

Faculté de droit et de criminologie

La place du climat dans la Constitution belge

Quelles seraient les solutions pour améliorer la politique en matière de lutte contre les changements climatiques en Belgique ?

Auteure : **Noémie HUYBERECHTS**

Promoteur : Professeur Marc VERDUSSEN

Année académique 2018-2019

Master en droit

Plagiat et erreur méthodologique grave

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

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

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment [**http://www.uclouvain.be/plagiat**](http://www.uclouvain.be/plagiat).

REMERCIEMENTS

Je souhaite d'abord remercier mon promoteur, le Professeur Marc VERDUSSEN , pour m'avoir accompagnée dans l'élaboration de ce mémoire et pour m'avoir accordé de son temps si précieux.

Je remercie également mes parents, Elisabeth et Marc, et Thomas PHILIPPE pour leur relecture attentive et leurs bons conseils.

Je remercie enfin tous mes proches pour leur soutien lors de la rédaction de ce mémoire et pendant mes cinq années d'étude.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
CHAPITRE 1 : PROBLÉMATIQUE AUTOUR DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN BELGIQUE.....	9
SECTION 1 : Climat et Répartition des compétences en Belgique.....	13
1.1 Compétences des Régions.....	14
1.2 Compétences de l'État fédéral	17
1.3 Compétences des Communautés.....	20
SECTION 2 : Relations entre les différents pouvoirs	21
2.1 Exceptions aux compétences exclusives en Belgique	22
2.1.1 Les compétences parallèles	23
2.1.2 Les compétences concurrentes	24
2.1.3 Les compétences-cadre.....	26
2.1.4 Les compétences de substitution	28
2.2 Organes et mesures de coordination pour le climat	32
2.2.1 Les organes de coopération	32
2.2.2 Les accords de coopération.....	36
2.3 Cas d'étude : L'épisode du « Burden-sharing ».....	39
2.4 Analyse de la « Loi Climat »	41
CHAPITRE 2 : PROBLÉMATIQUE AUTOUR DES DROITS FONDAMENTAUX ET DES OBJECTIFS RECONNUS DANS LA CONSTITUTION BELGE	45
SECTION 1 : Reconnaissance du changement climatique en tant que droit fondamental dans la Constitution belge	45
1.1 Article 7bis de la Constitution	47
1.1.1 Reconnaissance d'objectifs en matière de développement durable.....	47
1.1.2 Existence d'une obligation de <i>standstill</i> ?	54
1.2 Article 23 de la Constitution	55
1.2.1 Droit à la protection d'un environnement sain.....	55
1.2.2 Existence d'une obligation de <i>standstill</i> ?	58

SECTION 2 : Reconnaissance de la lutte contre les changements climatiques en tant qu'objectif de politique générale ou en tant que droit fondamental dans la Constitution belge ?	60
CHAPITRE 3 : PROBLÉMATIQUE AUTOUR DU CONTENTIEUX CLIMATIQUE	64
SECTION 1 : Existence d'une justice climatique	64
1.1 Première signification de la notion de « Justice climatique »	65
1.2 Justice climatique et contentieux climatique	66
SECTION 2 : Contentieux climatique et ses difficultés	67
2.1 Reconnaissance de la responsabilité civile de l'État	67
2.2 Problématique relative à l'intérêt à agir requis pour intenter un recours en justice en matière climatique	70
2.3 Problématique relative aux fondements pour intenter un recours en justice en matière climatique	73
CONCLUSION	76
BIBLIOGRAPHIE	79
ANNEXE 1	95

INTRODUCTION

« Le changement climatique s'est produit à cause du comportement humain, donc il est naturel que ça soit, aux êtres humains, de résoudre ce problème. Il se peut qu'il ne soit pas trop tard si nous prenons des mesures décisives aujourd'hui ».

Ban Ki Moon, ancien secrétaire général de l'ONU

Aujourd'hui, il nous est impossible d'ignorer la problématique des changements climatiques si présente dans notre actualité. Le monde scientifique ne cesse de rappeler aux hommes politiques le rôle important qu'ils ont à jouer dans la lutte contre le réchauffement climatique tant au niveau mondial que national. En effet, plusieurs chefs d'État ont rappelé qu'il était primordial que les États agissent d'abord au sein de leurs frontières, pour ensuite unir leurs forces au niveau international.

Malheureusement, la Belgique est internationalement considérée comme un mauvais élève en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Les prises de politiques tardent à arriver et les citoyens belges ne cessent de demander plus de mesures ayant un réel impact positif pour le climat.

L'objectif de ce mémoire est de comprendre les raisons pour lesquelles les autorités belges ont tant de difficultés à adopter des normes ayant force de loi en matière de lutte contre les changements climatiques. Beaucoup d'auteurs belges spécialistes en la matière ont décidé de se concentrer sur un nombre limité de problématiques, sans envisager ce phénomène dans un sens plus large.

Nous avons donc décidé d'aller plus loin en essayant de trouver d'autres sources qui expliqueraient cette absence de politique climatique en Belgique. En effet, dans de nombreuses études, seule la problématique autour de la structure fédérale de notre État est abordée. Cependant, selon nous, ce paysage fédéral est prévu par notre Constitution belge et nous nous sommes donc demandé s'il n'existait pas en réalité plusieurs problématiques

découlant de notre Loi fondamentale. De plus, nous avons décidé qu'il ne suffisait pas de rechercher uniquement les problèmes existants mais qu'il serait plus judicieux d'envisager aussi des possibilités d'améliorations.

Aussi, ce mémoire se concentrera sur trois problématiques qui, selon nous, pourraient empêcher les pouvoirs d'adopter des politiques adéquates contre le réchauffement climatique en Belgique.

La plus évidente est la problématique autour de la répartition des compétences prévue dans notre Constitution belge (Chapitre 1). En effet, cette répartition complexe entre toutes les collectivités pourrait être à l'origine du manque de cohérence décisionnelle en Belgique. Nous allons donc essayer de comprendre comment les compétences en matière climatique sont réparties entre nos différentes autorités. Ensuite, nous en déduirons les conséquences et améliorations possibles.

Ensuite, nous nous sommes posé la question si l'absence de politique climatique en Belgique pourrait aussi découlée d'une absence de reconnaissance du climat dans la Constitution belge (Chapitre 2). Il nous semble judicieux d'analyser s'il existe des dispositions visant le climat ou si nous pourrions inclure le climat dans certaines dispositions constitutionnelles. Dans le cas où émerge réellement une problématique due à une absence de représentation du climat dans notre Constitution, nous essaierons d'envisager des solutions.

Enfin, l'action intentée contre l'État belge par l'a.s.b.l. « Klimaatzaak » nous permettra d'observer s'il est réellement possible d'agir en justice en matière climatique en Belgique (Chapitre 3). Autrement dit, est-il possible d'intenter un recours ou une action contre l'État belge dans l'éventualité où il ne se conformerait pas à certaines de ses obligations en matière de lutte contre le réchauffement climatique ?

Notre démarche tout au long de ce mémoire sera axée sur un souci d'aboutir à des solutions plausibles pour améliorer la politique climatique en Belgique au vu de son paysage constitutionnel.

CHAPITRE 1 : PROBLÉMATIQUE AUTOUR DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN BELGIQUE

Les inquiétudes face au réchauffement climatique n'existent pas depuis longtemps. En effet, les premières suspicions sont apparues dans la seconde partie du vingtième siècle. Dès lors, il semble logique que les politiques en la matière ne se soient développées que par la suite et plus tardivement¹.

La politique climatique en Belgique s'est éveillée à la suite de plusieurs impulsions européennes et internationales. Il nous semble important de brièvement les passer en revue pour une meilleure compréhension de l'évolution des politiques concernant le réchauffement climatique dans le monde et surtout en Belgique.

Un premier événement a éveillé les consciences au niveau international : le naufrage d'un pétrolier en 1967, créant une des plus grandes marées noires de l'histoire². S'en est suivi, en 1972, la première conférence internationale sur l'environnement, la « Conférence des Nations Unies sur l'environnement » (ci-après « Conférence de Stockholm »)³. La Déclaration de Stockholm⁴ est considérée comme étant le fondement du droit de l'environnement international⁵.

Ensuite, une deuxième conférence clé, la « Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement » (plus communément nommée le « Sommet de la Terre »⁶) est organisée afin d'approfondir les acquis de la première Conférence de

¹ D. CHARTIER et E. DELÉAGE, « Écologie et politique : vingt ans d'engagement, et après ? », *Écol. Pol.*, n° 2, 2012, p. 13.

² C. WOOLFSON, *Le cadre juridique de la lutte contre les changements climatiques au regard du droit de l'Organisation mondiale du commerce* (Promoteur O. DE SCHUTTER), Mémoire, Louvain-la-Neuve, Bibliothèque de la faculté de droit et de criminologie de l'Université catholique de Louvain, 2013, p. 5.

³ J-M. ARBOUR, S. LAVALLÉ et J. SOHNLE, *Droit international de l'environnement*, Limal, Anthemis, 2017, pp. 37-38.

⁴ Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement adoptée lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, à Stockholm du 5 au 16 juin 1972.

⁵ En effet, elle est le premier texte officiel et international élevant les problématiques environnementales au niveau des « *question[s] d'importance majeure, qui doi[ven]t constituer un devoir pour tous les gouvernements* » (Deuxième considérant de la Déclaration de Stockholm).

⁶ Bien qu'il soit en réalité le troisième Sommet de la Terre organisé par les Nations Unies.

Stockholm⁷. Elle a eu lieu à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992 et a réuni 110 chefs d'États et de gouvernements. Le Sommet de la Terre a abouti à une déclaration commune adoptée unanimement par tous les États présents⁸ et revêt une réelle importance grâce à l'éveil de conscience qu'il a engendré auprès des gouvernements au sujet du phénomène climatique en cours. En effet, cette déclaration accueillie à l'unanimité a renforcé l'idée que l'adoption de politiques collectives auraient un plus grand impact contre le réchauffement climatique⁹.

À ce même Sommet de la Terre, la « Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques »¹⁰ (ci-après la « Convention-cadre ») a été établie. Pendant le Sommet de la Terre, 154 États dont la Belgique et la Communauté économique européenne la signent¹¹. Cette Convention-cadre marque un tournant pour la lutte contre le réchauffement climatique¹². En effet, elle pose les fondements du droit environnemental au niveau international qui, jusqu'alors, était ignoré par les règles de droit international¹³. De plus, il s'agit du premier texte qui tente d'appréhender les questions relatives au changement climatique et qui essaye d'y apporter des mesures pour y faire face¹⁴.

En terme de répercussion, la Convention-Cadre est tout aussi importante pour la création des sommets « COP » (Conférence des Parties¹⁵). En effet, elle se réunit chaque année pour surveiller la bonne application de la Convention-cadre et permet aussi le rassemblement de tous les États afin de conclure des accords toujours plus innovants¹⁶.

⁷ C. WOOLFSON, *op. cit.*, p. 6.

⁸ R. SEROUSSI, *Droit international de l'environnement*, Paris, Dunod, 2012, pp. 132-133.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, faite à New-York le 9 mai 1992, approuvée par la loi du 11 mai 1995, *M.B.*, 19 mars 1996, p. 6195.

¹¹ Actuellement ratifiée par 188 États ; « La Convention-cadre des Nations Unies : de Rio à Kyoto », disponible sur <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-internationale/convention-cadre-des-nu>, consulté le 4 juillet 2019.

¹² L. BOISSON DE CHAZOURNES, « La Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », in *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement* (sous la dir. de J. JAKUBEC et I. RENS), Genève, Georg, 1996, pp. 135-138 ; R. SEROUSSI, *op. cit.*, p. 136. ; C. WOOLFSON, *op. cit.*, pp. 7-8.

¹³ R. SEROUSSI, *op. cit.*, p. 136.

¹⁴ *Ibid.* ; Il est important de préciser que c'est grâce à cette Convention-cadre qu'une politique climatique a vu le jour en Belgique en 1994 avec l'adoption du Programme National de Réduction des Émissions de CO₂. Ce programme, comme la Convention-cadre, a comme priorité de réduire l'émission des GES, il n'est cependant plus en vigueur aujourd'hui (F. VANRYKEL, « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération : quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », *R.B.D.C.*, 2017/3, p. 236).

¹⁵ Plus haut organe de décision de la Convention-cadre établie par l'article 7 de cette même Convention.

¹⁶ C. WOOLFSON, *op. cit.*, p. 8.

De plus, sur base de la Convention-cadre, le Protocole de Kyoto¹⁷ a été adopté en vue de compléter et préciser la Convention-cadre, celle-ci se limitant à édicter les principes et mécanismes qui permettront de répondre aux objectifs généraux auxquels les États partis se sont engagés¹⁸. Il voit le jour à la troisième COP, et est aujourd'hui considéré comme un des textes internationaux les plus complexes, mais aussi un des plus importants en ce qu'il oblige les États développés, Parties à la Convention-cadre, à limiter mais aussi à diminuer leurs émissions de gaz à effet de serre (ci après « GES »)¹⁹.

Lors de la COP 21 à Paris, un dernier instrument international de grande envergure a vu le jour : l'Accord de Paris sur le climat²⁰. Il fut adopté le 12 décembre 2015 et est entré en vigueur le 4 novembre 2016, après que cinquante-cinq États l'aient ratifié²¹. A ce jour, 183 États sur les 197 Parties à la Convention-Cadre l'ont ratifié²². Il s'agit du seul texte international sur le climat à avoir fixé des objectifs en matière de lutte contre le réchauffement climatique et ce jusqu'en 2100²³. Par rapport au Protocole de Kyoto, l'Accord de Paris sur le climat est révolutionnaire, car il est devenu contraignant pour tous les États Parties à la Convention-Cadre²⁴. Au contraire, le Protocole de Kyoto ne l'est devenu que pour quelques dizaines de pays²⁵.

L'Union européenne, de même que la Belgique, a aussi été influencée par les initiatives internationales et principalement par le Protocole de Kyoto. Elle a adopté plusieurs Directives qui ont par la suite fortement impacté la politique climatique en Belgique. L'Union européenne a voulu, en effet, dépasser les objectifs fixés par le Protocole de Kyoto afin de prouver son engagement pour l'environnement. Le fondement de la politique climatique dans l'UE est l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui consacre explicitement la lutte contre le changement climatique comme un objectif politique de l'Union dans le domaine de l'environnement.

¹⁷ 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, p. 43698.

¹⁸ C. WOOLFSON, *op. cit.*, p. 8.

¹⁹ R. ZHANG, « Le protocole de Kyoto et les pays en voie de développement », in *Le protocole de Kyoto – mise en œuvre et implications* (sous la dir. d'Y. PETIT), Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002, p. 42.

²⁰ Accord de Paris, fait à Paris le 12 décembre 2015, approuvé par la loi belge du 25 décembre 2016, *M.B.*, 26 avril 2017, p. 53420.

²¹ F. COLLARD, « La politique énergétique en Europe », *C.H. CRISP*, 2018/38, p. 29.

²² « Accord de Paris – État des ratifications », disponible sur <https://unfccc.int/fr/node/513>, consulté le 4 juillet 2019.

²³ F. COLLARD, *op. cit.*, p. 29.

²⁴ F. COLLARD, *op. cit.*, pp. 29-30.

²⁵ *Ibid.*

Une première Directive adoptée en 2003, la Directive 2003/87/CE²⁶, jette les fondements de ce qui sera appelé « le système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre » (ci-après « SEQUE »). L'objectif de cette Directive est de réduire les émissions des GES dans l'Union²⁷. Le SEQUE a officiellement été mis en place le 1^{er} janvier 2005²⁸. Par la suite, des objectifs annuels contraignants de réduction d'émissions ont été adoptés pour les secteurs qui ne sont pas visés par le SEQUE, comme par exemple, les transports²⁹.

En 2007, une nouvelle étape a été franchie, lorsque tous les chefs d'États et de gouvernement des États membres de l'Union européenne ont décidé d'élaborer une politique climatique et énergétique³⁰. Le but est de lutter contre le réchauffement climatique au niveau mondial. Pour cela, le Conseil européen adopte en mars 2007, un triple objectif, appelé le 3x20³¹ qui a été concrétisé dans le « Paquet Énergie-Climat » constitué de quatre textes législatifs³², tous adoptés le 23 avril 2009³³. C'est sur base de ces quatre textes législatifs que l'Accord de Coopération relatif au partage des objectifs belges climat et énergie a été adopté en Belgique³⁴ (ci- après « Accord de Coopération de 2018 sur les objectifs climatiques »).

²⁶ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *J.O.U.E.*, L 275, du 25 octobre 2003, p. 32.

²⁷ Directive 2003/87/CE, considérant 2 ; Pour atteindre son objectif, l'UE a visé par sa Directive les émetteurs industriels les plus polluant : les producteurs d'électricité et les compagnies aériennes (F. COLLARD, *op. cit.*, pp. 9-10).

²⁸ F. COLLARD, *op. cit.*, p. 9.

²⁹ Directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone et la décision (UE) 2015/1814, *J.O.U.E.*, L 76, du 19 mars 2018, p. 3 ; Le système SEQUE a subi certaine modification en mars 2018 dans le but de d'augmenter son impact sur le marché du carbone.

³⁰ F. COLLARD, *op. cit.*, p. 8.

³¹ Ayant pour but de limiter l'augmentation de la température à maximum deux degrés Celsius (*Ibid.*, pp. 8-9).

