation qui caractérise l'histoire institutionnelle belge depuis la première réforme de l'État. Malgré son caractère extrême, cette possibilité est de plus en plus évoquée notamment par des responsables politiques importants. Nous pouvons citer, à titre d'exemple, Marie Christine Marghem qui, en 2019, alors qu'elle était ministre

²⁴⁴ Proposition de loi spéciale portant coordination de la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions à l'égard du changement climatique et fixant ses objectifs globaux à long terme, *Doc.*, Ch., sess. Ord. 2019-2020, n° 55-0406/001.

fédérale de l'Environnement et du Climat déclarait dans le cadre des marches pour le climat : « La question de la refédéralisation m'est posée sans cesse »²⁴⁵. En ce qui concerne les sujets qui nous intéressent ici, on peut noter que la question de la refédéralisation des compétences climatiques a été soulevée fréquemment notamment à l'époque des négociations sur la position commune de la Belgique à la COP21 et à l'occasion des marches pour le climat²⁴⁶. Nous allons donc nous pencher sur les formes qu'une telle refédéralisation pourrait prendre et sur les avantages et inconvénients que celles-ci présentent.

Tout d'abord, nous aborderons ce que nous appellerons l'option unitaire qui consiste à supprimer purement et simplement les entités fédérées pour revenir à la situation précédant la première réforme de l'État. L'intérêt majeur de cette option est qu'elle supprime totalement les problèmes liés à la coopération en rendant celle-ci inutile car, dans le cadre d'un état unitaire, toutes les décisions se prennent à un seul niveau, il n'est plus question de négociations entre des entités autonomes ayant chacune leur agenda. Cependant, bien que ce scénario semble bénéficier des faveurs du président du MR²⁴⁷, on peine à trouver d'autres voix allant en ce sens. Ceci laisse penser que, dans l'état actuel des choses, l'option unitaire n'est pas un scénario sérieusement envisageable que ce soit à court, moyen, voire même long terme. La modification de la structure de l'État qu'engendrerait l'application d'un tel changement est si importante qu'on peine à croire qu'il puisse se réaliser sans un basculement total du paysage politique. De plus, un changement d'une telle ampleur ne pourrait probablement pas se faire d'un seul coup, mais nécessiterait la mise en place d'un processus lent procédant par étapes. Or, les problèmes environnementaux et climatiques nécessitent des réponses rapides, il semble donc préférable de se concentrer sur des solutions susceptibles d'être implémentées et de produire des résultats à court ou moyen terme. Pour ces raisons, nous n'explorerons pas cette option plus avant.

Le deuxième scénario consisterait à refédéraliser uniquement certaines compétences à savoir celles liées à la lutte contre le changement climatique et la politique de l'environnement. Cette option est moins radicale en ce qu'elle conserve intacte la structure fédérale de notre État. Son intérêt principal est, comme pour la précédente option, de supprimer la nécessité de coopération, mais cette fois-ci uniquement pour un certain nombre de compétences. Il s'agit donc plus d'une réduction de la coopération que d'une suppression totale de celle-ci. Ce scénario semble plus

245 George-Louis Bouchez, actuel président du MR notamment qui, lors d'une interview donnée au magazine *Wilfried*, a déclaré être en faveur d'une Belgique unitaire et d'une refédéralisation complète de l'entière des compétences détenues par les communautés et régions, voir F. BRABANT et Q. JARDON, « Le pacte des présidents », *Wilfried*, hiver 2020, pp. 23-25.

246 D. COPPI et M. DE MUELENAERE, « Marie-Christine Marghem au «Soir»: «Les Marches pour le climat se multiplient, c'est une pression... motivante» », disponible sur <https://plus.lesoir.be>, 25 janvier 2019.

247 F. BRABANT et Q. JARDON, « Le pacte des présidents », *op. cit.*, pp. 19-25.

facilement réalisable que le précédent, car la refédéralisation de certaines compétences, dont font partie celles liées à la lutte contre le changement climatique et à la protection de l'environnement, ne constitue plus un tabou pour la classe politique des deux côtés de la frontière linguistique²⁴⁸. Elle paraît même bénéficier du soutien d'une partie de la jeune garde des deux côtés de la frontière linguistique comme en témoigne le communiqué des jeunes MR²⁴⁹ et le fait qu'en 2016, le CD&V, sous la pression de sa jeune génération, avait modifié son programme y supprimant le refus de toute forme de refédéralisation²⁵⁰. Il ne faudrait cependant pas en déduire qu'une refédéralisation est imminente, le paysage politique du nord du pays étant largement dominé par deux partis ouvertement indépendantistes, la NVA et le Vlaams Belang, qui s'opposent donc frontalement à toute velléité de transfert de compétences des entités fédérées vers le niveau fédéral. Or, ceux-ci totalisant à eux seuls 43 sièges sur les 150 que compte le parlement fédéral, aucune réforme de l'État n'est sérieusement envisageable sans le soutien d'au moins l'un d'entre eux. La refédéralisation partielle est donc une option qu'il n'est pas déraisonnable d'envisager à plus ou moins long terme, elle reste cependant largement hypothétique et dépendante de facteurs politiques difficiles à prédire.

Au-delà de la question de la faisabilité politique d'une telle réforme, on peut se poser la question de son opportunité, des avantages et inconvénients qu'elle présenterait si elle venait à être mise en œuvre.

Au rang des avantages, on peut citer le fait de mieux coller au cadre de plus en plus international des questions environnementales et climatiques. Ces sujets sont fortement internationalisés, comme en témoigne la prédominance d'instruments internationaux comme le protocole de Kyoto²⁵¹ ou encore les nombreux règlements et directives européennes concernant des problématiques environnementales²⁵². On peut donc légitimement se demander s'il est encore opportun de confier les compétences y afférant à des entités infra étatiques, alors même qu'elles ne

248 A-C. BERSIPONT, « La refédéralisation n'est plus un tabou », disponible sur <https://plus.lesoir.be>, 10 juin 2018

249 JEUNES MR, « La Belgique de demain passera par la refédéralisation », disponible sur <http://www.jeunesmr.be/site/2018/09/la-belgique-de-demain-passera-par-la-refederalisation>, 24 septembre 2018.

250 J. AZAR, « Le CD&V approuve à son tour la « refédéralisation » des compétences », disponible sur <https://daar-daar.be>, 28 novembre 2016.

251 Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, fait à Kyoto le 11 décembre 1997, approuvé par la loi du 26 septembre 2001, *M.B.*, 26 septembre 2002.

252 Règlement (CE) 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) no 793/93 du Conseil et le règlement (CE) no 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, *JOUE*, L. 396, 30 décembre 2006. ; Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil, *JOUE*, L. 197, 24 juillet 2012.

sont, comme nous l'avons déjà souligné, pas ou peu reconnues sur la scène internationale. Dans cette perspective, il peut sembler absurde de diviser des compétences qui devront ensuite, par la force des choses, faire l'objet d'une politique commune à l'échelle nationale et ce, d'autant plus quand on connaît les problèmes inhérents à la coopération entre les entités constitutives de la Belgique et les situations embarrassantes pour le pays auxquelles elles ont pu mener²⁵³.

La refédéralisation pourrait également présenter un intérêt du point de vue de la responsabilisation des gouvernements. Dans le cadre actuel, à savoir celui d'une coopération opaque, il est aisé pour un responsable politique de se justifier face à des organisations ou des citoyens qui pointent le faible niveau d'ambition des politiques environnementales et climatiques, ou des incohérences entre la politique annoncée et celle menée. Il lui suffit de rejeter la faute sur les autres partenaires fédéraux, occultant par là sa propre responsabilité. L'exemple le plus parlant de ce phénomène est celui de la saga des négociations sur la position belge commune à la COP21, lors de laquelle on a pu constater chez les différents ministres en charge du climat une tendance à rejeter la responsabilité du piétinement des négociations sur leurs homologues²⁵⁴. Une refédéralisation, même partielle, de ces compétences en supprimant la coopération forcerait le niveau responsable à assumer pleinement ses choix politiques sans avoir la possibilité de se défaire sur d'autres niveaux de pouvoir.