³² Directive 2009/29/EC du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, *J.O.U.E.*, L 140, du 5 juin 2009, p. 63 ; Décision n° 406/2009/EC du Parlement européen et du Conseil relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, *J.O.U.E.*, L 140, du 5 juin 2009, p. 136 ; Directive 2009/28/EC du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, *J.O.U.E.*, L 140, du 5 juin 2009, p. 16 ; Directive 2009/31/EC du Parlement européen et du Conseil relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, *J.O.U.E.*, L 140, du 5 juin 2009, p. 114.

³³ Ces quatre textes prévoient des plans d'action plus précis afin d'atteindre les objectifs 3x20 et l'horizon d'action est prévu jusque 2020 (F. COLLARD, *op. cit.*, p. 9).

³⁴ Accord de coopération du 12 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.*, 12 juillet 2018, p. 55650.

Grâce à cette évolution de la politique climatique au niveau mondial puis au niveau européen, la Belgique n'a pas eu d'autre choix que d'assumer l'existence de cette problématique planétaire et de prendre conscience que l'État belge avait aussi un rôle à jouer dans ce combat contre le réchauffement climatique. Cependant, l'apparition d'une politique climatique ferme en Belgique est très lente et est semée d'obstacles. En effet, la raison principale est la complexité du paysage fédéral qui existe en Belgique.

SECTION 1 : Climat et Répartition des compétences en Belgique

La compétence en matière climatique est une compétence énigmatique pour les différents pouvoirs en Belgique. En effet, comme nous allons nous en rendre compte dans la suite de ce travail, aucune compétence ne vise expressément la lutte contre le réchauffement climatique en Belgique. En conséquence, il s'agit d'une compétence partagée entre les différentes collectivités. Dès lors, il est important de préciser que les politiques en matière climatique ne concernent pas uniquement la limitation des GES mais aussi les adaptations au réchauffement climatique (effet de l'augmentation de la température, les inondations, ...)³⁵.

Comme il n'existe pas une unique compétence visant la lutte contre le réchauffement climatique, cette compétence est éclatée entre les différents pouvoirs, c'est une compétence dite « transversale »³⁶. En effet, la Belgique étant un État fédéral, le pays ne possède pas un pouvoir central mais plusieurs pouvoirs dispersés entre différentes entités. En Belgique, il existe trois principales entités ayant la compétence de promulguer des normes ayant force de loi : l'État fédéral (entité fédérale), les trois Régions et les trois Communautés (entités fédérées). Chaque collectivité possède ses propres compétences. Il est important de rajouter que chaque collectivité fédérée peut uniquement légiférer à l'intérieur de ses frontières.

Cette section aura comme but essentiel de dresser le paysage politique du point de vue de la lutte contre le réchauffement climatique. Nous allons nous intéresser aux responsabilités de chaque pouvoir, c'est-à-dire rechercher comment la compétence concernant la lutte contre

³⁵ D. MISONNE, *Gouvernance belge en matière de climat - Cycle de séminaires académiques - Rapport de synthèse du 22 novembre 2018*, Université Saint Louis – Bruxelles, Pour le Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité, de la Chaîne alimentaire et Environnement (Service Changements climatiques), 2018, p. 8.

³⁶ « Les compétences », disponible sur <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/competences/>, consulté le 5 juillet 2019.

le réchauffement climatique a été partagée entre les trois différents pouvoirs. Cette analyse est essentielle afin de déterminer dans la suite de ce mémoire si la répartition des compétences en Belgique est une des causes de l'absence de politique concrète contre le réchauffement climatique en Belgique.

Depuis la sixième réforme de l'État, le partage des compétences a évolué entre les différentes entités³⁷. En effet, les entités fédérées ont acquis de nouvelles compétences³⁸. Nous aborderons donc le paysage politique tel qu'il existe aujourd'hui. Nous allons ensuite déterminer si le pouvoir Fédéral, Régional et Communautaire communiquent suffisamment entre eux afin d'aboutir à une politique cohérente.

Nous avons pris l'initiative d'analyser l'Accord de Coopération de 2018 sur les objectifs climatiques entre les différentes entités en Belgique afin de déterminer la répartition actuelle des objectifs auxquels la Belgique est actuellement tenue en ce qui concerne la lutte contre le réchauffement climatique.

1.1 Compétences des Régions

Les trois différentes Régions sont les entités fédérées possédant le plus de compétences climatiques, principalement grâce à leur compétence en matière d'environnement³⁹.

Les compétences climatiques sont non seulement dispersées entre les différents niveaux de pouvoir en Belgique, mais elles peuvent aussi être partagées entre plusieurs ministres au sein d'une même entité. En effet, pour la Région flamande, il s'agit du Ministre du Budget, des Finances, et de l'Énergie et du Ministre de l'Environnement, de la Nature et de l'Agriculture qui sont compétents en matière de politique climatique. Cependant, pour la Région de Bruxelles-Capitale et pour la Région Wallonne, seulement un Ministre est compétent, respectivement, le Ministre de la Transition climatique, de l'Environnement, de

³⁷ « Les compétences », disponible sur <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/competences/>, consulté le 5 juillet 2019.

³⁸ X., *Sixième communication nationale sur les changements climatiques en vertu de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques*, Bruxelles, Commission Nationale Climat, 2013, p. 15.

³⁹ Art. 6, §1^{er}, II, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (ci- après “LSRI”) ; Voy. L. LAVRYSEN, *Gandius Handboek Milieurecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, p. 914 et s.

l'Énergie et de la Démocratie participative⁴⁰ et le Ministre du Budget, des Finances, de l'Énergie, du Climat et des Aéroports. Nous remarquons que ces deux ministres sont explicitement compétents en matière climatique. Cependant, il ne s'agit que d'une apparence de cohérence. En effet, bien qu'un ministre soit chargé du climat, cela ne veut pas dire qu'il possède toutes les compétences pouvant influencer la lutte contre les changements climatiques. Au contraire, en Région Wallonne par exemple, cinq ministres se partagent les matières concernant l'environnement, l'aménagement du territoire, la mobilité et les transports, l'énergie, le logement, l'innovation et l'agriculture, toutes essentielles à une politique climatique cohérente⁴¹. Dès lors, cette situation prouve bien qu'il existe une incohérence au niveau de la politique climatique aussi au sein d'une seule et même entité.

Premièrement, il est important de noter qu'en ayant analysé l'Accord de Coopération sur le climat, nous avons pu mettre en évidence que le quota annuel d'émissions de la Belgique est partagé entre les Régions⁴². Nous constatons donc que chaque Région devra atteindre un quota individuel et que le respect de ces objectifs ne dépendra donc plus du pouvoir fédéral. Par la suite, chaque Région aura la responsabilité de communiquer un compte-rendu de ses émissions de GES à une commission prévue à cet effet, la « Commission nationale Climat⁴³ ». Il s'agit d'un premier indice nous indiquant l'importance donnée aux Régions en matière climatique.

Deuxièmement, en matière d'environnement, les Régions sont compétentes en ce qui concerne la protection de l'air⁴⁴, l'eau⁴⁵ et la nature⁴⁶. En matière d'énergie, ce sont aussi les Régions qui sont compétentes⁴⁷ entre autres pour l'utilisation rationnelle de l'énergie⁴⁸ et pour les sources nouvelles d'énergie (à l'exception de l'énergie nucléaire)⁴⁹.

⁴⁰ Il s'agit du Ministre faisant partie du nouveau gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale récemment constitué en juillet 2019.

⁴¹ Situation actuelle en attendant la formation d'un nouveau gouvernement en Région Wallonne (F. VANRYKEL, *op. cit.*, pp. 228).

⁴² Art. 3, de l'Acc. de coop., du 12 février 2018.

⁴³ Commission créée par l'article 3 de l'Accord de coopération du 14 novembre 2002 (voy. *infra* Chapitre 1, section 2, « Organes et mesures de coordinations pour le climat ») et regroupant des représentants des trois Régions et de l'État fédéral ; Art. 15, de l'Acc. de coop., du 12 février 2018.

⁴⁴ Art. 6, §1^{er}, II, al. 1^{er}, 1^o, de la LSRI.

⁴⁵ Art. 6, §1^{er}, II, al. 1^{er}, 1^o, de la LSRI.

⁴⁶ Art. 6, §1^{er}, III, de la LSRI.

⁴⁷ Art. 6, §1^{er}, VII, al. 2, de la LSRI.

⁴⁸ Art. 6, §1^{er}, VII, al. 2, h), de la LSRI.

⁴⁹ Art. 6, §1^{er}, VII, al. 2, f), de la LSRI.

Enfin dans le domaine des transports, ce sont aussi les Régions qui sont compétentes pour la gestion des transports en commun⁵⁰ et pour l'imposition des véhicules⁵¹.

Pour toutes ces matières (citées de manière non-exhaustive), les autres pouvoirs fédéraux ou fédérés ne sont pas compétents pour légiférer ou pour prendre une quelconque mesure concernant une compétence dévolue aux Régions. De ce fait, les Régions ont une entière autonomie pour, par exemple, légiférer sur les énergies renouvelables ou encore sur le type de véhicule qui sera utilisé pour les transports publics. Les Régions peuvent faire usage de toutes les marges de manœuvre octroyées à l'État belge (visées à la décision n° 406/2009/CE) pour prendre des mesures afin d'atteindre les objectifs de la Belgique⁵².

Au Canada, il existe un type d'entité fédérée⁵³ compétente en matière climatique, il s'agit des Provinces. Elles sont au nombre de dix⁵⁴ et au niveau du paysage constitutionnel canadien, elles ressemblent fortement aux Régions en Belgique. Comme l'État fédéral Canadien⁵⁵, elles se voient attribuer des pouvoirs en vertu de la Loi constitutionnelle. En effet, la Loi constitutionnelle de 1867 est la norme de référence en matière de partage des pouvoirs⁵⁶. L'article 92 énumère une série de pouvoirs en matière environnementale⁵⁷. Deux pouvoirs sont particulièrement importants : les compétences législatives relatives à la propriété et aux droits civils et celles relatives aux matières d'une nature purement locale ou privée de la province⁵⁸.

La plus importante est la première. En effet, elle permet aux Provinces d'avoir un important pouvoir de législation sur l'utilisation des sols, les mines, les produits utilisés pour certaines activités et les substances émises dans l'environnement⁵⁹. Cette compétence a notamment permis au Québec d'adopter la « Loi sur la qualité de l'environnement »⁶⁰. Cependant, bien que logique, cette compétence permet aux Provinces d'agir uniquement à l'intérieur de leurs frontières⁶¹ (tout comme les collectivités fédérées en Belgique) ce qui rend leurs compétences en matière climatique fort limitées car de petite envergure au niveau de leur impact territorial.

La compétence relative aux matières d'une nature purement locale ou privée de la province peut être considérée comme le pouvoir résiduaire des provinces même si ce pouvoir est aussi détenu par l'entité fédérale

⁵⁰ Art. 6, §1^{er}, X, al. 1^{er}, 8°, de la LSRI.

⁵¹ Cfr. Annexe 1.

⁵² Art. 10, §1, de l'Acc. de coop., du 12 février 2018 ; Elles doivent cependant respecter les limites à ces marges de manœuvres qui ont été imposées à l'État belge (Art. 11, §1, de l'Acc. de coop., du 12 février 2018).

⁵³ Il existe une autre sorte d'entité fédérée au Canada, les territoires autonomes, qui existent au nombre de trois. Nous n'en parlerons pas dans ce travail car ces territoires ne possèdent aucune compétence en matière climatique.

⁵⁴ M. VERDUSSEN, *Syllabus II – Droit constitutionnel*, Note de cours, Louvain-la-Neuve, Faculté de droit et de criminologie de l'Université Catholique de Louvain, 2015-2016, p. 3.

⁵⁵ Voy. *infra.*, Chapitre 1, Section 1, « Compétences de l'État Fédéral ».

⁵⁶ En effet, au Canada, nous parlons de « partage des pouvoirs » ce qui équivaut en Belgique à la « répartition des compétences ».

⁵⁷ R. NADEAU, *Le droit de l'environnement au sein de la Constitution canadienne*, disponible sur https://www.cahiersdedroit.fd.ulaval.ca/sites/cahiersdedroit.fd.ulaval.ca/files/texte_gagnant_2015_corrige_et_fin_al.pdf, Laval, Université de Laval, 2015, pp. 2-3.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*, p. 3.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*, p. 4.

en vertu de son pouvoir de paix, bon ordre et bon gouvernement⁶². Cependant, ce deuxième pouvoir est d'utilité secondaire par rapport à la compétence relative à la propriété et aux droits civils car il est « *surtout une alternative et non une source de pouvoir indépendante* »⁶³. Il n'a dès lors que très peu d'impact dans la législation Canadienne⁶⁴.

La Belgique étant un État fédéral, le pouvoir fédéral ne peut exercer son pouvoir que pour des matières qui n'ont pas été expressément dévolues à une autre entité fédérée. En effet, les compétences en Belgique sont exclusives. L'État fédéral ne sera donc jamais compétent pour une compétence attribuée aux Régions.

1.2 Compétences de l'État fédéral

L'État fédéral est le deuxième pouvoir possédant le plus de compétences en matière climatique. Une seule ministre est compétente en matière climatique au niveau du pouvoir fédéral, il s'agit de la Ministre de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable.

Les compétences de l'État fédéral peuvent aussi être séparées en trois catégories identiques à celles des Régions. En ce qui concerne l'environnement, l'État fédéral reste compétent pour la coordination de la politique climatique sur la scène internationale, mais aussi pour tout ce qui a un rapport avec la Mer du Nord et les politiques concernant les normes des produits⁶⁵. En matière d'énergie, le pouvoir fédéral est compétent pour toutes les matières « *dont l'indivisibilité technique et économique requiert un traitement égal sur le plan national* »⁶⁶, qui nécessite donc un même traitement sur l'entièreté du territoire de la Belgique. Cette compétence touche essentiellement à l'énergie nucléaire, exclue des compétences des Régions⁶⁷. Enfin, pour les transports, l'Etat fédéral est compétent pour toutes les mesures ayant un rapport avec les aéroports nationaux, les accises sur les carburants

⁶² R. NADEAU, *op. cit.*, p. 4 ; Ce pouvoir résiduaire reconnu à l'État fédéral se voit dès lors fort limité par cette compétence reconnue aux Provinces.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 226.

⁶⁶ « Les compétences », disponible sur <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/competences/>, consulté le 8 juillet 2019.

⁶⁷ Art. 6, §1^{er}, VII, al. 2, f), de la LSRI.

et les normes techniques des véhicules⁶⁸. De plus, l'État fédéral, en vertu de sa compétence résiduaire, est compétent pour toutes matières qui n'ont été attribuées à aucune entité fédérée.

Au Canada, l'article 91 de la Loi Constitutionnelle reconnaît à l'Etat fédéral canadien un pouvoir de paix, bon ordre et bon gouvernement. Ce pouvoir se divise en trois catégories : le pouvoir résiduaire, la théorie de l'urgence nationale et la théorie des dimensions nationales⁶⁹. Ce sont ces trois catégories qui pourront aider l'Etat fédéral à agir en matière d'environnement et de lutte contre le réchauffement climatique.

Le pouvoir résiduaire englobe tout ce qui n'a pas été réglé par les Pères de la Confédération lors de la rédaction de la Loi constitutionnelle⁷⁰. Cependant, ce pouvoir résiduaire ne permet pas à l'Etat fédéral d'avoir un total contrôle de la matière environnementale et par là d'avoir le pouvoir sur la politique climatique⁷¹. En effet, s'il s'agit de matière « nouvelle » comme l'est la compétence environnementale, alors il faudra regarder au cas par cas, selon sa nature, afin d'être certain qu'elle ne rentre pas dans le pouvoir des législateurs provinciaux⁷². Le pouvoir résiduaire ne permet donc pas à l'Etat fédéral d'agir énormément en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

En ce qui concerne la théorie de l'urgence nationale, il s'agit d'un concept très peu utilisé dans l'histoire du Canada. Il s'agit d'une mesure pouvant entraîner « *une modification partielle et temporaire du partage des pouvoirs entre le Parlement et les législatures provinciales* »⁷³⁷⁴. Il y a très peu de chance que cette possibilité soit utilisée pour l'État fédéral en matière environnementale ou plus précisément en matière climatique⁷⁵.

Il reste donc le dernier pouvoir reconnu en vertu de l'article 91 de la Loi constitutionnelle, la théorie des dimensions nationales. Cette théorie est plus controversée en matière climatique mais un consensus semble être né à la suite d'un arrêt de la Cour suprême du Canada (l'arrêt « Hydro-Québec »)⁷⁶. Une première affaire avait établi que la théorie des dimensions nationales ne peut uniquement être utilisée pour des matières marquées par une indivisibilité se distinguant clairement des matières provinciales et l'avait alors déclarée applicable en ce qui concerne les matières environnementales⁷⁷. Ensuite dans l'affaire « Hydro-Québec », la Cour Suprême a déterminé que l'environnement est un sujet trop disparate pour que la théorie des dimensions nationales puissent s'appliquer⁷⁸. Le juge La Forest a en effet déterminé qu'il serait contre-productif et contraire à la Constitution d'attribuer ce pouvoir à seulement une entité, le fédéral, ce qui lui donnerait une mainmise sur tout ce qui concerne l'environnement, et en particulier la pollution, au détriment des Provinces⁷⁹.

L'État fédéral canadien n'a de toute manière jamais essayé jusqu'à aujourd'hui de s'approprier exclusivement les matières concernant l'environnement. Il possède en effet d'autres pouvoirs spécifiques,

⁶⁸ « Les compétences », disponible sur <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/competences/>, consulté le 8 juillet 2019.

⁶⁹ R. NADEAU, *op. cit.*, p. 5.

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 5-6.

⁷¹ *Ibid.*, p. 6.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Renvoi : Loi-Anti inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373, p. 461. (cité dans R. NADEAU, *op. cit.*, p. 6.)

⁷⁴ R. NADEAU, *op. cit.*, p. 6.

⁷⁵ *Ibid.* ; Il faudrait en effet qu'une catastrophe tel un cas de pollution alarmante ait lieu comme par exemple un événement catastrophique équivalent à Tchernobyl.

⁷⁶ R. NADEAU, *op. cit.*, p. 6.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 7.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 7.

⁷⁹ *Ibid.*

énumérés aussi à l'article 91 de la Loi constitutionnelle, qui lui permettent d'agir en matière environnementale⁸⁰. De plus, l'État fédéral règle le droit criminel et peut par ce moyen interdire de activités nocives pour l'environnement grâce à ce pouvoir. Il possède aussi une grande une partie du pouvoir des transports⁸¹. Cependant, l'État fédéral ne possède pas une compétence aussi large que celle des Provinces en vertu de leur pouvoir en matière de propriété et droits civils⁸² pour intervenir en matière climatique.

A l'inverse des Régions, l'Etat fédéral ne possède pas une totale marge de manœuvre lorsqu'il souhaite prendre des mesures au sujet de la lutte contre le réchauffement climatique. En effet, le ministre fédéral en charge du climat doit récolter toutes les données pertinentes des Régions et de l'État pour ensuite adopter les mesures adéquates si elles sont nécessaires⁸³. De plus, l'Accord de coopération de 2018, lui impose l'obligation d'obtenir l'accord de la Commission nationale Climat quant à la méthodologie utilisée pour calculer l'impact de la mesure envisagée⁸⁴. Si ces mesures ont un impact négatif sur l'objectif fixé et qu'en conséquence celui-ci n'est pas atteint, l'État fédéral devra compensation aux Régions.⁸⁵

Il apparaît déjà que l'État fédéral possède un rôle secondaire dans la politique contre le réchauffement climatique en Belgique. En effet, les Régions possèdent une plus grande autonomie et une plus grande marge de manœuvre. Elles ont la possibilité de prendre des mesures sans devoir obtenir un accord quelconque.

Il est important de rajouter qu'en matière fiscale, depuis la sixième réforme de l'État, les Régions ont acquis une autonomie fiscale⁸⁶. Aujourd'hui, l'autorité fédérale et les trois Régions possèdent donc leur propre compétence fiscale⁸⁷. Les deux entités ont donc chacune la possibilité de prendre des mesures fiscales en ce qui concerne leur politique climatique respective. L'État fédéral est, entre autres, compétent pour les accises sur les énergies et le carburant. Les Régions sont compétentes en matière fiscale, par exemple, en ce qui concerne la lutte contre le réchauffement climatique, pour les taxations des véhicules, et plus précisément les taxes de circulation et de mise en circulation⁸⁸.

⁸⁰ R. NADEAU, *op. cit.*, p. 7.

⁸¹ *Ibid.*, p.8.

⁸² Voy. *infra.*, Chapitre 1, Section 1, « Compétences de l'État Fédéral ».

⁸³ Art. 16, §2, de l'Acc. de coop., du 12 février 2018.

⁸⁴ Art. 9, 1° et 2°, de l'Acc. de coop., du 12 février 2018.

⁸⁵ Art. 24, de l'Acc. de coop., du 12 février 2018.

⁸⁶ X., *Sixième communication nationale sur les changements climatiques en vertu de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques*, *op. cit.*, p. 15.

⁸⁷ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁸ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 227.

Nous allons analyser les compétences dévolues aux Communautés afin d'observer si elles ont une quelconque influence sur les matières climatiques autres que celles attribuées aux Régions et à l'État Fédéral.

1.3 Compétences des Communautés

Les trois Communautés n'ont pas de compétences spécifiques liées à la lutte contre le réchauffement climatique. En effet, à part les compétences qui leur ont été attribuées de manière générale, elles n'en ont pas obtenues des plus spécifiques à la suite de la sixième réforme de l'État en matière climatique.

Certains, dès lors, avancent que les Communautés n'ont donc aucune influence sur la politique en Belgique pour la lutte contre le réchauffement climatique. Cependant, d'autres, au contraire, estime qu'en vertu de sa compétence concernant l'éducation, les Communautés peuvent jouer un rôle en matière de prévention au sein des écoles par exemple⁸⁹.

De plus, cette deuxième opinion semble avoir été confirmée par le Conseil d'État, dans son avis 59.930⁹⁰, qui a estimé que les trois Communautés étaient tenues de ratifier l'Accord de Paris, car celui-ci contenait⁹¹ « *des dispositions relatives, notamment, à l'échange des expériences et des enseignements, y compris pour ce qui est des connaissances scientifiques, la recherche, d'une manière qui soutienne les services climatiques et appuie la prise de décision (article 7, § 7, c)), à la mise en place de collaborations en matière de recherche-développement (article 10, § 5) et à l'éducation (articles 11, § 1er et 12)* »⁹².

Dès lors, il paraît évident que les Communautés jouent un rôle (bien que fort secondaire) au niveau des prises de décisions liées la politique climatique en Belgique. En effet, au contraire de l'État fédéral et des Régions, les Communautés n'ont aucune

⁸⁹ M. EL BERHOUMI, D. MISONNE, C. NENNEN et L. TRIAILLE, *Gouvernance belge en matière de climat - rapport du séminaire académique 1 – Climat, Constitution et Répartitions des compétences*, Université Saint Louis – Bruxelles, Pour le Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité, de la Chaîne alimentaire et Environnement (Service Changements climatiques), 2018, p. 9.

⁹⁰ C.E., avis n° 59.930/VR/V, du 22 septembre 2016 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne portant assentiment à l'accord de Paris, adopté à Paris, le 12 décembre 2015, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2016-2017, n° 666/1, pp. 11-12.

⁹¹ F. VANRYKEL, *op. cit.*, pp. 226-227.

⁹² Projet de décret portant assentiment à l'accord de Paris, adopté à Paris, le 12 décembre 2015, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2016-2017, n° 666/1, pp. 11-12.

compétence liée directement à la lutte contre le réchauffement climatique. Cependant, à la suite de l'avis du Conseil d'État, il semble aujourd'hui plus compliqué de nier un éventuel rôle des Communautés dans les objectifs qu'a à remplir la Belgique. En effet, l'éducation et les recherches scientifiques semblent intrinsèquement liées à la problématique du réchauffement climatique au niveau des mesures préventives qui pourraient être prises.

SECTION 2 : Relations entre les différents pouvoirs

Après avoir analysé les compétences appartenant aux différents pouvoirs en matière climatique, il en ressort que la politique climatique est partagée en trois catégories de politiques : l'environnement, l'énergie et les transports. Aucune des trois catégories n'appartient à l'une ou l'autre entité compétente en matière climatique. La compétence concernant la lutte contre le réchauffement climatique est dès lors compliquée à percevoir⁹³. Il semble donc utile de d'abord analyser à quelle éventuelle sorte de compétences, nous avons affaire. En effet, en Belgique, avec notre système fédéral, les compétences sont normalement exclusives. Cependant, il existe des formes de compétences qui dérogent à cette règle d'exclusivité. Nous allons les différencier et analyser s'il est possible de les envisager pour créer une politique climatique nationale plus uniforme.

De plus, à ce stade, il paraît assez évident qu'il n'existe pas une seule et unique politique climatique en Belgique et que les quatre gouvernements compétents ont dû prendre des mesures pour essayer de se coordonner et de créer une politique cohérente au niveau national, mais aussi international. Pour cela, plusieurs organes de coordination ont été créés depuis l'apparition d'une politique climatique en Belgique en 1994. En outre, les autorités belges n'ont pas seulement créé des organes dans le but d'amener une certaine cohérence au niveau national. En effet, elles se sont aussi plusieurs fois mises d'accord sur la répartition des objectifs en matière climatique, auxquels la Belgique s'est engagée au niveau international et européen, dans ce que l'on appelle des accords de coopération.

L'épisode du « *Burden-Sharing* » qui a eu lieu en 2015 est un bon cas d'étude pour illustrer les problèmes existant en Belgique en matière climatique à cause des répartitions des

⁹³ Pour cette raison, nous mettons à votre disposition l'Annexe 1 pour plus de clarté.

compétences. En effet, la conclusion d'un accord concernant la répartition des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020 fut extrêmement compliquée à trouver.

Enfin, récemment, l'État fédéral a voulu faire passer une loi appelée la « Loi Climat ». Nous allons brièvement l'analyser même si elle a entretemps été rejetée. En effet, nous estimons important de vérifier si avec le partage des compétences actuel, la collectivité fédérale a pu proposer une loi spéciale respectant ses propres compétences sans empiéter sur les compétences des collectivités fédérées.

2.1 Exceptions aux compétences exclusives en Belgique

En principe, une compétence devient exclusive lorsqu'elle est attribuée à une collectivité. C'est-à-dire qu'aucun autre législateur ne sera habilité à prendre une mesure concernant cette compétence⁹⁴. La compétence de l'un exclut la compétence de l'autre. Pour cette raison, chaque situation de droit est réglée par un seul législateur⁹⁵. Ce principe d'exclusivité dans un État fédéral a pour but de garantir, premièrement, une égalité entre la collectivité fédérale et les collectivités fédérées, et deuxièmement, le principe corrélatif d'équipollence entre toutes les normes fédérées ou fédérales⁹⁶.

Cependant, il existe plusieurs exceptions à cette règle. En effet, à plusieurs reprises, a été mise en évidence une nécessité de flexibilité, dans certains domaines, pour garantir une meilleure efficacité. Nous estimons utile d'analyser ces différentes exceptions, afin d'envisager si elles pourraient devenir une solution pour une politique climatique plus cohérente et efficace en Belgique.

⁹⁴ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 225.

⁹⁵ J. DUMORTIER, J. JOST, R. QUECK et D. STEVENS, *Convergence et répartition des compétences en Belgique fédérale : COBEL : rapport final*, Namur, CRID, 2008, p. 58.

⁹⁶ C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, « Système de répartition des compétences », in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 832.

2.1.1 Les compétences parallèles

Les compétences parallèles ne sont pas de réelles exceptions aux compétences exclusives. En effet, elles sont plutôt considérées comme des compétences dites d'« exclusivité incomplète »⁹⁷.

En effet, les compétences parallèles se rapportent aux situations où un même domaine de compétences est réglé cumulativement et en même temps par les différentes collectivités fédérales et fédérées⁹⁸. Cette possibilité est majoritairement reconnue pour des compétences accessoires ou complémentaires afin de garantir une efficacité dans l'exercice de la compétence principale⁹⁹. En réalité, il s'agit de certains domaines déterminés qui sont réglés par chaque législateur dans les limites de ses compétences matérielles¹⁰⁰.

A titre d'exemple, la Loi spéciale de Réformes institutionnelles du 8 août 1980 (LSRI) prévoit que l'État fédéral, les Communautés et les Régions seront compétentes pour « *la recherche scientifique, dans le cadre de leurs compétences respectives, en ce compris la recherche en exécution d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux* »¹⁰¹. Chaque collectivité est donc compétente en la matière dans le cadre de ses compétences respectives¹⁰².

Les compétences internationales de chacun des différents pouvoirs peuvent aussi être considérées comme étant des compétences parallèles¹⁰³. En effet, la LSRI reconnaît la compétence pour chaque entité de conclure et de donner son assentiment aux traités dans les matières qui relèvent de sa compétence¹⁰⁴.

Selon notre opinion, les compétences parallèles ne semblent pas être adaptées, ni être une solution pour aboutir à une politique climatique plus cohérente en Belgique. On peut déjà considérer les compétences en matière climatique comme étant parallèles à certains niveaux. En effet, nous remarquons que l'accord de coopération de 2018 est fortement lié aux engagements internationaux de la Belgique. Dès lors, chaque collectivité se doit de respecter

⁹⁷ J. DUMORTIER, J. JOST, R. QUECK et D. STEVENS, *op. cit.*, p.58.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*, p. 58.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 58.

¹⁰¹ Art. 6bis, §1 et §2, 1°, de la LSRI.

¹⁰² J. DUMORTIER, J. JOST, R. QUECK et D. STEVENS, *op. cit.*, p.58.

¹⁰³ J. DUMORTIER, J. JOST, R. QUECK et D. STEVENS, *op. cit.*, p.58.

¹⁰⁴ Art. 16, de la LSRI.

les engagements internationaux de la Belgique et de prendre des mesures adéquates pour atteindre ces mêmes objectifs. Pourtant, la politique climatique n'en est pas plus cohérente aujourd'hui. Nous estimons donc qu'il faudrait rechercher un autre type de compétences pour aboutir à une politique climatique plus performante en Belgique.

2.1.2 Les compétences concurrentes

Les compétences concurrentes impliquent que « *plusieurs collectivités sont alors aptes à régler simultanément la même matière* »¹⁰⁵. Il semble dès lors nécessaire qu'une règle soit établie pour éviter les conflits d'intérêt entre les différentes entités compétentes¹⁰⁶. En général, une hiérarchie est formée entre les collectivités de l'État fédéral grâce à des règles claires et précises ayant pour but justement d'éviter toute apparition de conflits d'intérêt. En effet, l'idée des compétences concurrentes est donc qu'« *un niveau de pouvoir peut librement régler tel domaine d'activités relevant de ses compétences tant qu'un autre niveau de pouvoir, également compétent pour régler ce domaine mais aux normes de laquelle le système reconnaît une forme de préséance, n'est pas intervenu* »¹⁰⁷. En d'autres mots, tant que la collectivité considérée comme privilégiée n'est pas intervenue dans la matière, les autres collectivités seront toujours compétentes pour prendre des mesures relatives à la compétence concurrente. Cependant, les autres collectivités ne pourront plus intervenir dès que les matières concernées seront réglées par la collectivité privilégiée. Les autres collectivités restent tout de même compétentes pour les points qui ne sont pas réglés par la collectivité privilégiée dans le domaine de la compétence concurrente.

La technique des compétences concurrentes est généralement utilisée pour reconnaître une forme de privilège aux normes fédérales¹⁰⁸. Dès lors, aussi longtemps que la collectivité fédérale n'agit pas, les collectivités fédérées peuvent intervenir. Le système des compétences concurrentes implique donc une rupture nette avec le principe d'égalité entre les collectivités d'un État fédéral, étant donné qu'il établit une hiérarchie entre les normes de ces collectivités. Le Conseil d'État s'est déjà prononcé sur l'existence des compétences concurrentes dans le système fédéral belge et avait conclu que ce concept de compétences « *ne peut se concilier avec le régime de compétences exclusives [...], qu'à la condition*

¹⁰⁵ C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 833.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 834.

expresse que l'action de l'autorité nationale n'empêche ou ne vide de sa substance l'exercice des compétences communautaires ou régionales »¹⁰⁹. Cependant, il existe au moins une compétence concurrente dans le système constitutionnel belge.

En effet, en Belgique, on admet aujourd'hui l'existence d'une compétence concurrente en matière fiscale, reconnue à l'article 170 de la Constitution¹¹⁰. L'article 170 reconnaît non seulement au législateur fédéral le pouvoir d'adopter des mesures fiscales sans avoir égard aux compétences des Communautés et des Régions¹¹¹, mais aussi la primauté de la loi fiscale sur le décret fiscal ou l'ordonnance fiscale¹¹². Cela a été confirmé plusieurs fois par la Cour constitutionnelle¹¹³ sans pour autant qu'elle utilise expressément les termes de compétences concurrentes.

Les compétences concurrentes existent essentiellement au nom de la cohérence, de la bonne organisation et de l'efficacité du système constitutionnel belge¹¹⁴. C'est donc bien au nom de la cohérence et de l'efficacité que la primauté aux normes fédérales sera reconnue¹¹⁵.

Nous estimons qu'une reconnaissance constitutionnelle de compétences concurrentes en matière climatique pourrait constituer un début de solution afin d'aboutir à une politique climatique cohérente. En effet, depuis le début de notre mémoire, nous avons estimé plusieurs fois que la politique climatique manquait de cohérence et d'efficacité. Les compétences concurrentes semblent donc être, au premier abord, une solution très intéressante pour régler les problématiques issues de la répartition des compétences en Belgique.

Les Régions pourraient agir en matière climatique aussi longtemps que la collectivité fédérale ne décide de prendre des mesures sur la question. Cependant, lorsque le législateur fédéral estimera qu'elle doit atteindre, par exemple, un objectif européen ou international de manière plus effective, il pourra alors s'emparer d'une partie de la compétence ou de son entièreté afin de légiférer sur la question. Cependant, nous estimons cette solution légèrement trop radicale. En effet, ce serait complètement et définitivement déposséder les collectivités

¹⁰⁹ C.E., avis n° 18638/VR, du 13 juillet 1988 sur un projet de loi modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1988 ; n° 516/1, p. 45.

¹¹⁰ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 226.

¹¹¹ Art. 170, §1, Const.

¹¹² Art. 170, §2, al. 2, Const.

¹¹³ Voy. C.C., arrêts n° 119/2007, du 19 septembre 2007, B.4.1., n° 68/2008, du 17 avril 2008, B.6.4 et n° 5/2019, du 23 janvier 2019, B.8.