Cependant un problème majeur se poserait dans le cadre d'une telle refédéralisation : l'imbrication des compétences. Comme nous l'avons vu dans la première partie de ce travail, les politiques de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique sont largement mêlées à un grand nombre de compétences telles que l'énergie, l'agriculture, mais également la politique économique, la mobilité, etc. Dès lors, si notre objectif est de supprimer la nécessité de coopérer en ce qui concerne ces deux politiques, il faut également refédéraliser toutes les matières qu'elles recouvrent, ce qui reviendrait en pratique à refédéraliser la quasi-totalité des compétences dévolues aux entités fédérées²⁵⁵. Il ne semble donc pas y avoir de réelle différence entre cette refédéralisation partielle et l'option unitaire qui, comme nous l'avons vu, n'est pas une option politiquement réaliste à l'heure actuelle et ne le sera probablement pas avant longtemps.

253 On pense par exemple au prix « fossile du jour » décerné à la Belgique par le réseau d'ONG Climate Action Network lors de la COP 21 en raison de l'absence d'accord des entités sur une position commune alors même que la conférence avait déjà débuté voir T. MIGNON, « Le "Prix Fossile" attribué à la Belgique, mauvais élève pour l'environnement », disponible sur <https://www.rtbfb.be>, 30 novembre 2015.

254 M. Dekleermaker, « Une histoire belge », op. cit.,

255 F. Vanrykel, « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », op. cit., p. 244.

Finalement, ne s'agit-il pas d'un miroir aux alouettes ? La refédéralisation des compétences résoudrait-elle vraiment le problème du manque d'action des pouvoirs publics en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique ? Cette solution présente certes certains avantages, comme nous venons de le voir, mais il ne faut pas non plus oublier que la refédéralisation ne règle aucunement ce qui reste le problème principal dans ces matières, le manque de volonté politique. Il se pourrait même qu'elle l'accroisse en faisant reposer les politiques environnementales et climatiques sur le bon vouloir d'une seule coalition gouvernementale. Or, rien ne garantit que celle-ci fera de ces matières une priorité, voire même qu'elle ne comportera pas de partis bloquant toute avancée. Le système actuel présente au moins un avantage, même si une des entités ne souhaite pas avancer sur ces questions, les autres peuvent le faire dans la mesure où aucune coopération n'est requise. Cette option se base, de plus, sur une prémisse hautement contestable selon laquelle le niveau fédéral est par essence le mieux placé pour gérer ces matières. Le contexte socio-économique, mais également urbanistique, par exemple, peut fortement varier d'une région à l'autre engendrant des problématiques distinctes qui appellent des solutions spécifiques. Une politique appropriée à la Région de Bruxelles-Capitale densément peuplée ne l'est sans doute pas en ce qui concerne la Région wallonne beaucoup plus rurale. Dès lors, il n'est peut-être pas déraisonnable de confier certaines compétences aux entités fédérées qui pourront les exercer plus efficacement que l'échelon fédéral²⁵⁶. Il ne s'agit absolument pas ici de dire que le système actuel est parfait, ni même que chaque compétence est attribuée au niveau de pouvoir le plus approprié. Toutefois, face à des compétences touchant à des domaines très variés, on peut douter qu'une manœuvre aussi simpliste dans la forme que l'est la refédéralisation soit réellement la solution la plus efficace.

Section 2 : Rationaliser l'attribution des compétences

La refédéralisation, qu'elle soit intégrale ou non, ne semble pas être la solution idéale aux problèmes posés par la répartition des compétences au sein de notre structure institutionnelle. Intéressons-nous donc à une autre piste : l'évaluation de l'efficacité de l'exercice des compétences et le regroupement par blocs homogènes entre les mains d'un seul niveau de pouvoir.

Cette proposition ne rend pas la coopération obsolète mais permettrait probablement de limiter le nombre de matières dans lesquelles elle serait nécessaire. De plus, il s'agit d'une option qui, sur le plan politique, semble plus facilement réalisable que les deux précédentes en ce qu'elle n'implique pas uniquement un retour des compétences attribuées aux entités fédérées dans

256 C.-H. Born, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », op. cit., pp. 214-215.

l'escarcelle du fédéral. Par conséquent, on peut supposer qu'elle serait plus acceptable pour des partis traditionnellement régionalistes. Pour autant, il est essentiel de ne pas se voiler la face. Dans l'état actuel du rapport de forces politiques et tant que les partis nationalistes restent prédominants en Flandre, il est peu probable qu'on voit ce projet advenir.

De plus, est-il en soi justifiable de rouvrir la boîte de pandore des réformes de l'État et de se lancer dans un processus d'évaluation compliqué de la gestion de chacune des compétences pour une solution qui, finalement, ne propose que des changements marginaux ? En effet, même si elle peut apporter des améliorations bienvenues au système, notamment en ce qui concerne les compétences touchant au climat, à l'heure actuelle, fort éparpillées, le fond du problème persiste. La coopération n'est pas supprimée et bien peu est fait pour l'améliorer. Ce type de réforme ne rendra pas la structure institutionnelle belge plus adaptée au cadre international et européen, il ne résoudra pas les problèmes de légitimité démocratique et de transparence ni ceux posés par le manque de volonté politique. On peut simplement espérer qu'il rendra la coopération plus efficace en diminuant le nombre d'acteurs autour de la table des négociations.

Nous pouvons donc conclure que la solution aux problèmes de coopération n'est probablement pas à chercher dans la modification de la répartition des compétences. Il s'agit de processus lourds et trop lents à mettre en place alors que ces problèmes exigent des réponses rapides. Leur capacité à effectivement améliorer les politiques de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique est, par ailleurs, trop sujette à caution pour justifier les efforts qu'ils exigeraient. On peut, en effet, se demander si la répartition actuelle des compétences est vraiment le nœud du problème et si, vu les difficultés auxquelles on s'expose en voulant la modifier, il ne vaudrait pas mieux s'attaquer à d'autres aspects en priorité.

Voyons maintenant quelles modifications pourraient être apportées au modèle belge de coopération dans les matières environnementales et climatiques sans toucher à la répartition des compétences.

Chapitre 2 : Repenser les accords de coopération

La recherche de solutions aux problèmes qui grèvent les accords de coopération se fera en deux temps. Nous nous intéresserons d'abord aux améliorations que nous pouvons leur apporter avant de nous pencher sur un instrument différent, les décrets conjoints, et en quoi ils peuvent solutionner partiellement les problèmes qui se posent aux accords de coopération.

Cependant, avant de nous plonger dans le vif du sujet, il nous semble important de nous remémorer les trois principaux problèmes, que nous avons identifiés précédemment : le manque d'ambition, le manque d'implication du pouvoir législatif dans les phases de négociation et de conclusion de ces accords et le manque de transparence quant aux circonstances des négociations entourant la conclusion de l'acte.

Section 1 : Les améliorations

§1. Le manque d'ambition

Il s'agit avant tout d'un problème de volonté politique qui dépasse le cadre des accords de coopération. Dans une optique d'accords ambitieux, on pourrait augmenter le nombre d'accords de coopération obligatoires en ajoutant de nouveaux cas de figure à ceux déjà prévus par l'article 92bis de la Loi spéciale de réformes institutionnelles²⁵⁷. Ce n'est cependant pas une solution satisfaisante dans la mesure où on peut douter de la capacité d'une loi à prévoir tous les cas de figure dans lesquels une coopération sera nécessaire et on est en droit d'attendre de nos gouvernants une certaine capacité d'initiative. Celle-ci, pour le sujet qui nous occupe, se traduirait idéalement par une coopération spontanée entre les entités sur des questions qui gagneraient à être réglées en commun, fruit d'une réelle volonté de travailler ensemble pour répondre aux défis qui nous sont posés. Cela suppose donc que cette coopération soit volontaire. Or, par définition, une coopération volontaire ne peut être contrainte.

De plus, même lorsqu'un accord est obligatoire, les parties disposent presque toujours d'une marge d'appréciation quant à son contenu. Le choix de l'exercer en vue d'obtenir un accord plus ambitieux ne peut être contraint, il dépend intégralement de la volonté des parties. Tout au plus, dans le cas de la transposition de normes internationales, peut-on s'assurer que la marge d'appréciation ne sera pas utilisée pour diminuer la portée de celles-ci.