¹¹⁴ C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 839.

¹¹⁵ *Ibid.*

fédérées d'une problématique qui concerne bien tous les pouvoirs législateurs du pays. Nous sommes donc d'avis qu'il serait plus judicieux de penser à un concept de compétence qui pourrait permettre d'instaurer un contrôle plus efficace de la politique climatique, tout en incluant encore tous les niveaux de pouvoir. De cette manière, nous restons bien dans un État fédéral, car nous ne pouvons envisager une solution qui ramènerait à un État unitaire. Il est clair qu'au vu de l'actualité, la tendance politique ne se dirige pas vers cette solution. Nous devons donc en trouver une autre qui respecte l'évolution politique actuelle de notre État.

Il existe encore deux possibilités de compétences envisagées par la doctrine. Elles pourraient devenir une solution pour atteindre une politique climatique avec plus de poids et qui pourrait répondre aux appels d'urgence du milieu scientifique luttant contre le réchauffement climatique.

2.1.3 Les compétences-cadre

Les compétences-cadre permettent au pouvoir fédéral d'avoir la compétence d'établir seul un cadre à l'intérieur duquel les pouvoirs fédérés pourront tout de même agir¹¹⁶. En d'autres termes, pour une situation donnée, la collectivité fédérale fixe les grands principes et les conditions dans lesquelles les collectivités fédérées pourront opérer¹¹⁷. Ce cadre établi par la collectivité fédérale devient obligatoire pour les collectivités fédérées¹¹⁸.

En réalité les compétences-cadre peuvent apparaître comme un type de compétence concurrente, étant donné que les normes adoptées par le législateur fédéral priment sur les normes fédérées, mais aussi comme une sorte de compétence exclusive¹¹⁹. En effet, les collectivités fédérées restent totalement autonomes dans le cadre établi par la collectivité fédérale¹²⁰.

¹¹⁶ C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 840 ; G. GOEDERTIER ET J. VANDE LANOTTE, *Overzicht Publiek Recht*, Bruges, die Keure, 2007, pp. 1035-1036.

¹¹⁷ C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 840 ; A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Anvers, Kluwer, 2011, p. 342.

¹¹⁸ C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 841.

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 840-841.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 841.

Les compétences-cadre sont le plus souvent déduites de la jurisprudence, comme par exemple en matière de droit à la vie privée et familiale¹²¹. Elles peuvent aussi être établies dans la loi et plus précisément dans la LSRI.. Nous pouvons citer à titre d'exemple l'article 5, §1^{er}, II, 2° qui réserve à la collectivité fédérale le soin de fixer le montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti, conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence¹²² alors que ce sont les Communautés qui sont normalement compétentes en matière d'aide sociale¹²³. Nous comprenons donc que dans ce domaine, les Communautés ne peuvent prévoir, en réalité, que des droits supplémentaires ou complémentaires¹²⁴.

Les compétences-cadre peuvent permettre aussi à la collectivité fédérale de déterminer un minimum ou un maximum pour une situation précise, comme par exemple à l'article 127 de la Constitution qui prévoit que la collectivité fédérale sera compétente pour établir les conditions minimales d'octroi des diplômes¹²⁵.

Selon notre opinion, les compétences-cadre constituent une première et réelle possibilité d'accroître l'effectivité de la politique climatique en Belgique. En effet, selon ce concept, chaque entité resterait bien compétente en la matière mais sous un aspect différent. Le législateur fédéral pourrait créer un cadre, des objectifs généraux qui devraient être remplis à l'échelle de la Belgique et élaborer une politique commune entre toutes les collectivités, et surtout cela permettrait de surveiller que ce cadre soit bien respecté par les collectivités fédérées. De leur côté, les collectivités fédérées auront pour seule obligation de respecter ce que le législateur a prévu généralement mais elles seront complètement autonomes dans la manière d'atteindre par exemple les objectifs fixés par l'État fédéral. En d'autres mots, le législateur fédéral édicterait des lignes directrices à suivre en matière climatique et les législateurs des Régions¹²⁶ se devraient d'exécuter certaines mesures pour respecter ces lignes directrices¹²⁷.

¹²¹ Voy. C.C., arrêts n° 162/2004, du 20 octobre 2004, n° 16/2005, du 19 janvier 2005 et n° 15/2008, du 14 février 2008 (cité dans C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 841).

¹²² Art. 5, §1^{er}, II, 2°, a, de la LSRI.

¹²³ C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 842.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Art. 127, §1^{er}, 2°, b), Const.

¹²⁶ Dans l'état actuel des répartitions des compétences, nous n'envisageons qu'une coopération entre la collectivité fédérale et les collectivités régionales étant donné que les Communautés jouent pour le moment qu'un rôle secondaire en matière climatique.

¹²⁷ A notre sens, nous estimons que la section de législation du Conseil d'État a aussi considéré cette solution dans son récent avis portant sur l'adoption de la loi spéciale sur le climat (C.E., avis n° 65.404/AG du 4 mars 2019, §2.12). Nous reviendrons sur les autres solutions qu'elle a apporté dans la suite de ce travail.

Ce que nous estimons surtout très utile, ce serait la capacité de la Cour constitutionnelle de vérifier que la législation des Communautés et des Régions respecte bien le cadre fédéral¹²⁸. Dès lors, chaque entité serait obligée de s'appliquer réellement dans la lutte contre le réchauffement climatique et les compétences-cadre permettraient d'atteindre une certaine effectivité pour remplir les engagements internationaux auxquels la Belgique s'est engagée. La meilleure possibilité de voir apparaître des compétences-cadre concernant la politique climatique, est qu'elles soient prévues soit dans la Constitution, soit dans la LSRI. En effet, il ne faudrait plus qu'elles soient reconnues implicitement par la jurisprudence et cela leur permettrait de leur octroyer une reconnaissance contraignante pour toutes les collectivités.

2.1.4 Les compétences de substitution

L'élargissement des compétences internationales des régions et des communautés a eu comme conséquence l'attribution d'une compétence de substitution à l'autorité fédérale¹²⁹. Ce type de compétence peut être utilisé par l'autorité fédérale lorsque les Régions et/ou les Communautés ne respectent pas leurs obligations internationales ou supranationales.

Le fondement de ces compétences de substitution se trouve à l'article 169 de la Constitution¹³⁰. Leur mise en œuvre, quant à elle, est prévue à l'article 16, §3, LSRI et peut être appliquée par la collectivité fédérale lorsque toutes les conditions édictées à l'article sont respectées (nous pouvons en compter sept au total)¹³¹.

La mesure de substitution éventuellement adoptée par l'autorité fédérale n'a qu'une durée de validité limitée et ne vaut que pour la Région ou la Communauté qui est restée en

¹²⁸ Voy. C.A. , n° 39/97, du 14 juillet 1997, B.4.3. dans lequel la Cour constitutionnelle a en effet reconnu dans un arrêt qu'elle était bien compétente pour vérifier si le cadre fédéral était respecté par les collectivités fédérées en vertu de l'article 1er, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage (J. VANPREAT, *De latente staatshervorming*, Bruges, die Keure, 2011, pp. 64-65).

¹²⁹ L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... agir chacun pour soi dans un contexte européen », *Rev. dr. U.L.B.*, 2009/1-2, p. 142.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 145.

¹³¹ *Ibid.*, p. 142.

défaut de ses obligations internationales¹³². En effet, la mesure fédérale cesse de produire ses effets dès que l'autorité fédérée concernée s'est finalement conformée à ses obligations¹³³.

Il nous semble important de préciser que ce mécanisme n'a encore jamais été mis en œuvre par l'autorité fédérale. En effet, celle-ci ne peut agir qu'à la suite d'une prononciation de condamnation par une instance internationale ou supranationale¹³⁴. Il est souvent reproché au mécanisme de substitution d'être insuffisamment préventif et qu'il faudrait permettre à l'autorité fédérale de pouvoir agir avant que l'État belge n'ait fait l'objet d'une condamnation¹³⁵.

En 2007-2008, lors des discussions sur une éventuelle réforme de l'État, il avait été proposé de modifier l'article 16, §3, LSRI afin de permettre justement à la collectivité fédérale de pouvoir faire usage de sa compétence de substitution plus rapidement que dans la situation actuelle, c'est-à-dire avant que l'État ne se fasse condamner¹³⁶. Il avait aussi été suggéré que le mécanisme de substitution puisse être utilisé lorsqu'une collectivité fédérée restait en défaut de s'exécuter et ne réagissait pas à un avis de la Commission européenne ou lorsque la Belgique avait fait l'objet d'une constatation de défaut d'exécution par l'instance instituée à cet effet par la Convention-cadre sur les changements climatiques¹³⁷.

Nous nous permettons de citer J. Velaers car nous suivons son avis qui est selon nous applicable en matière climatique : « *Dans le passé, il a à plusieurs reprises été plaidé pour une réglementation qui pourrait prévenir une condamnation de l'État par une juridiction internationale ou supranationale en rendant la substitution possible dès que l'état est reconnu défaillant. La réglementation en matière de substitution pourrait alors être déjà appliquée a priori et pas seulement a posteriori, après une condamnation. Il est toujours répondu à ces propositions par la contre-argumentation selon laquelle ce n'est seulement qu'après une condamnation qu'il est certain que la région ou la communauté ont été effectivement défaillantes. C'est, à notre avis, une option défendable de prendre comme point de départ la volonté des communautés et des régions de faire face elles-mêmes à leurs obligations internationales et européennes et donc de ne pas admettre la substitution quand elles*

¹³² L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... agir chacun pour soi dans un contexte européen », *op. cit.*, p. 142.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*, p. 143.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*, p. 144.

contestent qu'elles ont été en défaut en la matière. Quand elles ne peuvent toutefois pas raisonnablement le contester, la substitution devrait à notre avis être possible pour prévenir les condamnations prévisibles de l'État fédéral par la Cour de justice »¹³⁸.

A l'heure actuelle, l'article 16, §3, LSRI n'a toujours pas été modifié. L'autorité fédérale pourra donc uniquement utiliser cette compétence de substitution dans l'hypothèse d'une condamnation par une instance internationale ou supranationale dans le cas où les Régions n'aurait pas respecté les engagements pris par l'État belge sous la Convention-cadre sur les changements climatiques ou dans le cas où l'État belge ne respecterait pas les objectifs imposés par l'Union européenne. Nous estimons cependant que l'autorité fédérale pourrait y recourir pour la première fois concernant justement la politique climatique. En effet, même s'il ne s'agit pas encore de l'instance prévue par la Convention-cadre, la Belgique s'est vu décerner lors de la COP 21, le prix peu glorieux de « fossile du jour¹³⁹ » par le « Climate Action Network¹⁴⁰ »¹⁴¹. Il pourrait s'agir d'un premier indice qui justifierait une éventuelle condamnation de la Belgique.

Cependant, il existe une réelle probabilité de condamnation au niveau de l'Union européenne. En effet, l'UE a imposé aux États membres un cadre de gouvernance pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030¹⁴². Cette gouvernance consiste essentiellement en la rédaction de plans nationaux intégrés « énergie-climat » qui va requérir des États une capacité décisionnelle extrêmement dynamique sur le plan programmatique¹⁴³. Fort est de constater que la Belgique n'est pas encore assez organisée pour respecter ce cadre de gouvernance¹⁴⁴. En effet, il a d'abord été compliqué pour les collectivités de s'accorder sur le projet de plan national intégré Énergie Climat Belge 2021-2030¹⁴⁵ dans les temps, fin 2018¹⁴⁶. La Commission européenne a rendu récemment ses recommandations concernant tous les plans nationaux. En ce qui concerne le projet de plan de la Belgique, la Commission lui reproche,

¹³⁸ J. VELAERS, «In foro interno et in foro externo : de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten», in *Internationale betrekkingen en federalisme*, Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 67-68.

¹³⁹ Prix qui a pour but de stigmatiser les pays ne respectant pas leurs objectifs internationaux ou/et n'ayant pas de politique climatique interne adaptée, dans le cas de la Belgique c'était pour ces deux raisons.

¹⁴⁰ Réseau international d'ONG luttant contre le réchauffement climatique.

¹⁴¹ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 223.

¹⁴² D. MISONNE, *op. cit.*, p. 17.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 17.

¹⁴⁵ « Projet Plan National intégré Énergie Climat Belge 2021-2030, Version approuvée en Comité de Concertation du 19/12/2018 », disponible sur <https://economie.fgov.be/fr/publications/projet-de-plan-national>, consulté le 15 juillet 2019.

¹⁴⁶ *Ibid.* ; Il fut finalement déposé *in extremis* à l'échéance prévue par la Commission européenne, le 31 décembre 2018.

sans grande surprise, un manque d'ambition et d'effectivité. De plus, la Commission critique le manque de cohérence présent dans le plan national belge. En effet, elle relève que le plan déposé par la Belgique est en réalité quatre plans joints en dernière minute par les quatre autorités compétentes en matière climatique et qu'il n'y a clairement pas eu de concertation entre elles pour aboutir à un plan commun, uniforme pour toute la Belgique¹⁴⁷. Elle requiert donc de la Belgique de déposer un plan final mieux intégré pour fin 2019 en insistant sur le fait que « *Des efforts et une volonté politique considérables sont nécessaires pour parvenir à un plan national en matière d'énergie et de climat mieux intégré. Celui-ci constituerait un outil plus puissant pour faciliter la coopération entre les différentes autorités responsables de la réalisation de la transition énergétique* »¹⁴⁸.

Il reste cependant quatre mois à la Belgique pour déposer ce plan national intégré final. Nous voyons mal comment en une période si courte, les quatre autorités compétentes¹⁴⁹ en la matière pourrait s'accorder pour respecter les recommandations de la Commission européenne. De plus, « *l'assise légale pour l'adoption de ce plan est par ailleurs manquante. La procédure d'approbation formelle du plan est mal définie. Il n'y a pas de clarté sur la question de l'intervention éventuelle du comité de concertation dans ce processus d'approbation* »¹⁵⁰.

Dans ce cadre, nous pensons que la Belgique pourrait faire l'objet d'une condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne si elle n'arrive pas à rendre à temps son plan national intégré¹⁵¹. Dès lors, l'autorité fédérale pourrait avoir recours à l'article 16, §3, LSRI pour adopter par elle-même ce plan national dans le cas où le retard aurait été causé par une ou plusieurs Régions.

Dans cette situation, il nous semble que les compétences de substitution sont une

¹⁴⁷ « Recommandation de la Commission européenne du 18 juin 2019 sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Belgique couvrant la période 2021-2030 », disponible sur https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/be_rec_fr.pdf, consulté le 15 juillet 2019.

¹⁴⁸ *Ibid.*, § (13).

¹⁴⁹ Pour rappel, il s'agit du gouvernement fédéral et des gouvernements des trois Régions, qui, de plus, ne sont pas encore formés depuis les élections de mai 2019, à part le gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale.

¹⁵⁰ D. MISONNE, *op. cit.*, pp. 17-18.

¹⁵¹ En effet, « *Il découle également de la jurisprudence de la Cour de justice qu'un État membre ne peut invoquer des dispositions, pratiques ou situations d'exception applicables dans son ordre juridique interne afin de justifier le non-respect des obligations découlant du droit communautaire. En principe, l'État fédéral se porte garant des infractions au droit international ou européen par ses entités, même si l'illégitimité résulte des dispositions qui appartiennent aux compétences exclusives de ces entités fédérées* » (cité dans L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... agir chacun pour soi dans un contexte européen », *op. cit.*, p. 145).

réelle solution pour engendrer plus de cohérence et d'effectivité. A notre sens, il faudrait effectivement que l'article 16, §3 soit modifié. Cette modification permettrait à l'autorité fédérale d'agir, lorsqu'elle se rend compte qu'à l'échéance imposée par l'autorité internationale ou supranationale pour se conformer à ses obligations, celles-ci ne seraient manifestement pas respectée à cause d'une collectivité fédérée.

Cependant, les quatre différents types de compétences analysés ci-dessus, ne sont pas les seuls moyens pour que les différentes entités d'un État fédéral puisse se coordonner. En effet, il existe de nombreux organes et mesures de coordinations qui ont été créés par les pouvoirs pour justement permettre une certaine collaboration sur certaines matières, notamment en ce qui concerne la politique climatique.

2.2 Organes et mesures de coordination pour le climat

Après avoir analysé la répartition des compétences entre les différentes collectivités fédérales et fédérées, il paraît évident qu'une certaine coordination entre les pouvoirs législatifs est indispensable. En effet, comme nous avons pu le constater, la politique climatique en Belgique, éclatée, ne permet pas aux différents pouvoirs de prendre des décisions en dehors de celles qui leur ont été attribuées, mais les empêchent également d'agir en dehors de leur territoire.

Il paraît donc nécessaire, voire essentiel, que les différents pouvoirs coopèrent entre eux afin de ne pas outrepasser leurs compétences et de ne pas créer une politique climatique incohérente ou contradictoire.

2.2.1 Les organes de coopération

En Belgique, la coopération intra-entités est régie par la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après « LORI »). En effet, depuis 1989, la LORI prévoit un chapitre à la concertation et à la coopération entre l'Autorité fédérale, les communautés et les régions¹⁵². Elle institue des organes de coordination où des dialogues pourront avoir lieu entre

¹⁵² F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 233.

des représentants fédéraux et fédérés¹⁵³. Le plus important est le « Comité de concertation¹⁵⁴ » composé de représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements des entités fédérées¹⁵⁵. Il a pour principale mission la coordination politique mais aussi la prévention et le règlement de tout conflit d'intérêt qui pourrait surgir¹⁵⁶. L'article 31bis de la LORI prévoit la faculté pour le Comité de concertation de créer des comités spécialisés dans une certaine matière, appelés « Conférence interministérielle » et composés de membres du Gouvernement fédéral et des gouvernements des Communautés et des Régions¹⁵⁷. Ces conférences n'ont aucun pouvoir de décision contraignante, elles sont, dès lors, principalement vouées à préparer des accords de coopération¹⁵⁸.

Une Conférence interministérielle pour l'environnement (ci-après « CIE ») fut créée par l'accord de coopération de 1995¹⁵⁹. La CIE est composée des ministres fédéraux et régionaux compétents en matières environnementales et est présidée par le ministre fédéral de l'Environnement¹⁶⁰. Lorsque la CIE se concentre sur une matière portant sur la politique climatique, la CIE est élargie au Premier ministre, aux Ministres-présidents régionaux, au ministre fédéral du Budget, aux ministres chargés de l'Énergie, des Transports, de la Fiscalité et de la Coopération au développement, ainsi qu'aux ministres régionaux de l'Économie¹⁶¹. De plus, la CIE a un rôle central en matière de politique sur le climat¹⁶². En effet, elle se concentre sur toutes les matières touchant à l'environnement qui nécessitent une coopération intergouvernementale¹⁶³. Plusieurs groupes de travail sont par la suite chargés de préparer et exécuter ses décisions¹⁶⁴. Ces différents groupes de travail dépendent du Comité de Coordination de la Politique Internationale de l'Environnement (ci-après « CCPIE »)¹⁶⁵ au

¹⁵³ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 233.

¹⁵⁴ Article 31, LORI.

¹⁵⁵ M. VERDUSSEN, *Syllabus II – Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁵⁶ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 233.

¹⁵⁷ Article 31bis, LORI.

¹⁵⁸ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 233.

¹⁵⁹ 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, p. 33436.

¹⁶⁰ X., *Sixième communication nationale sur les changements climatiques en vertu de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques*, *op. cit.*, p. 15.

¹⁶¹ R. MOERENHOUT, « De samenwerking tussen de federale staat en de gewesten en tussen de gewesten onderling inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening », *T.M.R.*, 1998/2, p. 91 ; « Organes de décision », disponible sur <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/organes-de-decision>, consulté le 18 juillet 2019.

¹⁶² X., *Sixième communication nationale sur les changements climatiques en vertu de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques*, *op. cit.*, p. 15.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ « Le CCPIE est l'organe principal pour la coordination de la politique internationale de l'environnement, à l'exception des matières relatives à la politique environnementale européenne, qui est sous la responsabilité de

sein duquel siègent des membres des administrations publiques de l'État fédéral et des Régions concernées¹⁶⁶. Il existe un groupe de travail central au sein du CCPIE en matière de politique climatique, le Groupe de coordination Effet de serre qui lui-même dirige plusieurs sous-groupes de travail¹⁶⁷.

La CIE est aussi responsable de l'élaboration du premier « Plan National Climat » (ci-après « PNC ») en 1998, texte qui avait pour but essentiel de faire respecter les engagements qu'avait pris la Belgique au niveau international et notamment ceux pris en vertu du Protocole de Kyoto¹⁶⁸.

Le 14 novembre 2002, un accord de coopération¹⁶⁹ a été adopté entre l'État fédéral et les Régions dans le but d'atteindre les objectifs et d'assurer le suivi du PNC, mais surtout afin de s'assurer que la Belgique respecte bien ses engagements pris en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur le Climat et du Protocole de Kyoto¹⁷⁰. Dans ce but, l'accord de coopération de 2002 instaure un nouvel organe de coordination : la « Commission Nationale Climat » (ci-après « CNC »)¹⁷¹. Aujourd'hui, il s'agit de l'institution la plus importante pour la politique climatique nationale et pour la coordination entre les entités compétentes en la matière¹⁷². Elle est composée de trente-deux membres, chacun désigné par les gouvernements auteurs de l'accord de coopération de 2002, c'est-à-dire le Gouvernement fédéral et les gouvernements des Régions. Le secrétariat permanent est assuré par la Cellule interrégionale de l'Environnement (« CELINE »)¹⁷³. De plus, quatre mandataires de chaque collectivité se partagent la présidence du CNC selon un système de rotation annuelle¹⁷⁴.

la Direction générale Coordination et affaire européenne (« DGE ») du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. » (cité dans X., *Sixième communication nationale sur les changements climatiques en vertu de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques*, *op. cit.*, p. 15.).

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ « Organes de décision », disponible sur <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/organes-de-decision>, consulté le 18 juillet 2019.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto, *M.B.*, 27 novembre 2003, p. 34708.

¹⁷⁰ « Organes de décision », disponible sur <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/organes-de-decision>, consulté le 18 juillet 2019.

¹⁷¹ Art. 3 de l'acc. de coop., du 14 novembre 2002.

¹⁷² F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 234.

¹⁷³ L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... agir chacun pour soi dans un contexte européen », *op. cit.*, p. 152.

¹⁷⁴ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 234.

Elle est chargée de plusieurs missions¹⁷⁵ dont les essentielles sont le suivi du PNC et l'élaboration d'un nouveau PNC¹⁷⁶, en collaboration avec la CIE élargie¹⁷⁷. Elle joue également un rôle de conseillère pour le CCPIE en matière de politique climatique internationale pour les questions qui touchent aux changements climatiques et aux émissions des GES¹⁷⁸.

La CNC fait actuellement l'objet de plusieurs critiques notamment sur son fonctionnement de présidence¹⁷⁹. En effet, ce système rotatif est considéré comme étant une perte de temps. En effet, le changement annuel de président de la CNC a comme conséquence un manque d'effectivité sur la continuation du travail de la CNC et sur les négociations en cours. De plus, un président a la possibilité de faire table rase de ce qui a été effectué lors de la précédente présidence. Il faut, cependant, ajouter qu'une certaine continuité est quand même préservée grâce au secrétariat permanent qui assure la continuité, le suivi et la transition entre les présidences¹⁸⁰.

De manière générale, la CNC a été remise en cause par plusieurs institutions, entre autres, par la Cour des comptes¹⁸¹, dans un avis du Conseil d'État¹⁸² sur l'avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération de 2007¹⁸³, mais aussi par le Sénat, et plus précisément par la Commission sénatoriale des Affaires transversales.

En effet, cette Commission a conduit plusieurs auditions en 2016 qui ont abouti à un « Rapport d'information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de

¹⁷⁵ Art. 6 de l'acc. de coop., du 14 novembre 2002.

¹⁷⁶ L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... agir chacun pour soi dans un contexte européen », *op. cit.*, p. 153.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ X., *Sixième communication nationale sur les changements climatiques en vertu de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques*, *op. cit.*, p. 15.

¹⁷⁹ F. VANRYKEL, *op. cit.*, pp. 234-235.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 235.

¹⁸¹ 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, Bruxelles, juin 2009 », disponible sur <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=920cb182-459a-4f9d-8208-9012d3eca001>, consulté le 20 juillet 2020.

¹⁸² C.E., avis n° 42.387/VR, du 27 mars 2007 sur un avant-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, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 2411/1, pp. 33-35.

¹⁸³ Voy. *infra*, Chapitre 1, Section 2, « Les accords de coopération ».

l'effort climatique au regard des objectifs climatiques »¹⁸⁴. Ce Rapport soumet plusieurs recommandations comme par exemple d'accroître le rôle du Comité de concertation « *en tant qu'organe de supervision politique et de lieu de rencontre des gouvernements* »¹⁸⁵. Il propose aussi de créer une nouvelle structure permanente qui aurait pour but de devenir un nouvel organe de concertation interparlementaire, réunissant des députés des Parlements régionaux et de la Chambre, ainsi que des sénateurs, où des débats sur les avancées réalisées ou à réaliser au sujet de la politique climatique pourraient avoir lieu¹⁸⁶.

A ce propos, nous rejoignons complètement l'avis de F. Vanrykel, selon lequel l'idée de rajouter, à nouveau, un organe compétent en matières climatiques ne fera que complexifier d'avantage le paysage institutionnel en matière de politique climatique¹⁸⁷.

2.2.2 Les accords de coopération

Le fondement de la coopération intra-entités se trouve à l'article 92*bis* de la LSRI qui reconnaît l'existence des accords de coopérations¹⁸⁸.

Les accords de coopération peuvent être définis comme des « *accords que les collectivités de l'État fédéral peuvent, et parfois doivent, conclure entre elles pour la mise en œuvre de compétences qui requièrent une harmonisation minimale. Ces accords sont « négociés et conclus par l'autorité compétente* », selon l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, c'est-à-dire par le Roi et par les gouvernements des collectivités fédérées »¹⁸⁹. Les accords de coopération ont bien une portée juridique, au contraire des accords politiques. Ils doivent d'ailleurs, dans la majorité des cas, faire l'objet d'une loi, décret ou ordonnance d'assentiment par les assemblées parlementaires des entités concernées par l'accord de coopération¹⁹⁰ pour

¹⁸⁴ Rapport d'information sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2016-2017, n° 253/2.

¹⁸⁵ Rapport d'information sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2016-2017, n° 253/2, §12.

¹⁸⁶ Rapport d'information sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2016-2017, n° 253/2, §23.

¹⁸⁷ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 236.

¹⁸⁸ « Cette disposition est rendue applicable à l'ensemble des entités fédérées par le biais des articles 42 et 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, M.B., 14 janvier 1989, et de l'article 55*bis* de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, M.B., 18 janvier 1984 » (cité dans F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 231).

¹⁸⁹ M. VERDUSSEN, *Syllabus VI – Droit constitutionnel*, Note de cours, Louvain-la-Neuve, Faculté de droit et de criminologie de l'Université Catholique de Louvain, 2015-2016, p. 35.

¹⁹⁰ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 959.

revenir en vigueur, devenir obligatoire et pour conférer force de loi à toutes les dispositions de l'accord de coopération¹⁹¹.

Le même article 92bis, aux paragraphes 2 à 4undecies prévoit des matières qui doivent faire l'objet d'accord de coopération. La Cour constitutionnelle n'est normalement pas compétente pour juger du non-respect de l'obligation de conclure un accord de coopération¹⁹². Cependant, elle a considéré que si cette absence de conclusion d'accord de coopération portait atteinte au principe de proportionnalité, elle devenait compétente pour vérifier le respect de l'obligation de conclure des accords de coopération, contenue à l'article 92bis de LSRI¹⁹³. De plus, la Cour constitutionnelle a admis, en vertu du principe de proportionnalité, qu'il existait des matières qui n'étaient pas prévues à l'article 92bis, §1, alinéa premier, mais qui devaient quand même faire l'objet d'un accord de coopération¹⁹⁴ car elles « *sont devenues à ce point imbriquées [...], qu'elles ne peuvent plus être exercées qu'en coopération* »¹⁹⁵.

Concernant la politique sur les changements climatiques, il est admis que l'élaboration d'accords de coopération n'est pas obligatoire en vertu de l'article 92bis, elle est donc considérée comme facultative¹⁹⁶. Cependant, la Cour constitutionnelle a déjà reconnu que pour certaines compétences touchant à la politique climatique, elles devraient faire l'objet d'un accord de coopération car à nouveau ces compétences sont considérées comme étant trop imbriquées¹⁹⁷. Lorsque la Cour constitutionnelle arrive à de telles conclusions dans ce genre d'arrêt, elle va maintenir les effets des dispositions annulées pour une durée déterminée, ce qui, implicitement, revient à obliger les autorités compétentes à conclure un accord de coopération concernant les matières visées par l'arrêt, endéans cette durée¹⁹⁸. Si les autorités ne s'exécutent pas dans les temps, elles risquent donc de créer un vide juridique¹⁹⁹.

¹⁹¹ M. VERDUSSEN, *Syllabus VI – Droit constitutionnel*, op. cit., p. 37.

¹⁹² « *Le non-respect de l'obligation de conclure un accord de coopération n'est pas visé par l'article 30bis de la LSCC et ne peut donc être considéré, à ce titre, comme une violation « des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions », au sens des articles 1er et 26, § 1^{er}, de la LSCC* » (M. VERDUSSEN, *Syllabus VI – Droit constitutionnel*, op. cit., p. 36).

¹⁹³ C.C., arrêt n° 40/2012, du 8 mars 2012, B.5.

¹⁹⁴ C.C., arrêt n° 112/2011, du 23 juin 2011, B.5.

¹⁹⁵ C.A., arrêt n° 132/2004, du 14 juillet 2004, B.6.2.

¹⁹⁶ L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... agir chacun pour soi dans un contexte européen », op. cit., p. 151.

¹⁹⁷ C.C., n° 76/2012, du 14 juin 2012, B.11.2.

¹⁹⁸ F. VANRYKEL, op. cit., pp. 232-233.

¹⁹⁹ *Ibid.*

Un premier accord de coopération concernant la lutte contre le réchauffement climatique fut conclu le 14 novembre 2002 entre l'État fédéral et les Régions concernant le « Plan national climat », créant en même temps la CNC²⁰⁰.

Le 19 février 2007, un nouvel accord de coopération²⁰¹ voit le jour entre l'État fédéral et les trois Régions concernant la mise en œuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto. Il avait, premièrement, pour but de compléter ce qui avait été prévu dans l'accord de coopération de 2002²⁰². Deuxièmement, il avait surtout pour but de renforcer la position de la Belgique en tant que Partie à la Convention-cadre et au Protocole de Kyoto en assurant une coordination efficace des objectifs auxquels la Belgique s'est engagée en vertu de ce même Protocole²⁰³.

Ces différents accords de coopération laissent apparaître une certaine volonté de l'État fédéral et des trois Régions de s'entendre afin de faire progresser la politique climatique en Belgique. En effet, chaque accord est toujours précédé de longues négociations pendant lesquelles les différents pouvoirs doivent s'accorder sur ce que comprendra le futur accord de coopération en question. Cependant, selon notre opinion, les accords ne vont jamais assez loin et reflètent fréquemment les intentions égocentriques des différentes entités concernées. Nous considérons qu'aucun des pouvoirs n'a de réelle volonté de trouver une solution pour harmoniser une politique climatique au niveau national mais plutôt de rechercher quel objectif servira le plus avantageusement l'intérêt de sa collectivité.

De plus, les accords de coopération en matière climatique n'incluent jamais les Communautés qui, comme nous l'avons précisé, ont pourtant un rôle à jouer au niveau de la prévention du réchauffement climatique²⁰⁴. En outre, autre problème, ces accords de coopération doivent toujours être adoptés à l'unanimité, ne laissant aucune place au consensus et donnant alors un droit de veto à chaque collectivité. Cela justifie en grande partie la longueur des négociations pour aboutir à un accord de coopération²⁰⁵. Enfin, les accords de

²⁰⁰ Voy. *supra*, Chapitre 1, Section 2, « Les organes de coopération ».

²⁰¹ 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, conclu à Bruxelles, le 19 février 2007, *M.B.*, 12 février 2008, p. 9179.

²⁰² L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... agir chacun pour soi dans un contexte européen », *op. cit.*, p. 154.

²⁰³ Avant dernier Considérant de l'accord de coopération du 19 février 2007.

²⁰⁴ M. EL BERHOUMI, D. MISONNE, C. NENNEN et L. TRIAILLE, *op. cit.*, p. 11.

²⁰⁵ *Ibid.*

coopération peuvent seulement partager les charges ou les objectifs entre les collectivités mais ne peut en aucun cas modifier la répartition des compétences. En matière climatique, il est pourtant compliqué dans certains cas de saisir la frontière entre redistribution des charges et redistribution des compétences. Il existe, dès lors, une forte chance que les lois, décrets et ordonnances d'assentiment se voient annuler par la Cour Constitutionnelle, ce qui aura pour conséquence d'entraver toute coopération climatique²⁰⁶.

L'épisode du « *Burden-sharing* » qui a finalement abouti à l'Accord de coopération de 2018 sur le climat est une bonne illustration sur les problématiques qui entourent les accords de coopération en matière climatique en Belgique.

2.3 Cas d'étude : L'épisode du « *Burden-sharing* »

L'analyse de l'épisode du *Burden-sharing* en Belgique nous semble importante pour illustrer la difficulté existant en Belgique d'aboutir à un accord de coopération en matière climatique, causée par le système de répartition de compétences. La presse quotidienne belge avait même qualifié cette longue période de négociation d'éventuel « BHV climatique »²⁰⁷.

L'accord sur le *Burden-sharing* intra-belge avait pour finalité de répartir les objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020²⁰⁸. Le problème principal est qu'aucun accord n'a été adopté avant 2013 mais qu'en plus, les ministres représentants la Belgique ont pratiquement dû se rendre à la COP 21 sans position commune sur le climat et donc en conséquence sans pouvoir se prononcer sur aucun point durant la COP 21, qui allait aboutir à l'important Accord de Paris²⁰⁹.

La négociation du *Burden-sharing* intra-belge a commencé en 2008 sous l'impulsion de l'adoption du paquet Énergie-Climat de l'Union européenne et a duré jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord de coopération du 12 février 2018 relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020. Pendant ces dix années, différents événements ont perturbé ces négociations.