On touche ici aux limites de l'approche juridique. Les blocages qui empêchent la conclusion d'accords de coopération ambitieux ne sont pas d'ordre technique, liés au cadre qui accompagne l'instrument, mais politique, c'est-à-dire dépendants de la volonté des instances amenées à utiliser l'instrument. Une approche juridique peut permettre de façonner l'instrument et son cadre de manière à ce qu'ils ne bloquent pas la volonté politique voire même qu'ils favorisent son expression. Cependant, lorsqu'elle est absente, on ne peut espérer la faire naître par des moyens purement juridiques ni même compter sur eux pour s'y substituer.

²⁵⁷ Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis.

§2. Le manque d'implication du pouvoir législatif

Cette conclusion ne s'applique cependant pas au manque d'implication du pouvoir législatif. Comme nous l'avons vu, tous les accords de coopération ne sont pas soumis à l'assentiment des parlements et, même dans le cas où la loi le prévoit expressément, il peut arriver qu'ils ne le soient pas²⁵⁸. Dans ce dernier cas de figure, la solution est simple, il faut s'assurer que la loi soit respectée. Il est inconcevable dans un État de droit que, pour des raisons inconnues, l'exécutif chargé, comme son nom l'indique, de l'exécution des lois et ayant donc un devoir d'exemplarité, se permette de violer ses obligations légales sans autre raison que son bon plaisir, simplement parce que cela serait moins pratique ou qu'il n'en verrait pas l'intérêt. C'est d'autant plus regrettable que ce non-respect a pour effet de soustraire au contrôle parlementaire des actes qui lieront légalement l'entité et qui auront au minimum une valeur supérieure aux simples actes réglementaires, alors même que ce contrôle est spécifiquement requis en raison de leur importance. Il s'agit d'un comportement intolérable qui témoigne d'un mépris de deux principes fondamentaux dans notre société démocratique, l'état de droit et la séparation des pouvoirs. On peut certainement l'expliquer par le fait que les parlements se muent de plus en plus en chambres d'enregistrement de décisions prises par l'exécutif, mais, outre que cette explication lève le voile sur l'état de dégradation inquiétant de notre démocratie, elle n'en constitue en aucun cas une excuse.

Le second cas de figure est celui des accords qui n'ont pas été jugés assez critiques, par la loi et la jurisprudence, pour être soumis au contrôle parlementaire. On peut en effet comprendre que, sur le principe, il ne soit pas nécessaire de soumettre à l'assentiment du pouvoir législatif des actes de peu d'importance. Qui pourrait considérer le fait que l'accord de coopération relatif à la nappe du calcaire carbonifère de la Région du Tournaisis, qui contient, en tout et pour tout, sept articles et règle des questions exclusivement techniques²⁵⁹, n'ait pas fait l'objet d'un assentiment parlementaire comme une insulte à notre modèle démocratique ? Probablement personne. Est-ce à dire qu'il faut laisser le système en l'état ? Certainement pas. Le problème qui se pose ici à nous, est que, dans la plupart des cas, c'est à l'exécutif de déterminer quel accord entre ou non dans les critères qui rendent l'assentiment obligatoire. Cela ne pose *a priori* pas de problèmes pour ceux qui relèvent manifestement d'une des deux catégories, mais qu'en est-il de ceux qui se trouvent à la frontière ? Dans ce cas, le pouvoir exécutif étant à la fois juge et partie, il peut faire son choix en toute discrétion²⁶⁰. Ce système n'est donc pas sain. La solution consisterait à retirer ce pouvoir aux gouvernements et le moyen le plus simple d'y arriver ne serait-il pas de rendre l'assentiment

258 J. Poirier, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? », op. cit., pp. 272-274.

259 Accord de coopération du 2 juin 1997, précité.

260 J. Poirier, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? », op. cit., p. 273.

obligatoire pour tous les accords de coopération ? Cette solution a l'avantage de simplifier les choses et d'éviter tout malentendu. Certes, certains pourraient répliquer qu'on risque de décourager les entités de conclure des accords de coopération. Cette objection, quoique recevable, semble malgré tout bancale pour deux raisons.

Tout d'abord, à ce stade de notre recherche, nous pouvons nous accorder pour dire qu'en l'état actuel des choses, la pratique des accords de coopération dans les domaines qui nous occupent est loin d'être enthousiasmante tant du point de vue qualitatif que quantitatif. Si bien qu'on peine à voir comment cette modification pourrait impacter négativement les choses, les entités ne concluant la majeure partie de leurs accords que sous la contrainte. Ensuite, il est anormal que le fait de devoir rendre compte d'un acte devant son parlement soit un facteur dissuasif pour un gouvernement. La responsabilité du gouvernement devant le parlement est un principe fondamental de notre type de démocratie. De plus, nous sommes dans un système qui ignore *de facto* la pratique des gouvernements minoritaires. Dès lors, si un accord a été trouvé au sein du gouvernement, la majorité parlementaire devrait en principe s'y plier surtout s'il s'agit d'un accord technique de peu d'importance.

Pour autant, la généralisation de l'assentiment parlementaire à tous les accords de coopération est-elle une solution suffisante ? Non, car le système de l'assentiment est grevé d'une autre tare importante, les parlements peuvent soit approuver soit rejeter le texte en bloc, ils n'ont pas la possibilité de proposer des modifications²⁶¹. À cela s'ajoute une absence d'implication dans les phases de négociation et de conclusion de l'acte qui vient achever le tableau de l'impuissance du pouvoir législatif en matière d'accords de coopération.

Cet aspect-ci du problème est plus délicat à résoudre. On pourrait certes permettre aux parlements de proposer des modifications lors du vote d'assentiment. Cependant, il faut se souvenir qu'en ce qui concerne les accords de coopération environnementaux et climatiques, il y a classiquement jusqu'à quatre parties impliquées donc autant parlements susceptibles de proposer chacun leurs amendements et modifications. Ceux-ci devront ensuite être renégociés entre les gouvernements puis soumis à un nouvel assentiment qui pourrait, à son tour, entraîner de nouvelles modifications et ainsi de suite. On peut également se demander si un parlement ayant donné son assentiment à un texte accepterait de bonne grâce de devoir revoter une modification de celui-ci uniquement parce qu'un autre parlement ne l'a pas trouvé à son goût. Cette solution semble donc être de nature à ajouter à la confusion qui caractérise la coopération et même à dégrader un peu plus les relations entre entités alors que la coopération devrait servir à apaiser les tensions. Résoudre un

261 Ibid., pp. 273-274.

problème en en créant un autre de même importance n'est manifestement pas une solution viable. Il semble donc plus adapté de recourir à une solution qui implique les parlements dans la négociation même des accords, ce qui leur donnerait un impact plus conséquent tout en évitant le problème des renvois successifs. Cela pourrait se faire dans le cadre des accords de coopération proprement dits. Mais on peut craindre qu'une négociation impliquant à la fois des représentants des gouvernements et des parlements tourne vite à la cacophonie.

Une autre possibilité consisterait à permettre aux parlements de conclure directement des accords de coopération. En effet, le texte de l'article 92bis utilise le terme « autorité compétente » pour désigner celle habilitée à conclure des accords de coopération²⁶². La formulation de l'article n'exclut donc pas les parlements ce qu'a d'ailleurs expressément reconnu la section législation du Conseil d'État²⁶³. Force est, toutefois, de constater que, dans les domaines qui nous intéressent, aucun accord de ce type n'a été mis en place.

Une conclusion semble donc s'imposer. Il suffirait aux parlements de s'emparer de l'instrument et de conclure des accords de coopération pour résoudre le problème du manque de démocratie. Après tout, si les parlements ont le droit de se servir d'un instrument et ne le font pas, il peut sembler injuste d'accuser ce dernier d'être peu démocratique. Le fait est que la question est plus complexe. Une majeure partie de la doctrine semble s'opposer à l'idée de permettre au pouvoir législatif de conclure des accords de coopération à portée normative²⁶⁴. Il existe en effet certains indices permettant de penser que l'intention du législateur n'était pas de faire des accords de coopération un instrument mis à disposition des parlements. La formulation de l'article 92bis serait donc due non à une volonté délibérée mais plutôt à un manque de rigueur dans le chef de ses rédacteurs qui n'auraient pas envisagé que l'on puisse l'interpréter de cette façon. Au rang de ces indices, on peut citer les travaux parlementaires qui laissent apparaître que l'esprit était de donner un rôle prépondérant au pouvoir exécutif. De plus, le modèle des accords de coopération est calqué sur celui des traités internationaux qui, eux, sont négociés exclusivement par les gouvernements. Et enfin, cet instrument est quasi systématiquement l'apanage de l'exécutif dans les autres États qui y recourent²⁶⁵. À ceci s'ajoute le fait que la portée du droit des parlements à utiliser les accords de coopération a fait l'objet de vifs débats doctrinaux²⁶⁶. Cela n'enlève rien au droit des parlements

262 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis §1er, al. 2.

263 Avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 9 septembre 2010 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Parl. Wallon, sess. ord. 2010-2011, n° 347/1.

264 K. Munungu Lungungu, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution a minima ? », *op. cit.*, p. 503.

265 *Ibid.*, pp. 498-499.

266 *Ibid.*, pp. 501-503.

d'en conclure, mais on peut se demander s'il est sage d'user d'un instrument d'une manière pour laquelle il n'a pas été prévu en tirant profit de ce qui semble s'apparenter à une erreur dans la rédaction d'une loi, ceci alors même que cette utilisation semble mettre la doctrine mal à l'aise. Ne serait-il pas ironique de prétendre résoudre un problème de manque de démocratie par une manœuvre strictement juridique qui va plus que probablement à l'encontre de ce que souhaitait le législateur élu démocratiquement ? Cette solution semble donc trop bancal tant sur le plan des principes que d'un point de vue pratique pour constituer une réponse sérieuse et fiable à notre problème.

L'accord de coopération reste donc un instrument conçu dans l'optique d'une négociation entre gouvernements et y greffer artificiellement les parlements risque de le rendre bancal. La réflexion que nous venons de mener sur les problèmes qu'engendrerait l'introduction des amendements parlementaires lors de l'assentiment législatif semble d'ailleurs aller dans ce sens. C'est pourquoi, il est probablement plus adapté d'améliorer le système en y ajoutant un autre instrument de coopération spécifiquement conçu pour prendre en compte la place du pouvoir législatif et qui viendrait soit se substituer aux accords de coopération, soit, moyennant une redéfinition de leur rôle, s'y combiner. Nous ne nous attarderons pas ici sur cette idée que nous développerons dans la prochaine section.

§3. Le manque de publicité

Dans l'intervalle, penchons-nous sur notre troisième problème, le manque de publicité autour des négociations et du contexte de conclusion des accords de coopération. Celui-ci est regrettable en ce qu'il rend difficile la compréhension des tenants et aboutissants qui font d'un accord ce qu'il est, mais également car, lorsqu'un accord contient des dispositions peu claires, des documents de type travaux préparatoires seraient précieux pour les éclaircir.

La solution ici serait de rendre obligatoire la publication des comptes-rendus des négociations et les procès-verbaux des réunions. À nouveau, on peut arguer que cela risquerait de décourager les entités de s'engager dans la conclusion d'accords de coopération. On peut également invoquer la nécessité du secret des négociations. À cela, nous répliquons que la pratique actuelle des accords de coopération réellement volontaires n'est pas très vivace et pourrait difficilement le devenir moins. En outre, si l'on peut comprendre l'envie de ne pas négocier sous le feu des projecteurs, il convient de la mettre en balance avec les principes fondamentaux de notre démocratie, dont le droit des citoyens à être informés. On ne parle pas ici de contrats entre entités privées, mais bien d'actes ayant valeur de lois pris par des autorités publiques. Il ne semble donc

pas excessif de réclamer que le citoyen désireux de se renseigner ait accès à l'information. La démocratie est un beau système, mais elle implique un certain nombre d'obligations que ceux qui s'en réclament ne devraient jamais oublier. Si les travaux préparatoires sont la norme pour les instruments à valeur législative, on peine à comprendre pourquoi ce ne le serait pas pour des actes qui ont, au minimum, une valeur quasiment égale. De plus, cette publicité comporte un certain nombre d'avantages directs pour l'autorité elle-même, notamment celui de faciliter l'interprétation de dispositions peu claires.

L'accroissement du rôle des parlements devrait aussi aider. En effet, les débats en séance sur les textes sont consignés et mis à disposition du public. Les réponses aux questions parlementaires peuvent, par exemple, améliorer la compréhension de dispositions peu claires. La généralisation de l'obligation d'assentiment parlementaire serait donc aussi un pas en avant vers une plus grande transparence.

S'il existe donc des solutions techniques permettant résoudre le problème du manque de transparence, ne nous voilons pas la face, elles sont, à elles seules, insuffisantes. En effet, l'exemple de la CNC, évoqué dans la partie précédente, nous montre que, même lorsqu'une autorité est soumise à l'obligation de rendre publics les procès-verbaux de ses réunions, rien ne garantit que ceux-ci contiendront un exposé exhaustif des discussions et ne se limiteront pas à une énumération laconique des décisions prises sans aucune justification²⁶⁷. La présence ou l'absence de volonté politique est une fois de plus au cœur du problème.

Section 2 : Les décrets conjoints

La question du manque d'implication du pouvoir législatif dans le processus de coopération nous intéressera particulièrement en raison de son caractère éminemment sensible. En effet, l'Histoire nous apprend que les périodes de crise sont propices à des tentatives de remettre en cause la démocratie au nom de l'efficacité et du besoin impérieux de résoudre lesdites crises au plus vite. La prise en charge de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique requière sans aucun doute des solutions de fond radicales et rapides et presque plus personne ne nie que nous nous trouvons actuellement face à des crises multiples dans ces deux domaines. Il importe donc de veiller à ce qu'elles ne donnent pas lieu, volontairement ou non, à un affaiblissement du modèle démocratique et qu'elles soient au contraire une opportunité de le renforcer.

267 On peut retrouver les procès-verbaux des réunions de la CNC sur le site : <https://www.cnc-nkc.be/fr/meetings>.

Dans la section précédente, nous avons constaté que les modifications apportées au cadre entourant les accords de coopération, quoique bienvenues, ne suffiraient pas. C'est pourquoi nous allons ici nous intéresser à un autre instrument, que nous avons brièvement évoqué précédemment, les décrets conjoints.

§1. Définition et caractéristiques

Rappelons que les décrets conjoints sont prévus par l'article 92bis/1 de la loi spéciale de réformes institutionnelles²⁶⁸. Bien que ledit article ne nous en donne pas de définition précise, on peut les décrire comme « des normes adoptées séparément par les assemblées parlementaires de deux ou plusieurs entités fédérées, mais dont le contenu identique est déterminé conjointement »²⁶⁹.

Cet instrument possède quelques caractéristiques qui le distinguent des accords de coopération. Tout d'abord, il est destiné aux parlements bien que les gouvernements disposent d'un droit d'initiative et aient la charge d'adopter les arrêtés d'exécution qui peuvent également être préparés conjointement²⁷⁰. Cette prédominance du législatif dans un modèle qui n'exclut cependant pas totalement l'exécutif, le rend intéressant dans le cadre de notre réflexion sur la dimension démocratique des instruments de coopération. Ensuite, il est exclusivement réservé aux entités fédérées²⁷¹, un facteur limitant quant au spectre des contextes dans lesquels il peut être utilisé. Il est, de même, intéressant de noter que, contrairement à ce qui se passe dans le cas des accords de coopération, il n'y a pas un instrument unique, mais plusieurs au contenu identique et négocié au préalable par les parties qui, chacune, votent le leur²⁷². La loi prévoit également que, si les décrets conjoints peuvent être abrogés par d'autres décrets conjoints promulgués par les entités concernées, chaque entité peut également abroger d'elle-même le décret conjoint qu'elle a promulgué, indépendamment de ses partenaires, sous réserve toutefois d'une concertation préalable avec ceux-ci²⁷³. Enfin, un décret conjoint peut abroger, remplacer ou modifier un accord de coopération et vice versa tant que les mêmes entités sont impliquées dans la conclusion des deux instruments. Dans les cas où la loi impose de conclure un accord de coopération, les communautés et régions peuvent décider de s'acquitter de leur obligation par le biais de décrets conjoints²⁷⁴. Ce ne sont pas là les seules caractéristiques de cet instrument, mais celles qui semblent les plus pertinentes dans le cadre de notre réflexion. C'est pourquoi nous nous y limiterons.