²⁰⁶ M. EL BERHOUMI, D. MISONNE, C. NENNEN et L. TRIAILLE, *op. cit.*, p. 11.

²⁰⁷ « Le (pré)accord intra belge sur le climat: Vers un "BHV climatique"? », publié le 29 octobre 2015 sur <https://www.lalibre.be/belgique/le-preaccord-intra-belge-sur-le-climat-vers-un-bhv-climatique-56326c5d3570e5f528017fe6>, consulté le 21 juillet 2019.

²⁰⁸ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 239.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 240.

Les négociations ont eu lieu au sein de la CNC avec l'aide du groupe Concertation entre l'État et les régions en matière d'énergie (« CONCERE »)²¹⁰. Un premier rapport a été rendu en 2010, mais la crise gouvernementale commença au même moment, interrompant les négociations jusqu'en 2013²¹¹. Un premier groupe de travail a alors été désigné pour rédiger un accord de coopération. Cependant, les négociations n'ont abouti à aucun accord, avec comme raison principale, le paysage trop contrasté entre les différentes Régions²¹². En 2014, la Région flamande a déposé une contre-proposition au Comité de concertation. Elle a été rejetée par toutes les autres collectivités, interrompant à nouveau les négociations pendant un an²¹³.

Cependant, en 2015 avec l'arrivée de la COP 21, les collectivités étaient obligées d'aboutir à un accord. Sous la pression, les quatre collectivités réussissent à adopter un accord politique sur le *Burden-sharing* le 4 décembre 2015, soit quatre jours après le commencement de la COP 21²¹⁴. Il ne s'agit que d'un accord politique qui n'a donc, à ce moment, aucune portée juridique. Cet accord a essentiellement permis aux quatre ministres compétents en matière climatique de retrouver « *une place légitime à la table des négociations internationales* »²¹⁵ lors de la COP 21. En réalité, il portait uniquement sur des problématiques bien plus larges que celles qui étaient soulevées par la Conférence internationale²¹⁶.

L'accord politique prévoyait qu'un accord de coopération devait être rédigé pour au plus tard janvier 2016. Cependant, la problématique des critères à utiliser pour répartir les objectifs de la Belgique entre les collectivités a ralenti considérablement les négociations. La Région flamande a en effet voulu encore rajouter certains points à l'accord et la Région Wallonne a été retardée par l'annonce du cdH qui ne souhaitait plus gouverner avec la majorité en place²¹⁷. Finalement, un accord de coopération a été adopté le 12 février 2018 consacrant enfin un texte contraignant pour l'autorité fédérale et les autorités régionales : l'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la

²¹⁰ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 241.

²¹¹ *Ibid.*

²¹² *Ibid.*

²¹³ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 241.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 242.

²¹⁵ Déclaration de Céline Fremault, ancienne ministre bruxelloise en charge de l'Environnement et de l'Énergie.

²¹⁶ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 240.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 243.

Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020²¹⁸. Il a ensuite rapidement été approuvé par le législateur fédéral et les législateurs régionaux²¹⁹.

A notre sens, cet épisode du *Burden-sharing* intra-belge est une parfaite illustration prouvant que le système de répartition des compétences actuelles en Belgique est un réel frein à l'apparition d'une vraie politique climatique nationale. Il paraît aussi évident qu'actuellement, la Belgique n'est pas réellement respectée sur la scène internationale en matière climatique. Nous avons bien remarqué que, même si les collectivités ont réussi à trouver un accord politique pour la COP 21, les ONG internationales n'ont pas été dupes et ont compris qu'il ne s'agissait pas d'une politique climatique contraignante pour les autorités belges.

2.4 Analyse de la « Loi Climat »

Le 1^{er} février 2019, une 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 a été présentée par un groupe d'académiques néerlandophones et francophones²²⁰ spécialisés en droit constitutionnel et en droit de l'environnement. Elle fut déposée à la Chambre des représentants le 6 février 2019²²¹ et a été

²¹⁸ Cet accord de coopération est le dernier en date concernant la politique climatique en Belgique. Il s'agit de l'accord que nous avons analysé afin de comprendre les répartitions des compétences actuelles entre la collectivité fédérale et les collectivités régionales (Voy. *supra*, Chapitre 1, section 1).

²¹⁹ Décret du 26 avril 2018 portant assentiment à l'accord de coopération du 12 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.*, 17 mai 2018, p. 41205 ; Ordonnance du 24 mai 2018 portant assentiment à l'Accord de coopération du 12 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.*, 12 juillet 2018, p. 56087. ; Décret du 8 juin 2018 portant assentiment à l'accord de coopération du 12 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la répartition des objectifs belges sur le climat et l'énergie pour la période 2013-2020, *M.B.*, 12 juillet 2018, p. 55738 ; Loi du 15 juin 2018 portant assentiment à l'accord de coopération du 12 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.*, 12 juillet 2018, p. 55650.

²²⁰ Prof. Delphine Misonne (USL-B), Prof. Luc Lavrysen (UGent), Prof. Mathias El Berhoumi (USL-B), Prof. Charles-Hubert Born (UCL), Dr. Carole M. Billiet (UGent), Prof. Jan Theunis (UHasselt), Dries Van Eeckhoutte (USL-B), Dr. Hendrik Schoukens (UGent), Sophie Seys (USL-B), Louis Triaille (USL-B), Célia Nennen (USL-B).

²²¹ Elle fut déposée à deux reprises à la Chambre des représentants par deux partis politiques, mais le contenu des deux propositions est identique (Proposition de loi spéciale coordonnant 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. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3517/001) ; Proposition de loi spéciale portant coordination de

principalement inspirée par le « *Climate Change Act* », la loi britannique sur les changements climatiques²²².

Les débats à son propos ont été houleux. Pratiquement tous les partis politiques francophones l'ont soutenu tandis que du côté néerlandophone, la proposition de loi spéciale a été accueillie plus froidement. En effet, la N-VA principalement, mais aussi le CD&V et l'Open Vld ont déclaré que cette proposition de loi spéciale était en réalité une septième réforme de l'Etat. Cependant, cette fois-ci, elle aurait eu comme but de défédéraliser l'Etat belge, en permettant à la collectivité fédérale de dicter les lois dès que la matière aurait un lien avec le climat ou l'environnement. De plus, certains parlementaires ont avancé que l'inscription de cet objectif dans une loi spéciale aurait comme conséquence d'entraîner la Belgique dans une affaire similaire à celle qui a eu lieu aux Pays-Bas, où le climat est devenu un dossier traité par la justice. Cette situation a eu comme conséquence, selon eux, de voir la politique climatique traitée par des juges et non plus par des parlementaires²²³.

Un avis du Conseil d'Etat²²⁴ a permis aux détracteurs de cette loi spéciale de trouver de nouveaux arguments pour s'y opposer. La principale critique portait sur la compétence du législateur spécial pour adopter cette loi spéciale. En effet, les propositions de loi se prévalaient des attributions de compétence au législateur spécial reconnues aux articles 39, 127, §1^{er}, et 128, §1^{er}, de la Constitution. Le Conseil d'Etat a estimé que les propositions qui ont été déposées « *ne peuvent concerner que [...] la détermination de matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions ou qui échappent à leur compétence* ». Il faut donc comprendre que le législateur spécial sur base de ces dispositions est uniquement compétent pour déterminer le mode d'exercice de compétence ou pour déterminer la forme des coopérations auxquelles elles devront avoir égard dans le cadre de la politique climatique. Si le législateur spécial n'agit pas dans un de ces deux buts, mais a pour objectif de régler une

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. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3520/001).

²²² 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, *C.R.I.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, Réunion de la commission spéciale "climat et développement durable" du mardi 12 février 2019, pp. 3-4.

²²³ Question n° 02.02 de Mme Veerle Wouters du 07 février 2019 (Ndls), *Q.R.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, p. 3.

²²⁴ C.E., avis n° 65.404/AG du 4 mars 2019 sur une proposition de loi spéciale coordonnant 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. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3517/001 et n° 65.405/AG du 4 mars 2019 portant sur 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. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3520/001.

matière sur le plan matériel, alors il enfreint sa *Kompetenz-Kompetenz*²²⁵. Le Conseil d'État a conclu que les propositions de loi ne respectaient pas les compétences du législateur spécial car elles concrétisaient elles-mêmes la politique climatique²²⁶ en lieu et place des législateurs respectifs compétents en matière climatique²²⁷. Le Conseil d'État rajoute que les articles 39, 127, §1^{er}, et 128, §1^{er}, de la Constitution ne peuvent constituer un fondement constitutionnel pour adopter une loi spéciale en matière climatique²²⁸. Il a ensuite avancé une solution qui serait la révision de l'article 7bis Titre I^{er} de la Constitution, soumis à révision en 2014. Cet article impose aux collectivités de poursuivre les objectifs d'un développement durable. Il propose donc que « *Le Constituant pourrait fixer lui-même des objectifs climatiques contraignants à l'article 7bis de la Constitution. Il pourrait également prévoir que l'État, les communautés et les régions sont tenus de respecter les objectifs climatiques contraignants définis dans une loi à majorité spéciale ou dans une loi à majorité simple. Le Constituant pourrait également prescrire à cet égard que le législateur (spécial) ne peut fixer les objectifs climatiques qu'après concertation, participation, avis conforme ou accord des communautés et régions* »²²⁹.

C'est pour cette raison qu'à la suite de cet avis du Conseil d'État, une proposition de déclaration de révision de la Constitution visant à réviser l'article 7bis a été déposée dans le but que le législateur spécial puisse enfin adopter cette loi spéciale sur le climat.

Cependant, une majorité de deux tiers à la Chambre et au Sénat est indispensable pour réviser la Constitution (sans compter que pour la loi spéciale Climat, il faut y ajouter la majorité dans chaque groupe linguistique). Les groupes politiques néerlandophones (hors les socialistes et les écologistes) n'étaient déjà pas en faveur de l'adoption de la loi Climat, ils le furent encore moins pour la révision de l'article 7bis de la Constitution. Ils ont en effet à nouveau avancé les mêmes arguments que pour l'adoption de la loi spéciale en insistant qu'ils ne pouvaient envisager qu'une loi fédérale vienne encadrer les compétences attribuées aux Régions²³⁰. L'article 7bis n'a donc pas pu être modifié et en même temps tout espoir d'adopter la loi spéciale sur le climat a été abandonné. Le MR a cependant proposé une

²²⁵ C.E., avis n° 65.404/AG du 4 mars 2019, §2.8.

²²⁶ Elle prévoyait effectivement des objectifs et principes qui devaient s'appliquer au niveau fédéral, régionale et communautaire.

²²⁷ C.E., avis n° 65.404/AG du 4 mars 2019, §2.10.

²²⁸ C.E., avis n° 65.404/AG du 4 mars 2019, §2.12.

²²⁹ C.E., avis n° 65.404/AG du 4 mars 2019, §2.12.

²³⁰ « En Belgique, même le Climat est communautaire », publié le 26 mars 2019 sur https://www.rtb.be/info/article/detail_en-belgique-meme-le-climat-est-communautaire?id=10180623, consulté le 22 juillet 2019.

nouvelle idée, inscrire à l'article 92*bis* LSRI l'obligation pour les collectivités de conclure des accords de coopération en matière climatique. Nous savons pertinemment que cette solution n'en est en réalité pas une, au vu de la difficulté qu'ont à chaque fois les gouvernements pour trouver un accord. Elle serait seulement intéressante car la Cour constitutionnelle serait éventuellement compétente pour juger que les collectivités ne se sont pas conformées à leur obligation²³¹.

Nous finissons ce chapitre en nous rendant compte que la reconnaissance du climat dans notre Constitution est plus que pertinente. Nous estimons qu'il faut en effet analyser cette place afin de comprendre s'il serait possible d'accorder une plus grande importance au climat dans la Constitution belge et de cette façon de débloquer les obstacles qui empêchent la politique climatique d'avancer en Belgique.

²³¹ Voy. *supra*, Chapitre 1, section 2, « Les accords de coopération ».

CHAPITRE 2 : PROBLÉMATIQUE AUTOUR DES DROITS FONDAMENTAUX ET DES OBJECTIFS RECONNUS DANS LA CONSTITUTION BELGE

Ce chapitre a pour principal objectif d'analyser la place du changement climatique dans notre Constitution belge. Nous allons déterminer si certains articles accordent ou non de l'importance à cette problématique. De plus, il nous semble primordial d'observer si la reconnaissance de l'existence du réchauffement climatique dans la Constitution pourrait avoir un impact sur la politique climatique suivie par les autorités en Belgique. En effet, est-ce qu'une reconnaissance pourrait engendrer des obligations dans le chef des collectivités compétentes en la matière ?

En outre, la Constitution n'est pas seulement l'instrument le plus haut dans la hiérarchie des normes parce qu'il impose des obligations aux autorités. En effet, il permet aussi aux citoyens de directement s'y référer afin de pouvoir se protéger contre l'État même ou contre un autre citoyen. De plus, la Constitution contient le noyau des droits fondamentaux reconnus à toute personne se trouvant sur le territoire belge. Nous nous devons également de comprendre si une reconnaissance constitutionnelle du climat dans la Constitution belge pourrait avoir un quelconque impact pour le citoyen belge.

Dès lors, notre principal objectif dans ce chapitre sera de mettre en lumière les articles qui selon nous ont actuellement ou pourront avoir une influence sur le futur de la question climatique en Belgique.

SECTION 1 : Reconnaissance du changement climatique en tant que droit fondamental dans la Constitution belge

Le lien entre les changements climatiques et les droits de l'Homme a commencé à apparaître au début du vingt-et-unième siècle²³². Cependant, cette relation découle de la prise

²³² C. COUNIL, « Le relation droits de l'Homme et changements climatiques au sein de la communauté internationale et en Europe », in *Politiques climatiques de l'Union européenne et droits de l'Homme* (sous la dir. de C. COUNIL et A.-S. TABAU), Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 27.

de conscience, vers la fin du vingtième siècle, des impacts que pouvait avoir le réchauffement climatique sur la condition humaine²³³.

Les institutions onusiennes sont les premières, au début des années 1990, à avoir reconnu le droit de l'Homme à un environnement sûr et sain²³⁴, droit qui nous le verrons, sera ensuite inscrit dans notre Constitution belge à l'article 23, alinéa 3, 4°. Ensuite, c'est sous l'impulsion du Conseil des droits de l'Homme et du Haut-commissariat des droits de l'Homme des Nations Unies, que la thématique de la relation entre changements climatiques et droits de l'Homme a fait son apparition dans l'agenda international en 2009²³⁵. Enfin, toujours au niveau international, le lien entre changements climatiques et droits de l'Homme s'est particulièrement développé entre 2016 et 2017. En effet, le Conseil des droits de l'Homme a adopté une sixième Résolution sur les changements climatiques et les droits de l'Homme avec comme nouvelle thématique, les migrations climatiques²³⁶.

Par contre, l'Union européenne ne peut se vanter d'être un précurseur en terme de lien entre droits fondamentaux et changements climatiques²³⁷. Elle possède pourtant une quantité d'actes dérivés concernant la protection de l'environnement et la lutte contre le réchauffement climatique, mais aucun ne concerne un éventuel rapport à des droits fondamentaux. Pourtant, l'UE possède bien une Charte des droits fondamentaux (ci-après « Charte »)²³⁸. Cependant, sa seule reconnaissance de la problématique climatique se trouve, premièrement, dans son préambule où elle prévoit que l'UE devra veiller « à promouvoir un développement équilibré et durable »²³⁹. Il s'agit d'une formulation extrêmement large qui ne vise pas spécifiquement l'environnement ou les changements climatiques. Deuxièmement, l'article 37 de la Charte prévoit que « Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ». Son utilité est légèrement superflue car il ne proclame pas un droit

²³³ C. CURNIL, *op. cit.*, p. 27.

²³⁴ *Ibid.*, p. 28.

²³⁵ C. CURNIL, *op. cit.*, p. 43 ; C. HUGLO, *Le contentieux climatique : une révolution judiciaire mondiale*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 44.

²³⁶ J. BÉTAILLE, C. COLARD-FABREGOULE, C. CURNIL et A. POMADE, « Environnement et droits de l'homme », *J.E.D.H.*, 2017/4, p. 338.

²³⁷ C. CURNIL, *op. cit.*, p. 27.

²³⁸ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, signée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, *J.O.*, C 326, du 26 octobre 2012, p. 391.

²³⁹ C. CURNIL, *op. cit.*, p. 54.

à un environnement sain et dès lors ne constitue pas un droit subjectif invocable par les individus²⁴⁰.

En Belgique, le lien entre les droits fondamentaux et les changements climatiques est plus présent qu'au niveau européen. En effet, la Constitution belge reconnaît des objectifs en matière de développement durable en son article 7*bis* et un droit à la protection d'un environnement sain en son article 23, 4°. Cependant, aucun ne vise directement la problématique du réchauffement climatique. Dès lors, il nous semble primordial de commencer par les analyser, afin de déterminer par la suite si ces articles peuvent avoir un quelconque impact en matière climatique, tant aux niveaux des obligations que des droits qu'ils pourraient reconnaître.

1.1 Article 7bis de la Constitution

L'article 7*bis* fut introduit dans la Constitution le 25 avril 2007²⁴¹. Cette révision a non seulement introduit un nouvel article, mais a aussi modifié la structure de la Constitution²⁴². En effet, un Titre I^{er}*bis* portant l'intitulé « Des objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions » a été inséré entre le Titre I^{er} « De la Belgique fédérale, de ses composantes et de son territoire » et le Titre II « Des Belges et de leurs droits ». En réalité, il n'existe, à ce jour, aucun autre article dans ce titre que celui qui nous intéresse.