268 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis/1.

269 K. Munungu Lungungu, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution à minima ? », op. cit., p. 513.

270 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis/1, §2, al.1 et §3.

271 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis/1, §1er, al.1.

272 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis/1, §§1 et 2.

273 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis/1, §4, al. 1 et 2.

274 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis/1, §4, al. 3 et 4.

§2. Potentiel de l'instrument

La première remarque que l'on peut se faire est que, du point de vue démocratique, les décrets conjoints constituent une avancée par rapport aux accords de coopération. L'implication du parlement dans les processus de coopération que nous appelions plus haut de nos vœux est ici la base même de l'instrument. Par ailleurs, on sent une réelle volonté du législateur de garantir un processus démocratique lorsqu'il précise les modalités de composition de la commission interparlementaire responsable de la négociation du texte des décrets. Non seulement une représentation proportionnelle des groupes parlementaires est obligatoire au sein de chaque délégation, mais un nombre minimum de neuf membres par délégation est prévu²⁷⁵, ce qui témoigne d'une réflexion sur la manière dont l'obligation de proportionnalité pourrait être contournée et d'un souci de permettre à tous d'avoir voix au chapitre.

On peut cependant relever un problème qui a manifestement échappé au législateur. Il existe un risque non négligeable de domination arithmétique des francophones dans les commissions interparlementaires²⁷⁶. Prenons l'exemple d'une négociation entre les trois régions. Dans ce cas, les francophones dominent deux des trois parlements présents induisant une surreprésentation par rapport à leur importance numérique réelle à l'échelle du pays. Il s'agit d'une question sérieuse que l'on ne saurait balayer d'un revers de la main, surtout quand on connaît l'histoire du fédéralisme belge avec son lot de rancœurs. Il y a fort à parier que les entités flamandes hésiteront à s'engager dans un processus où elles se sentent en position d'infériorité, le contexte actuel dans lequel des partis nationalistes sont dominants au nord du pays risque de rendre la chose encore plus complexe. Ceux-ci pourraient en effet en tirer parti pour appuyer leur rhétorique et dénoncer un système favorisant les francophones. Est-ce pour autant un obstacle infranchissable ? Pas spécialement, ce problème peut être résolu de deux manières.

La première consisterait à retravailler le texte pour y inclure une parité entre néerlandophones et francophones au sein de la représentation du parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Certes, cette manœuvre peut sembler à rebours des principes démocratiques dont nous faisons si grand cas, mais remarquons que c'est déjà la solution adoptée pour la formation des majorités dans la capitale. Il s'agit donc d'une solution en phase avec le système politique de cette région. Elle implique cependant de renoncer à la proportionnalité pure, mais également d'augmenter le nombre de représentants de chaque parlement si l'on veut conserver un semblant de représentativité. Il faut donc voir si, dans la pratique, une telle modification se justifie en mettant en

275 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis/1, §2, al. 2.

276 M. Uyttendaele, « Décrets conjoints », op. cit., p. 342.

balance ses avantages et inconvénients. Remarquons toutefois qu'il ne s'agit ici que de la phase de concertation. La phase de vote se déroule dans les parlements, au sein desquels la proportionnalité est de mise.

La seconde manière d'aborder le problème consiste à le considérer comme une opportunité. En effet, il est peut-être temps de considérer Bruxelles comme une région à part entière ayant des intérêts propres et de dépasser une conception basée uniquement sur l'appartenance linguistique, qui est assez réductrice et même, d'une certaine façon, insultante pour les Bruxellois. En matière d'environnement, par exemple, il est très clair que Bruxelles, en tant que métropole, a des intérêts très différents des deux autres régions plus rurales. Dans cette optique, on ne se retrouve plus face à deux blocs linguistiques qui s'affrontent, mais en présence de trois parties qui cherchent à coopérer. Certes, ce changement de mentalité ne se fera pas instantanément et, dans l'intervalle, le problème du déséquilibre entre néerlandophones et francophones persiste, mais on peut se demander si, plutôt que d'accepter ce paradigme en supprimant ce problème, on n'aurait pas avantage à en faire un tremplin vers une relation plus équilibrée entre entités fédérées, quitte à accepter quelques frictions dans un premier temps.

La deuxième réflexion que l'on peut se faire est que l'instrument a manifestement été conçu pour se combiner aux accords de coopération et non pour les remplacer. Le fait que la loi indique qu'un accord de coopération peut abroger un décret conjoint et inversement²⁷⁷ est un indice assez fort dans cette direction. Il semble donc judicieux de conserver les deux instruments côte à côte, en utilisant l'un ou l'autre selon les circonstances. Cela présente l'inconvénient d'ajouter un nouvel instrument à la coopération et donc potentiellement d'ajouter un niveau de complexité à celle-ci, ce qui, selon certains auteurs, est un défaut capital²⁷⁸. Cependant, à la lumière de tout ce que nous avons vu jusqu'ici, il nous semble que les décrets conjoints sont porteurs d'opportunités, principalement sur le plan démocratique, qui ne pourraient se réaliser par de simples améliorations des accords de coopération.

En troisième lieu, on peut s'interroger sur le fait que chaque assemblée puisse décider indépendamment d'abroger son décret conjoint, l'obligation de concertation n'entravant en rien cette liberté²⁷⁹. On peut considérer, comme le font certains, qu'il s'agit là d'une atteinte grave au respect des engagements qui nuit à la cohérence de l'outil et le fragilise²⁸⁰. Cette position se défend parfaitement, mais assimile peut-être un peu rapidement les décrets conjoints à des contrats. En

277 Loi spéciale du 8 août 1980 précitée, art. 92Bis/1, §4, al. 3.

278 M. Uyttendaele, « Décrets conjoints », op. cit., p. 343.

279 Ibid., p. 342.

280 Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge*, op. cit., p. 762.

effet, ceux-ci sont avant tout des actes législatifs et, qui plus est, chaque entité adopte le sien. De ce point de vue, il semble logique qu'il ne soit pas interdit à une assemblée d'abroger ses propres décrets. On peut même considérer qu'il s'agit d'un incitant à la pratique des décrets conjoints, dans la mesure où les parties savent que, quoiqu'il adienne, une porte de sortie sera toujours à leur disposition. On peut également penser que c'est aussi cela le jeu de la démocratie, la possibilité pour une majorité nouvellement élue de défaire ce que ces prédécesseurs ont fait si cela ne correspond pas à ses vues. Les entités étatiques ne sont pas des personnes comme les autres, le système d'élections démocratiques implique qu'elles peuvent brusquement changer d'avis et qu'elles ne devraient pas en être empêchées par des instruments trop contraignants. Certes, cette capacité d'abrogation unilatérale n'est pas sans poser problème et, d'un point de vue purement pratique, n'est pas de nature à renforcer la confiance entre partenaires. Il ne s'agit donc pas de l'instrument idéal, mais souvenons-nous que la démocratie est un système exigeant auquel il faut bien souvent sacrifier un peu d'efficacité. Cette belle utopie ne mérite-t-elle pas un petit sacrifice de temps en temps ? Pour autant, des améliorations pourraient être apportées. Il serait bon, par exemple, de préciser ce qu'implique la concertation préalable à l'abrogation. On pourrait faire en sorte qu'elle soit un réel moment de discussion dont l'objectif serait de préserver l'accord entre les parties et non un simple moyen pour une entité de notifier l'abrogation à ses partenaires.

Enfin, le fait que l'instrument ne soit accessible qu'aux entités fédérées est un problème majeur. Il bloque son utilisation dans le domaine de la lutte contre le changement climatique et restreint son utilité dans celui de la protection de l'environnement. Cette limitation empêche également d'y recourir pour toute coopération d'envergure dans ces deux domaines, ce qui est extrêmement frustrant dans la mesure où c'est précisément dans ce cas qu'il présente le plus d'intérêt. La mobilisation des parlements avec les lourdeurs que cela suppose ne se justifie jamais autant que lorsque des décisions d'envergure sont prises et c'est surtout dans ces cas-là que l'on souhaite voir l'exigence démocratique s'imposer. Cette limitation entraîne donc un rendez-vous manqué et on ne saurait trop insister sur la nécessité de la supprimer.

Les décrets conjoints constituent donc un instrument au fort potentiel, qui se combinent avantageusement avec les accords de coopération en vue de nous offrir une coopération plus respectueuse de l'impératif fondamental qu'est la démocratie. Malheureusement, tant que cet instrument ne sera pas accessible à l'échelon fédéral, son potentiel sera fortement réduit dans les domaines qui nous préoccupent.

Chapitre 3 : Repenser les lieux de coopération

Après les accords de coopération, intéressons-nous aux lieux de la coopération environnementale et climatique. La CNC se voulant l'organe central de la coopération climatique et étant celui sur lequel nous avons le plus de données, nous nous concentrerons sur son cas. Nous commencerons par examiner la possibilité de la réformer afin de résoudre les manquements que nous avons pointés précédemment. Ensuite, nous nous intéresserons à la possibilité de la dissoudre et de réorganiser le système de coopération autour de nouvelles institutions comme le suggère la proposition de loi climat²⁸¹.

Section 1 : Réformer la CNC

Nous avons, dans la partie précédente, identifié les problèmes qui grevaient le fonctionnement de la Commission. Il est désormais temps de proposer des solutions.

Tout d'abord, penchons-nous sur le manque de transparence. Il s'agit du problème qui touche le moins la CNC. Après une période d'opacité, elle a su prendre en compte les critiques qui lui étaient faites et elle publie désormais sur son site internet les comptes-rendus de ses réunions ainsi que divers rapports²⁸². On peut cependant regretter que cette amélioration ne concerne que la forme et non le fond puisque lesdits comptes-rendus et rapports fournissent en réalité peu de détails sur le déroulement exact des réunions et le contexte entourant la prise de décision. Il s'agit manifestement d'un cas dans lequel la lettre de la règle est respectée, mais son esprit ignoré.

Quelles solutions apporter à ce manquement ? Il semble que nous soyons confrontés, une fois de plus, à un cas où l'approche juridique montre ses limites. Il paraît, en effet, peu réaliste de mettre en place une norme contraignant la Commission à faire des rapports détaillés. Même dans l'hypothèse où une telle norme serait adoptée, le manque de précision inhérent à celle-ci rendrait son observation dépendante de la bonne volonté des membres de la CNC. Il y a donc là un problème de volonté politique face auquel le droit est manifestement impuissant. C'est pourquoi il ne semble pas que nous soyons en mesure d'apporter ici une solution au problème de transparence tel qu'il se présente dans le cas de la CNC.

Venons-en au manque de responsabilité démocratique qui se manifeste principalement par le biais de l'absence de responsabilité de la Commission devant les parlements.

281 Proposition de loi spéciale portant coordination de la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions à l'égard du changement climatique et fixant ses objectifs globaux à long terme, précitée.

282 Tous sont disponibles sur <https://www.cnc-nkc.be>.

Plusieurs solutions sont envisageables. Tout d'abord, il faudrait, comme le demandait le Sénat dans son rapport de 2017, que la CNC présente un rapport à toutes les assemblées parlementaires dotées de compétences climatiques²⁸³. Bien que ce soit une avancée certaine, on peut se demander si, face à une question aussi stratégique que le climat, il ne faudrait pas être plus ambitieux. Ainsi, il pourrait être constructif de prévoir la nomination au sein de la CNC de représentants desdits parlements, ne serait-ce qu'en tant qu'observateurs. Une telle décision ne manquerait pas de soulever quelques problèmes pratiques tels qu'une inflation du nombre de membres. Toutefois, rappelons qu'il s'agit, ici encore, de la question de l'ampleur des désagréments que nous sommes prêts à subir au nom de l'impératif démocratique. Nous nous retrouvons donc face à une question qui dépend de la volonté politique de mettre ou non la démocratie au premier plan.

Enfin, se pose la question de son manque d'efficacité. Nous l'avons vu, celui-ci n'est pas sans lien avec le fonctionnement interne de la CNC. Il est, en effet, étonnant qu'un organisme affichant un programme ambitieux comme celui-ci ne soit tenu de se réunir que deux fois par an²⁸⁴. Sur ce point, la solution paraît simple, il faut absolument augmenter la fréquence des réunions. Cependant, cela ne saurait suffire à faire de la CNC un instrument à la mesure des ambitions qu'elle porte. Le fond du problème semble être à nouveau l'absence de volonté politique. Prenons l'exemple de la présidence tournante annuelle identifiée comme problématique parce qu'elle induit un manque de continuité dans les travaux de la commission²⁸⁵. À bien y réfléchir, il n'est pas particulièrement déterminant. Le véritable problème est le manque de bonne volonté du nouveau président qui refuse de se baser sur le travail accompli sous son prédécesseur. Il en va de même pour la fréquence des réunions. Certes le minimum légal de deux est ridicule, mais rien n'empêche la CNC de se réunir plus souvent. Dans ce dernier cas, si on peut forcer la main à ses membres en augmentant le nombre minimal, on peut douter de l'efficacité d'une commission dont les membres ne se réunissent que contraints et forcés. Le problème est donc le manque d'enthousiasme et de volonté politique. Face à cela, on atteint, à nouveau, les limites de ce qu'une solution purement juridique peut offrir.

Le champ des réformes réellement efficaces qui peuvent être apportées à la CNC par une approche purement juridique semble donc très restreint, la question relevant plutôt du champ politique.

283 Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, Doc. parl., Sén., sess. Ord. 2016-2017, n° 253/2, p. 12.

284 Accord de coopération du 14 novembre 2002 précité, art. 8.

285 Audition de Bob Nieuwejaers *in* Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc.*, Sénat, sess. ord. 2016-2017, n° 253/3, p. 38.

Section 2 : Remplacer la CNC

On peut se demander si la CNC est bien armée pour répondre aux problèmes auxquels est confrontée la coopération environnementale et climatique. Ne vaudrait-il pas mieux repartir de zéro avec de nouvelles institutions ?

On pourrait, comme le souhaitaient les auteurs de la proposition de loi climat²⁸⁶, créer un nouveau système de coopération doté de plusieurs institutions nouvelles ayant chacune leurs attributions et spécificités. Cette proposition prévoit, par exemple, la mise en place d'un comité permanent indépendant d'experts pour le climat²⁸⁷. Dans cette même proposition, figure la création d'une commission interparlementaire et d'une agence interfédérale pour le climat ainsi que le maintien de la conférence interministérielle pour le climat²⁸⁸. Ce texte traduit une volonté bienvenue de faire une place aux experts et à la parole scientifique dans le processus décisionnel, ce qui est indispensable vu la nature technique de la question climatique. Il évite cependant l'écueil de la technocratisation en donnant également une place aux parlements ce qui aboutit donc à démocratiser le processus. Il y a donc une recherche d'un équilibre entre efficacité et démocratie qui fait largement défaut dans le système coopératif actuel. Ce type d'équilibre est ce à quoi devrait tendre tout modèle de coopération. La proposition de loi nous montre qu'il ne s'agit pas d'un idéal inaccessible, qu'il n'y a pas spécialement de choix à faire entre l'un et l'autre, qu'ils sont parfaitement compatibles pour peu qu'on soit prêt à consentir à quelques efforts. Ce n'est toutefois pas pour autant qu'il faut en conclure que l'équilibre trouvé par cette proposition est le bon ni même qu'il est réellement équilibré. Il n'existe pas de solution parfaite, magique, des ajustements seront toujours nécessaires. Le système de coopération qu'entend mettre en place la proposition de loi climat est prometteur, mais sa valeur réelle ne pourra se révéler qu'à l'épreuve de la pratique. Malheureusement, il semble peu probable que la proposition de loi climat dépasse le stade de proposition dans un avenir proche.

C'est en effet l'ultime leçon que nous tirerons de cette proposition de loi climat : le politique prévaut. Dans le cas qui nous occupe, des juristes ont façonné une proposition qui leur paraissait être la meilleure possible et qui répondait, selon eux, aux besoins de la situation. Ils ont fait le maximum. C'est au politique que revient la décision finale et nous doutons qu'elle soit positive.

Il existe donc de nombreuses possibilités d'améliorer les instruments constituant le système coopératif belge dans les domaines de la protection de l'environnement et de la lutte contre le

286 Proposition de loi spéciale portant coordination de la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions à l'égard du changement climatique et fixant ses objectifs globaux à long terme, précitée.