1.1.1 Reconnaissance d'objectifs en matière de développement durable

L'insertion de l'article 7*bis* marque la consécration d'un nouveau genre de dispositions constitutionnelles, qui jusque là n'existait pas dans la Constitution, les « objectifs de politique générale »²⁴³.

²⁴⁰ C. CURNIL, *op. cit.*, p. 54.

²⁴¹ Révision de la Constitution du 25 avril 2005, *M.B.*, 26 avril 2007, p. 22377.

²⁴² J.-F. NEURAY et M. PALLEMAERTS, « L'environnement et le développement durable dans la Constitution belge », in *L'environnement, objet d'un droit fondamental* (sous la dir. de M. DELNOY, M. FALLON et F. HAUMONT), Waterloo, Kluwer, 2008, p. 131.

²⁴³ J.-F. NEURAY et M. PALLEMAERTS, *op. cit.*, p. 131 ; C.-H. BORN, « Le développement durable : un «objectif de politique générale» à valeur constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2007, p. 194.

Ce type de dispositions constitutionnelles apparaît aussi dans plusieurs autres Constitutions étrangères, comme en France, avec les «objectifs de valeur constitutionnelle» reconnus par le Conseil constitutionnel français, ou même au niveau de l'Union européenne où le droit communautaire prévoit explicitement les objectifs de l'Union européenne à l'article 2 du Traité UE²⁴⁴.

De plus, cette révision de la Constitution belge est assez remarquable car elle consacre comme premier objectif de politique général le développement durable, plaçant la Belgique « *au rang des nations pionnières* »²⁴⁵. En effet, peu de pays à l'époque avaient déjà introduit une norme consacrée au développement durable dans sa Loi fondamentale²⁴⁶.

Cependant, le pouvoir constituant n'a pas voulu définir expressément le concept de développement durable, dans le but de conférer à l'article 7bis une interprétation évolutive afin que cette disposition puisse rester adéquate à l'évolution de la société dans le temps²⁴⁷. Il y a eu une réelle volonté de créer une disposition dynamique²⁴⁸. Cependant, le pouvoir constituant a tout de même précisé dans la disposition que ce concept contient une dimension sociale, économique et environnementale²⁴⁹.

Le législateur fédéral avait pourtant déjà défini le développement durable dans une loi en 1997 comme étant « *le développement axé sur la satisfaction des besoins actuels, sans compromettre celle des besoins des générations futures, et dont la réalisation nécessite un processus de changements adaptant l'utilisation des ressources, l'affectation des investissements, le ciblage du développement technologique et les structures institutionnelles aux besoins tant actuels que futurs* »²⁵⁰. Étonnamment, il n'y aucune référence à cette définition dans les travaux parlementaires de la nouvelle disposition constitutionnelle²⁵¹. Cependant, il n'existe aucune contradiction entre la définition dans la loi fédérale et l'article

²⁴⁴ C.-H. BORN, *op. cit.*, pp. 194-195.

²⁴⁵ Exposé de la Secrétaire d'Etat Mme Els Van Weert in Rapport, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2005-2006, n° 3-1778/2, p. 42 (cité dans C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 195) ; C.-H. BORN, D. JANS et C. THIEBAUT, «Le développement durable entre dans la Constitution», in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2007, p. 220 ; F. DELPÉRÉE, « A propos du développement durable. Dix questions de méthodologie constitutionnelle », in *L'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?*, *Liber Amicorum Paul Martens* (sous la dir. de G. DE LEVAL, M. PAQUES et V. D'HUART), Bruxelles, Larcier, 2007, p. 228.

²⁴⁶ C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 195.

²⁴⁷ Proposition visant à insérer un titre I^{er}bis et un article 7bis en vue d'inscrire dans la Constitution le développement durable comme objectif de politique générale pour l'État fédéral, les communautés et les régions, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2005-2006, n° 3-1778/2, p. 10.

²⁴⁸ Révision de la Constitution en vue d'y insérer un article relatif au développement durable, Rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions par MM. Charles Michel et Geert Lambert, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n° 51-2647/004, p. 7.

²⁴⁹ C.-H. BORN, D. JANS et C. THIEBAUT, *op. cit.*, pp. 212-213.

²⁵⁰ Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable, art. 2, 1°, *M.B.*, 18 juin 1997, p. 16270.

²⁵¹ J.-F. NEURAY, M. PALLEMAERTS, *op. cit.*, p. 136.

7bis, ce qui n'a donc pas eu de conséquence dans l'existence future de ces deux dispositions²⁵². Dès lors, l'article 7bis a comme vocation de « *fixer un simple objectif de politique générale, en laissant aux autorités législatives le soin d'en concrétiser la portée* »²⁵³.

Se pose alors la question de ce que représente un objectif de politique générale, étant donné que l'article 7bis est le premier présent dans la Constitution²⁵⁴. La notion d'objectif de politique générale n'est pas non plus définie par la Constitution, ni dans les travaux préparatoires²⁵⁵. Il faut donc décortiquer la notion, mots par mots, afin d'aboutir à une définition. C.-H. Born s'est essayé à définir cette notion, en attente d'une jurisprudence. Il a abouti à cette définition des objectifs de politique générale : « *Les finalités d'intérêt général assignées explicitement par le Constituant aux collectivités politiques de la Belgique fédérale dans l'exercice de leurs compétences respectives* »²⁵⁶. À travers cette définition, nous nous rendons compte qu'il existe un lien évident entre les objectifs de politique générale et l'intérêt général, lorsque les premiers sont fixés dans la Constitution²⁵⁷.

En ce qui concerne plus spécifiquement la portée de l'article 7bis, cette disposition constitutionnelle représente incontestablement un symbole car elle oblige chacune des collectivités à faire du développement durable « *un objectif fondamental de leurs politiques publiques respectives, indépendamment des changements de majorité* »²⁵⁸. Un signal fort est donc posé sur la plan politique²⁵⁹.

Cependant, une règle constitutionnelle ne peut avoir comme seule valeur, une valeur symbolique. En effet, elle ne peut être envisagée comme étant uniquement une déclaration de principe, il faut donc postuler qu'elle a un effet juridique, sinon elle n'aurait pas sa place dans la Constitution, corps de règle contraignante qui établit les fondements de la société

²⁵² J.-F. NEURAY, M. PALLEMAERTS, *op. cit.*, pp. 136-137.

²⁵³ *Ibid.*, p. 137.

²⁵⁴ Selon une théorie doctrinale, il existe cependant d'autres objectifs politiques implicites dans la Constitution comme par exemple l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives reconnus à l'article 11bis de la Constitution (Voy. à cet égard C.-H. BORN, *op. cit.*, pp. 199-200).

²⁵⁵ C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 200.

²⁵⁶ C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 202.

²⁵⁷ En effet, l'État fédéral ne possède aucune autre justification que la satisfaction de l'intérêt général (C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 201).

²⁵⁸ C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 195.

²⁵⁹ *Ibid.*

étatique²⁶⁰.

Actuellement, il n'existe pratiquement aucune jurisprudence concernant l'article 7bis²⁶¹. En conséquence, son interprétation quant à sa portée juridique repose sur des sources purement doctrinales.

Il est important de préciser, que tout a été pensé pour limiter les effets juridiques de cet article 7bis. En effet, il a été précisé dans les travaux parlementaires que l'inclusion de cet article dans le nouveau Titre I^{er}bis avait pour but que cette nouvelle catégorie de dispositions constitutionnelles ne soit pas confondue avec les dispositions se trouvant au Titre II de la Constitution²⁶². En effet, « *Il s'agit d'un article dont la portée est celle d'une ligne de conduite qui s'impose aux pouvoirs publics, sans être la source d'un droit subjectif* »²⁶³. Nous allons analyser ce que cette déclaration a comme conséquence sur la détermination des effets juridiques de l'article 7bis.

En premier lieu, il est important de déterminer si l'article 7bis peut être considéré comme une règle de droit. Les règles de droit peuvent être définies comme « *des prescriptions destinées à ordonner des relations sociales en imposant des comportements déterminés dont le respect est assuré par l'autorité publique* »²⁶⁴. Dès lors, il convient de vérifier si l'article 7bis possède bien un caractère obligatoire et s'il existe une sanction de la violation de l'article 7bis par les pouvoirs publics²⁶⁵. Au niveau du caractère obligatoire, il faut se demander si l'article 7bis impose un certain comportement. Pour cela, il convient d'analyser si la disposition est rédigée en des termes normatifs, et l'instrument dans laquelle elle se trouve²⁶⁶. A notre sens et suivant l'avis de C.H. Born, il paraît assez clair que l'article 7bis requiert des

²⁶⁰ M. VERDUSSEN, «Introduction», in *La Constitution belge. Lignes et entrelignes* (sous la dir. de M. VERDUSSEN), Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 13 ; C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 195 et p. 216 ; F. DELPÉRIÉE, *Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 11.

²⁶¹ Une question préjudicielle a été posée à la Cour constitutionnelle concernant l'article 7bis et l'article 23, 4° de la Constitution, cependant la Cour n'a pas interprété l'article 7bis car elle a estimé que son analyse ne changerait pas sa conclusion. Elle s'est cependant implicitement prononcée sur l'existence d'une éventuelle obligation de *standstill* (Voy. *infra*, Arrêt n° 75/2011, du 18 mai 2011, §. B.6.).

²⁶² Révision de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau dans un titre Ierbis nouveau, relatif au développement durable comme objectif de politique générale, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2005-2006, n° 3-1778/1, p. 5.

²⁶³ Révision de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau dans un titre Ierbis nouveau, relatif au développement durable comme objectif de politique générale, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2005-2006, n° 3-1778/1, p. 5.

²⁶⁴ J.-L. BERGEL, *Théorie générale du droit*, 4e éd., Paris, Dalloz, 2003, p. 42 (cité dans C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 216).

²⁶⁵ C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 216.

²⁶⁶ *Ibid.*

autorités compétentes un certain comportement car une action est requise et le terme « poursuivent » est rédigé à l'indicatif présent qui a valeur d'impératif dans notre Constitution²⁶⁷. De plus, l'article 7bis découle de la Constitution, source formelle la plus haute dans la hiérarchie des normes²⁶⁸. Il ne fait donc aucun doute quant au caractère obligatoire de l'article 7bis. Par rapport à la sanction en cas de violation de l'article 7bis par les pouvoirs publics, il n'y a encore eu aucune condamnation sur cette base. Comme nous allons le voir dans la suite de ce travail, en raison de l'absence directe de contrôle par la Cour Constitutionnelle et de l'absence d'effet direct de l'article 7bis, une sanction en cas de violation de la disposition constitutionnelle semble peu envisageable²⁶⁹. Cependant, nous verrons aussi par la suite, qu'on pourrait, entre autres, envisager un recours devant la Cour Constitutionnelle pour violation de l'article 7bis via le principe d'égalité et de non-discrimination²⁷⁰.

En second lieu, il convient d'analyser la nature juridique de la règle constitutionnelle afin de déterminer s'il s'agit d'un droit subjectif, d'un droit fondamental ou simplement d'une ligne conductrice à l'égard des pouvoirs publics. Au regard des déclarations dans les travaux parlementaires²⁷¹, il paraît clair qu'il ne s'agit pas d'un droit subjectif. De plus, l'article 7bis en ne reconnaissant formellement aucun droit, en ayant comme destinataires les autorités publiques, et en étant qualifié d'« objectif » peut encore moins être considéré comme un droit subjectif²⁷². L'article 7bis ne peut pas non plus être vu comme un droit fondamental car il figure au Titre I^{er} 7bis et non pas au Titre II, noyau des droits fondamentaux dans la Constitution. De plus, ni sa rédaction, ni sa qualification ne peuvent permettre de conclure qu'il s'agisse d'un droit fondamental²⁷³. Dès lors, comme l'article 7bis ne reconnaît aucun droit, nous devons considérer cette norme constitutionnelle comme étant une ligne conductrice adressée aux collectivités politiques compétentes en la matière comme il l'a été précisé dans les travaux parlementaires. L'article 7bis fait donc naître des obligations positives et négatives dans le chef des autorités publiques²⁷⁴. Nous pouvons donc en déduire que ces objectifs peuvent être considérés comme des règles juridiques contraignantes.

²⁶⁷ C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 217.

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ B. JADOT, « Pour une meilleure prise en compte de l'environnement et des enjeux environnementaux dans la Constitution », in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2007, p. 670.

²⁷⁰ C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 218.

²⁷¹ Voy. *Supra*.

²⁷² C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 219.

²⁷³ *Ibid.*, p. 220.

²⁷⁴ Pour les obligations positives nous avons par exemple l'obligation de prendre en compte les trois dimensions

Il nous est donc possible à présent de déterminer les effets juridiques de l'article 7bis, même si, nous le répétons, aucun de ces effets n'a encore été confirmé par une jurisprudence de la part de la Cour constitutionnelle. Au niveau de son champ d'application *ratione personae*, nous devons comprendre que cet article s'adresse, comme il le précise explicitement, aux autorités de l'État fédéral, aux Communautés et aux Régions²⁷⁵. Cependant, il faut envisager les autorités en sens large, c'est-à-dire que l'article 7bis vise toutes autorités publiques, dans l'exercice de leurs compétences tant législatives et réglementaires qu'exécutives²⁷⁶. Comme l'article 7bis ne peut être envisagé comme octroyant un droit subjectif, il n'impose pas non plus d'obligations dans le chef des individus, cette disposition ne s'adresse donc qu'aux autorités publiques²⁷⁷. Au niveau de son champ d'application *ratione materiae*, l'article requiert que les objectifs de développement durable se poursuivent dans l'exercice des compétences de collectivités. Nous pouvons donc comprendre que dès qu'une collectivité agit dans une matière se rapportant de près ou de loin au développement durable, l'autorité devra tenir compte de l'article 7bis. Son champ d'application *ratione materiae* est donc extrêmement large.

En outre, une autre question a surgi, relative à l'existence ou non d'un effet direct dans l'article 7bis. En effet, nous venons de le voir, l'article 7bis s'impose à toutes les entités de l'État fédéral belge. En conséquence, existe-t-il une possibilité pour un individu de directement invoquer, devant un tribunal, la violation de cette disposition constitutionnelle par l'État ? Si la réponse est positive, cela voudrait dire que la disposition constitutionnelle reconnaît un droit subjectif à l'égard des individus et nous avons déjà vu que cette hypothèse a été expressément exclue dans les travaux préparatoires. Nous devons donc conclure que l'article 7bis n'a pas d'effet direct, cette opinion est actuellement suivie dans la doctrine²⁷⁸.

Enfin, au niveau du contrôle du respect de l'article 7bis, nous savons que la compétence de la Cour constitutionnelle est limitée aux seules normes formant le « bloc de constitutionnalité ». Il s'agit de l'ensemble des normes de référence utilisées par la juridiction

du développement durable et la solidarité entre générations. En ce qui concerne, les obligations négatives, nous avons l'éventuelle obligation de *standstill* à laquelle nous accordons une plus grande attention dans la suite de ce travail.

²⁷⁵ Ce qui est cohérent avec la définition des objectifs de politique général (Voy. *supra*).

²⁷⁶ J.-F. NEURAY, M. PALLEMAERTS, *op. cit.*, p. 139.

²⁷⁷ C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 224.

²⁷⁸ C.-H. BORN, *op. cit.*, pp. 240-241 ; B. JADOT, *op. cit.*, p. 670 ; Voy. en ce sens, F. DELPÉRÉE, « A propos du développement durable. Dix questions de méthodologie constitutionnelle », *op. cit.*, pp. 223-233.

constitutionnelle comme instruments de son contrôle²⁷⁹. Nous savons aussi que le pouvoir constituant a intentionnellement exclu l'article 7bis du Titre II. En conséquence, l'article 7bis ne rentrant pas dans les dispositions pouvant être utilisées comme normes de référence, la Cour constitutionnelle ne pourra pas opérer un contrôle direct sur le respect de cette dispositions constitutionnelle. Cependant, plusieurs théories ont été avancées pour contourner ce bloc de constitutionnalité. Premièrement, la Cour constitutionnelle s'est déclarée, depuis longtemps et avant que le Titre II soit inséré dans le bloc de constitutionnalité, compétente pour contrôler le respect des droits de l'Homme, grâce au principe d'égalité et de non-discrimination en vertu des articles 10 et 11 de la Constitution. C.-H. Born avance que ce principe d'égalité et de non-discrimination pourrait être utilisé devant la Cour pour exercer un contrôle indirect de l'article 7bis. En effet, même si cet article ne reconnaît pas de droit, l'inégalité pourrait résulter de l'adoption d'une norme qui mettrait en œuvre une politique non compatible avec les objectifs d'un développement durable²⁸⁰. Deuxièmement, une autre solution serait qu'un requérant appuie son recours sur une disposition du Titre II en conjonction avec l'article 7bis car « *le nouvel objectif de politique générale consacré par ce dernier doit en effet dorénavant informer l'interprétation de l'ensemble des normes constitutionnelles* »²⁸¹. En ce qui concerne les obligations positives des collectivités, il a aussi été avancé que le requérant pourrait éventuellement introduire une action en responsabilité contre la collectivité fédérale ou une des collectivités fédérées « *si le législateur retardait indéfiniment et sans motif valable l'adoption de mesures positives visant à poursuivre les objectifs du développement durable* »²⁸². Une autre option serait de reconnaître aux particuliers, même en l'absence de droit subjectif, la possibilité d'intenter un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, en invoquant directement l'obligation pour les autorités de ne pas prendre une décision incompatible avec la réalisation des objectifs du développement durable, dans le cas où cette obligation n'aurait pas été respectée²⁸³. En effet, cette possibilité existerait car une applicabilité directe est théoriquement reconnue à l'article 7bis, ce qui veut dire qu'une disposition constitutionnelle est établie sitôt qu'elle prescrit un

²⁷⁹ En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et des articles 1 et 26, § 1er, de la Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (« LSCC »), son bloc de constitutionnalité est formé des des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions, des articles du Titre II « Des Belges et de leurs droits », et des articles 170, 172 et 191 et de la Constitution.