287 *Ibid*, art. 10.

288 *Ibid*, art. 8, 9 et 11.

réchauffement climatique. Cependant, l'efficacité de ces améliorations dépend largement d'un facteur qui échappe à notre influence, la volonté des différents acteurs de réellement collaborer. C'est cette volonté politique, ou plutôt son absence, qui, bien plus que les faiblesses des instruments de coopération, constitue le véritable obstacle à une collaboration efficace entre les différents niveaux de pouvoirs.

Conclusion

Force est de constater que le système de coopération intrabelge tel qu'il se déploie dans les domaines de la préservation de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique souffre de graves problèmes. Ceux-ci peuvent être synthétisés en deux pôles : le manque d'efficacité d'une part et le caractère peu démocratique des instruments de l'autre.

Le premier pôle peut être défini comme l'échec du système en général et de ses instruments en particulier, à atteindre les buts qui leur sont fixés. Il peut se manifester au travers d'un manque de résultats et d'une incapacité à remplir un certain nombre de missions, comme l'illustre parfaitement le cas de la CNC, mais également par une utilisation des instruments en deçà de leur potentiel, comme le met en lumière le très faible nombre d'accords de coopération volontaires et ambitieux. Il s'agit d'un constat inquiétant, car le premier critère d'évaluation d'un instrument ou d'un système est précisément celui de son efficacité. Il n'y a aucun intérêt à maintenir un outil incapable de remplir ses fonctions de façon satisfaisante. Il faut à tout le moins le réformer.

Le second pôle se manifeste au travers du peu d'implication du pouvoir législatif dans le processus de coopération, mais également par des problèmes de publicité empêchant le public d'exercer ne serait-ce qu'un droit de regard sur celui-ci. Il n'est pas moins inquiétant que le premier, car il touche aux valeurs fondamentales sur lesquelles notre société prétend se construire. Il ne s'agit donc pas simplement d'entorses à des principes abstraits peu pratiques, mais d'atteintes à la base de notre modèle politique et sociétal, une base fragile qui plus est. Ceci justifie qu'on s'indigne de ce manque de respect et qu'on fasse tout ce qui est nécessaire pour rectifier la situation.

Nous avons cependant démontré que cette situation n'est pas une fatalité. Il existe un vaste champ d'options susceptibles de résoudre ces deux problèmes et la mise en place d'un système efficace sans sacrifier les principes démocratiques n'est pas une utopie, malgré les arbitrages inévitables entre ces deux pôles. Cependant, alors que nous nous penchions sur des solutions envisageables, nous nous sommes constamment heurtés à un obstacle, le manque de volonté politique.

En effet, pour chaque solution que nous proposons, nous étions forcés d'admettre que, peu importe son potentiel, son efficacité dépendait ultimement d'un facteur nous échappant totalement : la volonté politique de s'en servir. Un système peut être parfait et ne présenter que des avantages, il n'en est pas moins une coquille vide si le pouvoir politique ne l'investit pas. Il appartient au politique de décider ce qu'il va faire de l'instrument qui lui est remis. Si une réelle volonté de

l'utiliser, de s'attaquer aux problèmes qu'il est destiné à résoudre existe, alors, il est possible d'en dépasser les défauts de conception pour exploiter au maximum son potentiel. Par contre, s'il est investi à contrecœur, sans convictions, il restera médiocre, quels que soient ses avantages et les améliorations techniques qui y seront apportées. Ses limites seront accentuées, le rendant, dans le meilleur des cas, inefficace. Il est même possible qu'il contribue à dégrader la situation qu'il est censé améliorer.

C'est ce qu'on pourrait qualifier de prévalence du politique sur le juridique. Il ne s'agit pas en soi d'une mauvaise chose. C'est en fait un des principes qui rendent la démocratie possible. Supprimer cet état de fait reviendrait à instaurer un régime technocratique et donc à trahir les principes fondateurs de notre société et de notre modèle. Cela n'interdit toutefois pas de s'inquiéter des effets qu'il a sur la coopération environnementale et climatique. On peut se désoler de constater que, face à des problèmes aussi graves et urgents, le politique n'ait pas encore démontré sa capacité à prendre ses responsabilités.

Il appartient donc aux juristes et aux autres experts de fournir les meilleurs outils possibles, ce que nous avons essayé de faire à notre niveau par le biais de ce travail et, accessoirement, de convaincre de les utiliser. Mais, finalement, leur succès ou leur échec relève du politique. Cependant, il faut également se souvenir que le politique nous concerne tous car, au-delà de notre domaine d'expertise, nous sommes avant tout des citoyens. Il nous incombe donc de faire pression sur ceux qui peuvent agir en vue de générer cette volonté politique de se saisir des problématiques environnementales et climatiques avec le sérieux requis. Il est de notre devoir de trouver les arguments pour convaincre nos responsables politiques de l'urgence de la situation. Nous devons leur faire comprendre que, comme le disait la citation placée en début de travail, la catastrophe est inévitable, mais les solutions, elles, ne le sont pas, elles ne se généreront pas d'elles-mêmes et ne s'appliqueront pas sans notre investissement.

La suite logique à ce travail serait donc de chercher les meilleurs outils pour générer cette fameuse volonté politique. Il s'agit là d'une question essentielle, mais qui échappe largement au champ juridique. Elle est de plus hautement subjective et la réponse dépendra largement de nos convictions politiques. Cela ne nous dispense pas pour autant de nous la poser et de chercher, à notre niveau, en accord avec nos convictions, à améliorer la situation.

Bibliographie

Législation

Accords internationaux et législation européenne

Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, fait à Kyoto le 11 décembre 1997, approuvé par la loi belge du 26 septembre 2001, *M.B.*, 26 septembre 2002.

Traité sur l'Union européenne.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Acte unique européen.

Règlement (CE) 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) no 793/93 du Conseil et le règlement (CE) no 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, *JOUE*, L. 396, 30 décembre 2006.

Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil, *JOUE*, L. 197, 24 juillet 2012.

Droit interne

Lois

Const., art. 1, 5, 65, 67, 127 §1er, 143 §1er et 167 §1er.

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 6 janvier 2014 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *M.B.*, 31 janvier 2014.

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

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

Accords de coopération

Accord de coopération du 4 juillet 1994 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant les échanges d'informations relatives aux projets ayant un impact transrégional sur l'environnement, *M.B.*, 11 août 1994.

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

Accord de coopération du 2 juin 1997 entre la Région wallonne et la Région flamande relatif à la nappe du calcaire carbonifère de la Région du Tournaisis, *M.B.*, 17 décembre 1997.

Accord de coopération du 14 novembre 2002 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.*, 15 juillet 2003.

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.*, 11 avril 2008.

Accord de coopération du 17 octobre 2011 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances (REACH), *M.B.*, 14 mars 2012.

Accord de coopération du 16 février 2016 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, *M.B.*, 20 avril 2016.

Travaux préparatoires

C.E., sect. lég. (4ème chambre), avis n° 29.489 du 22 mars 2000 sur un avant projet d’ordonnance organique du régime juridique du domaine public terrestre en Région de Bruxelles-Capitale.

Projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Autorité fédérale, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles, le 19 février 2007, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 3-2411/1, p. 9.

Avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 9 septembre 2010 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Parl. Wallon, sess. ord. 2010-2011, n° 347/1.

Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc.*, Sén., sess. ord. 2016-2017, n° 253/2, p. 9.

Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc.*, Sén., sess. ord. 2016-2017, n° 253/3, p. 18.

Proposition de loi spéciale portant coordination de la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions à l'égard du changement climatique et fixant ses objectifs globaux à long terme, *Doc.*, Ch., sess. Ord. 2019-2020, n° 55-0406/001, p. 7.

Jurisprudence

C.J.C.E., arrêt *Yvonne van Duyn c. Home Office*, 4 décembre 1974, 41/74, EU:C:1974:133.

C.A., 24 juin 2003, n°92/2003.

C.A., 13 juillet 2005, n°128/2005.

C.A., 8 novembre 2006, n° 163/2006.

C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009.

C.C., 2 mars 2011, n° 33/2011.

Doctrine

BATSELÉ, D., MORTIER, T. et SCARCEZ, M., « Les accords de coopération et les décrets conjoints », in *Initiation au droit constitutionnel*, Collection Initiations, 2e édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 553-561.

BORN, C.-H., « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *Revue juridique de l'Environnement*, 2013, volume 38, 1, pp. 205-229.

BOURGAUX, A.-E., « La Belgique, État failli ou fédération... para-fédérale ? Le comité de concertation comme illustration des jeux du droit », *Fédéralisme Régionalisme*, 2019, disponible sur <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=1768>.

DEKLEERMAKER, M., « Une histoire belge : La coopération en matière environnementale et climatique et la COP21 », *Fédéralisme Régionalisme*, 2019, volume 18, Le fédéralisme coopératif comme terrain de jeu du droit, Articuler les équilibres fédéraux et les enjeux globaux : un jeu d'adresse, disponible sur <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=1792>.

DUMONT, H., « L'État belge résistera-t-il à sa contractualisation ? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération », *Revue de Droit de l'ULB*, 2006, 1, pp. 315-344.

EL BERHOUMI, M. et NENNEN, C., « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *Aménagement - environnement : urbanisme et droit foncier*, 2018, volume 1, 4, pp. 61-76.

FEYT, A., « Sénat », in M. Uyttendaele et M. Verdussen, *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 779-795.

FEYT, A. et VANDERNACHT, P., « La réforme du Sénat, un tableau inachevé... », in M. Uyttendaele et J. Sautois, *La sixième réforme de l'État (2012-2013) - Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 81-102.

HAPPAERTS, S., « Climate Governance in Federal Belgium: Modest Subnational Policies in a Complex Multi-Level Setting », *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 20151029, volume 12, 4, pp. 285-301.

HAPPAERTS, S., SCHUNZ, S. et BRUYNINCKX, H., « Federalism and Intergovernmental Relations: The Multi-Level Politics of Climate Change Policy in Belgium », *Journal of Contemporary European Studies*, 2012, volume 20, 4, pp. 441-458.

JANS MARTEEN, T. et TOMBEUR, H., « Living apart together: The belgian intergovernmental cooperation in the domains of environment and economy », in D. Braun (éd.) *Public policy and federalism*, Aldershot, Hampshire, England, Ashgate, 2000, pp. 142-176.

LEJEUNE, Y., *Droit constitutionnel belge: fondements et institutions*, Bruxelles, Éditions Larcier, 3e édition, revue et augmentée, 2017.

MUNUNGU LUNGUNGU, K., « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution a minima ? », in *La sixième réforme de l'État (2012-2013) - Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 487-525.

MUNUNGU LUNGUNGU, K. et POIRIER, J., « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre sources du droit et soft law », in F. Ost *et al.*, *Les sources du droit revisitées*, vol. 2, Normes internes et infraconstitutionnelles, Limal, Anthémis, 2013, pp. 889-937.

ORBAN, H., « Les accords de coopération obligatoires. Les nouvelles obligations dégagées par la Cour constitutionnelle », *Revue belge de Droit constitutionnel*, 2011, 1, pp. 3-22.

POIRIER, J., « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », *Regional & Federal Studies*, 2002, volume 12, 3, pp. 24-54.

POIRIER, J., « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation?: Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *Revue de droit de l'ULB*, 2006, volume 33, pp. 261-314.

REUCHAMPS, M. et ONCLIN, F., « La fédération belge », in B. Fournier et M. Reuchamps, *Le fédéralisme en Belgique et au Canada*, Ouvertures sociologiques, , Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2009, pp. 19-40.

STEVENS, F. et TIXHON, A., *L'Histoire de la Belgique Pour les nuls*, Paris, First, 2010.

SWENDEN, W. et JANS MAARTEN, T., « 'Will it stay or will it go?' Federalism and the sustainability of Belgium », *West European Politics*, 2006, volume 29, 5, pp. 877-894.

TULKENS, F., « La nature supraconstitutionnelle du droit européen et son impact sur la répartition des compétences en matière de protection de l'environnement », *Revue de Droit de l'ULB*, 2009, volume 2009, 1, pp. 201-215.

UYTTENDAELE, M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011.

UYTTENDAELE, M., « Décrets conjoints », in M. Verdussen et M. Uyttendaele, *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 341-343.

UYTTENDAELE, M. et MINISIER, P., « Accords de coopération », in M. Verdussen et M. Uyttendaele, *Dictionnaire de la sixième réforme de l'état*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 13-29.

VANRYKEL, F., « La Politique Belge En Matière de Climat, Entre Autonomie et Coopération. Quelle Place Pour Une Vision Commune à l'échelle Nationale ? », *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 2017, volume 3.

VERDUSSEN, M., « Comité de concertation », in M. Verdussen et M. Uyttendaele, *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 201-203.

VERDUSSEN, M., « L'última reforma del Senat belga », *Revista Catalana de Dret Públic*, 2015, volume 0, 51, pp. 74-84.

Divers

Rapports, Avis et Plans

MILIEU EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN (MINARAAD), « Brief advies van 5 december 2002 over het voorontwerp van decreet houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende het opstellen, het uitvoeren en het opvolgen van een Nationaal Klimaatplan, alsook het rapporteren, in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering en het Protocol van Kyoto », 5 décembre 2002.

COUR DES COMPTES, « Politique climatique fédérale, Mise en oeuvre du protocole de Kyoto : rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants », disponible sur <https://www.ccrek.be>, 20 mai 2009.

SPF SANTÉ PUBLIQUE-ENVIRONNEMENT, « Analyse du rôle et du fonctionnement de la Commission nationale climat », disponible sur <https://climat.be>, avril 2013.

CONSEIL FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, « Avis sur la gouvernance concernant la politique climatique », disponible sur <https://www.frdo-cfdd.be>, 4 juillet 2016.

COMMISSION NATIONALE CLIMAT, décisions du 1er février 2017, disponible sur <https://www.cnc-nkc.be>, 1^{er} février 2017.

CONSEIL FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE, SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN, MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN, CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL DE WALLONIE, CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE et CONSEIL DE L'ENVIRONNEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, « Avis sur le projet de Plan National Énergie Climat 2030 (PNEC) », disponible en français sur <https://www.cesewallonie.be>, la version originale en néerlandais est disponible sur <https://www.serv.be>, 27 mai 2019.

Plan National Climat 2009-2012, disponible sur <https://www.cnc-nkc.be>, 31 décembre 2008.

Plan National Énergie Climat 2021-2030, disponible sur <https://www.plannationalenergieclimat.be>, 18 décembre 2019.

Articles de journaux et communiqués de presse

AZAR. J, « Le CD&V approuve à son tour la « refédéralisation » des compétences », disponible sur <https://daardaar.be>, 28 novembre 2016.

BELGA, « La Belgique organisera une conférence interministérielle sur la lutte contre le racisme », disponible sur : <https://www.rtbf.be>, 19 février 2020.

BERSIPONT. A-C, « La refédéralisation n'est plus un tabou », disponible sur <https://plus.lesoir.be>, 10 juin 2018

BRABANT. F et JARDON. Q, « Le pacte des présidents » *Wilfried*, hiver 2020, pp. 19-25.

COPPI. D et DE MUELENAERE. M, « Marie-Christine Marghem au «Soir»: «Les Marches pour le climat se multiplient, c'est une pression... motivante» », disponible sur <https://plus.lesoir.be>, 25 janvier 2019.

MIGNON. T, « Le "Prix Fossile" attribué à la Belgique, mauvais élève pour l'environnement », disponible sur <https://www.rtbf.be>, 30 novembre 2015.

THEUNIS. L, « 200.000 km de haies arrachées », disponible sur : <https://plus.lesoir.be>, 27 août 2019.

X, « Un million de ménages belges fournis en électricité par l'éolien offshore en mer du Nord », disponible sur : <https://www.rtbf.be>, 17 août 2018

JEUNES MR, « La Belgique de demain passera par la refédéralisation », disponible sur <http://www.jeunesmr.be/site/2018/09/la-belgique-de-demain-passera-par-la-refederalisation>, 24 septembre 2018.

Sites internet

<https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/organes-et-processus-de-decision> (liste détaillée des compétences de la CNC)

<https://www.cnc-nkc.be> (site de la CNC)

<http://environnement.wallonie.be/legis/accords.htm> (liste des accords de coopération conclus par la Région wallonne en matière environnementale et climatique)