²⁸⁰ C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 242.

²⁸¹ J.-F. NEURAY, M. PALLEMAERTS, *op. cit.*, p. 140 ; Il est important de préciser que la Cour constitutionnelle a admis cette méthode dans son arrêt n° 75/2011 du 18 mai 2011 où l'article 23, alinéa 3, 4° a été invoquée en combinaison avec l'article 7bis (C.C., arrêt n° 75/2011, du 18 mai 2011, B.3.2).

²⁸² C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 242.

²⁸³ *Ibid.*, p. 241.

comportement suffisamment direct, clair et inconditionnel à une autorité donnée²⁸⁴. Enfin, nous rappelons qu'il est toujours possible qu'un contrôle puisse être effectué par les cours et tribunaux par voie d'exception en cas de violation manifeste de l'article 7bis²⁸⁵. En effet, le contrôle dans cette situation précise peut s'effectuer sur toutes les dispositions de la Constitution²⁸⁶.

Il existe encore une obligation qui peut découler de l'article 7bis, l'obligation de *standstill*. Nous allons déterminer si elle peut exister en vertu de cette disposition car elle peut avoir un grand impact sur la politique climatique.

1.1.2 Existence d'une obligation de *standstill* ?

L'obligation de *standstill* peut être définie comme un principe qui « *interdit à l'État, en l'absence d'un motif impérieux, de diminuer le plus haut niveau de protection conféré à [des droits fondamentaux] depuis le moment où la norme internationale ou constitutionnelle qui les consacre s'impose à lui, ou de le diminuer de manière significative lorsque l'État fait usage de la marge de manœuvre que lui confère ce principe en choisissant de garantir différemment ledit niveau de protection* »²⁸⁷.

Les opinions dans la doctrine auraient au premier abord tendance à dire qu'un juge pourrait reconnaître dans l'article 7bis une obligation de *standstill* dans le chef des collectivités²⁸⁸. En effet, il l'a été précisé pratiquement explicitement dans les travaux préparatoires²⁸⁹. Il faut cependant nuancer cette opinion, car l'article 7bis, comme nous l'avons déjà vu, ne reconnaît aucun droit. Or, la jurisprudence l'a justement admis pour la première fois pour certains droits de l'article 23 de la Constitution²⁹⁰. De plus, l'article 7bis impose de poursuivre les objectifs de développements durables dans les dimensions sociales,

²⁸⁴ C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 241; En conséquence, cette théorie est envisageable uniquement dans le cadre d'un contentieux objectif.

²⁸⁵ Art. 159, Const.

²⁸⁶ Art. 9, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

²⁸⁷ I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 456-457 (cité dans C. ROMAINVILLE, « L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis », in *Droits fondamentaux et environnement* (sous la dir. de A. BRAËN), Québec, Wilson & Lafleur, 2013, p. 102).

²⁸⁸ C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 229 ; B. JADOT, *op. cit.*, p. 670.

²⁸⁹ Compte rendu analytique, Ann., Sén., sess. ord. 2005-2006, n°3-176, p. 4 ; I. HACHEZ et B. JADOT, « Environnement, développement durable et standstill : vrais ou faux amis ? », *Amén.*, 2009, p. 22.

²⁹⁰ C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 102 ; C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 229.

économiques et environnementales, il paraît donc compliqué d'appliquer cette obligation de *standstill*. En effet, « *dès lors que cette disposition n'indique pas comment les dimensions « sociale, économique et environnementale » qui y sont liées doivent être mises en balance, l'autorité compétente dispose en la matière d'un pouvoir d'appréciation étendu* »²⁹¹. Ce qui veut dire que le législateur devrait rester compétent pour déterminer qu'une mesure doit être prise pour une certaine dimension, même si elle porte atteinte à une mesure précédente prise dans le domaine d'une autre des trois dimensions visées par l'article 7*bis*. Nous comprenons donc que dans l'intérêt de ce qui est prescrit dans l'article 7*bis*, il ne serait pas judicieux de conclure à l'existence d'une obligation de *standstill* dans cette norme constitutionnelle.

1.2 Article 23 de la Constitution

L'article 23 (anciennement article 24*bis*) fut inséré dans la Constitution belge le 31 janvier 1994²⁹². Cet article reconnaît le droit de vivre une vie conforme à la dignité humaine et est plus largement reconnu comme étant l'article qui fonde les droits fondamentaux socio-économiques et culturels.

1.2.1 Droit à la protection d'un environnement sain

Le droit à la protection d'un environnement sain est reconnu à l'article 23, alinéa 3, 4° de la Constitution. Au contraire de l'article 7*bis*, l'article 23, alinéa 3, 4° a déjà fait l'objet de plusieurs interprétations doctrinales et jurisprudentielles. Il nous sera donc plus facile de déterminer ses effets juridiques.

L'article 23, alinéa 3, 4°²⁹³ se trouve au Titre II de la Constitution « des Belges et de leurs droits », épicerie de tous les droits fondamentaux. Il se trouve dans la catégorie des droits individuels dit de « deuxième génération », c'est-à-dire des droits qui sont considérés comme étant des « droits-créances » dont la mise en œuvre exige l'intervention des autorités publiques²⁹⁴. Il peut aussi être rattaché à la catégorie des droits collectifs dits de « troisième

²⁹¹ C.C., arrêt n° 75/2011, du 18 mai 2011, § B.6.

²⁹² Modification à la Constitution (article 24*bis*) du 31 janvier 1994, *M.B.*, 12 février 1994, p. 3669.

²⁹³ Nous précisons que l'article 23, 4° de la Constitution n'est pas le seul invocable pour faire reconnaître un droit à l'environnement. La Cour constitutionnelle a déjà rappelé plusieurs fois que les articles 22 et 23, 2° de la Constitution reconnaissent aussi un droit à l'environnement au sens large du terme.

²⁹⁴ C.-H. BORN et F. HAUMONT, « Le droit à la protection d'un environnement sain », in *Les droits constitutionnels en Belgique - Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat*

génération » ou de « droits de solidarité ». Les premiers sont considérés comme étant des droits individuels, alors que les seconds sont des droits dits collectifs, c'est-à-dire qu'ils peuvent être invoqués par des défenseurs attitrés de la collectivité au nom et pour le compte de celle-ci²⁹⁵.

Il est important de préciser que l'article 23, alinéa 3, 4° consacre bien un droit à la protection d'un environnement sain et non pas un droit à un environnement sain²⁹⁶. Cette différence est importante car elle induit une intervention des pouvoirs publiques. En effet, ce devoir de protection incombe à toutes les autorités publiques, législatives, administratives ou juridictionnelles, qui en vertu de leurs compétences, peuvent prendre des décisions susceptibles d'affecter l'environnement²⁹⁷.

En outre, en se référant aux travaux préparatoires²⁹⁸, à la jurisprudence et à la doctrine, la notion d'« environnement sain »²⁹⁹ doit se comprendre au sens large du terme. Il ne peut donc pas s'entendre comme protégeant seulement les atteintes à l'environnement qui affecterait la dignité humaine. Il a, en effet, été accepté que l'environnement sain englobait aussi la protection de la faune et la flore, du patrimoine culturel et des paysages ainsi qu'un « bon aménagement du territoire »³⁰⁰. Il faut donc comprendre la notion d'environnement « sain » comme étant synonyme d'un « environnement « de qualité »³⁰¹. Cette théorie semble avoir été confirmée par la Cour constitutionnelle³⁰².

Plus précisément, au niveau des effets juridiques de l'article 23, alinéa 3, 4°, il était majoritairement admis, au début de l'existence de cette norme constitutionnelle, qu'elle ne pouvait être considérée comme un droit subjectif et dès lors n'avait pas d'effet direct³⁰³. En effet, l'alinéa 2 de l'article 23 prévoit expressément que les autorités compétentes

et de la Cour de cassation (sous la dir. de M. VERDUSSEN et N. BONBLED), vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1421.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 1423.

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer une article 24bis relatif aux droits économiques et sociaux, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1991-1992, n° 100-2/1°, p. 10.

²⁹⁹ Comme l'article 7bis, la notion n'a pas été expressément défini dans la Constitution ou dans les travaux préparatoires.

³⁰⁰ C.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 1424.

³⁰¹ C.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 1424 ; C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 90.

³⁰² C.A., arrêt n°11/2005, du 10 janvier 2005.

³⁰³ Voy. pour exemple Bruxelles, 24 janvier 1997, *Amén.-Env.*, 1997, p. 305; *J.L.M.B.*, 1997, p. 334 ; *Dr. eur. transp.*, 1997, p. 449 et obs. J. Loyens ; C.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 1427.

« déterminent les conditions de leur exercice »³⁰⁴. Il paraît donc évident que le pouvoir constituant ne voulait pas reconnaître d'effet direct à l'article 23. Cependant, cette opinion est en train d'évoluer. En effet, plusieurs cours et tribunaux ont par la suite reconnu un certain effet direct à l'article 23, alinéa 3, 4° lorsqu'il était combiné avec d'autres dispositions de droits internes³⁰⁵. Par contre, nous remarquons que la Cour constitutionnelle n'a toujours pas reconnu cet effet direct car elle maintient que l'article 23, alinéa 3, 4° n'est pas un droit subjectif et n'a donc pas d'effet direct. Elle rajoute d'ailleurs qu'il n'y a aucune pertinence à reconnaître une obligation de *standstill* à un droit fondamental qui a effet direct³⁰⁶. En ce qui concerne les contentieux objectifs, une « invocabilité directe » est tout de même reconnue à l'article 23, alinéa 3, 4° par la Cour constitutionnelle, notamment en ce qui concerne l'obligation de *standstill*³⁰⁷ découlant de l'article 23³⁰⁸.

De plus, comme pour l'article 7bis, l'article 23, alinéa 3, 4° fait naître des obligations positives et négatives dans le chef des autorités publiques³⁰⁹. En effet, comme nous l'avons déjà précisé, il s'agit d'un droit à la « protection » d'un environnement sain, protection qui incombe à tous les pouvoirs publics compétents.

La Cour constitutionnelle est compétente pour contrôler le respect de l'article 23 étant donné qu'il figure au Titre II de la Constitution et fait donc bien partie de son bloc de constitutionnalité. La Cour constitutionnelle a donc pu se prononcer sur des recours portant sur l'article 23 beaucoup plus souvent que pour l'article 7bis. Les recours sont majoritairement fondés sur base du principe d'égalité et de non-discrimination et sur base de l'obligation de *standstill* que nous allons analyser.

En France, par exemple, l'instrument juridique le plus important en matière d'environnement est la Charte de l'environnement de 2004 (ci-après « Charte »)³¹⁰. Elle reconnaît, conjointement, le droit à un

³⁰⁴ C.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, pp. 1426-1427 ; C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 100.

³⁰⁵ Voy. par ex., Civ. Bruxelles, 14 décembre 2004, *T.M.R.*, 2005, p. 427 ; Bruxelles, 17 mars 2005, *Res et jura immobilia*, 2005, p. 126 ; Civ. Gand, 2009, *T.V.M.*, 2010, p. 640-641 (cités dans C.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 1427).

³⁰⁶ C.C., arrêt n° 62/2018, du 31 mai 2018, B.7.3-B.7.4.

³⁰⁷ Nous y reviendrons dans la suite de ce travail.

³⁰⁸ Voy. par ex., C.C., arrêts n° 72/2017 du 15 juin 2017, B.6. et n° 153/2016, du 1er décembre 2016, B.14.2.

³⁰⁹ Par exemple, en ce qui concerne les obligations positives, les autorités publiques ont le devoir général de mettre en œuvre progressivement le droit à la protection d'un environnement sain et en ce qui concerne les obligations négatives, nous avons l'obligation de *standstill* à laquelle nous apporterons plus de précisions dans la suite de ce travail.

³¹⁰ Loi constitutionnelle n° 2005-205 relative à la Charte de l'environnement, *J.O.*, n° 51, 2 mars 2005, p. 3697.

environnement sain, ainsi que sa protection et la promotion du développement durable³¹¹. Il lui a été reconnu une valeur constitutionnelle, étant donné qu'elle a la forme d'un texte détaillé avec une référence insérée dans le Préambule de la Constitution de 1958, faisant ainsi de cette Charte l'égale de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du Préambule de la Constitution de 1946³¹². De plus, elle est l'un des rares textes constitutionnels en France à reconnaître à la fois des droits et des devoirs³¹³. Sa portée juridique fut longtemps considérée comme étant floue car les travaux parlementaires étaient contradictoires³¹⁴. Il a d'abord été considéré que la Charte ne contenait que des objectifs à valeur constitutionnelle (qui peuvent être considérés comme similaires aux objectifs de politique générale en Belgique). Dès lors, le Conseil constitutionnel n'acceptait pas de connaître des questions prioritaires de constitutionnalité (ci-après « QPC ») relatives aux dispositions de la Charte. Cependant, il a modifié sa jurisprudence et a reconnu en 2014 que les quatre premiers articles de la Charte pouvaient être considérés comme des droits fondamentaux et dès lors pouvaient faire l'objet d'une QPC³¹⁵.

En outre, une réforme constitutionnelle est envisagée en ce moment même en France³¹⁶ afin d'inclure explicitement un principe selon lequel la France devra agir en matière de lutte contre le réchauffement climatique à l'article 1 de la Constitution française³¹⁷. Nous ne pouvons pas encore envisager sa portée juridique ni la conséquence que cet ajout à l'article 1 pourrait avoir en France en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

1.2.2 Existence d'une obligation de *standstill* ?

Il est complètement admis que l'article 23 de la Constitution renferme bien un obligation de *standstill*. C'est d'ailleurs lors d'un recours invoquant la violation de l'article 23, alinéa 3, 4^o de la Constitution que l'obligation de *standstill* a été reconnue à cette disposition constitutionnelle³¹⁸. En 2002, la Cour constitutionnelle, quant à elle, s'est prononcée pour la première fois sur l'obligation de *standstill*³¹⁹ justement dans le cadre d'un recours où était invoqué la violation de l'article 23 (concernant les matières d'aide sociale).

³¹¹ A.-M. LE POURHIET, « La protection constitutionnelle de l'environnement en France », in *Droits fondamentaux et environnement* (sous la dir. de A. BRAËN), Québec, Wilson & Lafleur, 2013, p. 65.

³¹² A. CAPITANI, « La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel ? », *Rev. fr. dr. constit.*, 2005/3, p. 495.

³¹³ A.-M. LE POURHIET, *op. cit.*, p. 64.

³¹⁴ *Ibid.*, pp. 69-70.

³¹⁵ « Juin 2014 : La Charte de l'environnement de 2004 », disponible sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-qpc/juin-2014-la-charte-de-l-environnement-de-2004>, consulté le 23 juillet 2019.

³¹⁶ R. BENTIROU MATHLOUTHI, C. COLARD-FABREGOULE, C. COURNIL, C. PERRUSO et A. POMADE, « Environnement et droits de l'homme », *J.E.D.H.*, 2018/4, pp. 375-376.

³¹⁷ « Révision constitutionnelle : des nouveautés, des inchangés et des retraits », publié le 31 mai 2019 sur https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/05/31/revision-constitutionnelle-des-nouveautes-des-inchanges-et-des-retraits_5469698_823448.html, consulté le 23 juillet 2019.

³¹⁸ C.E., 29 avril 1999, *Jacobs*, n° 80-018, *A.J.T.*, 1999, p. 415, obs. S. WYCKAERT, « Het 'standstill'-effect in de milieurechtspraak van de Raad van State ».

³¹⁹ La Cour constitutionnelle s'était déjà prononcée précédemment sur le principe de *standstill* à propos du droit à l'enseignement et à sa gratuité mais jamais encore sur une obligation *standstill* tel qu'elle l'a fait dans l'arrêt C.A., arrêt n° 169/2002, du 27 novembre 2002, B.6.4-B.6.6.

En matière d'environnement, la Cour constitutionnelle avait pu s'abstenir de se prononcer sur l'existence de l'obligation de *standstill* jusqu'en 2006³²⁰. Elle a ensuite reconnu expressément³²¹, le 14 septembre 2006, qu'une obligation de *standstill* pouvait se déduire du droit à la protection d'un environnement sain³²².

Nous estimons cette obligation comme étant importante car elle agit comme un « *palliatif à l'absence d'effet direct* »³²³ pour l'article 23, alinéa 3, 4°. L'obligation de *standstill* vise en effet les obligations qui découlent du droit à la protection d'un environnement sain. Ces obligations comme nous l'avons déjà vu doivent être respectées par toutes les autorités publiques de l'État fédéral belge³²⁴. L'obligation de *standstill*, au niveau temporel, doit prendre en compte la plus haute norme, adoptée précédemment, conférant une protection en matière d'environnement sain et à laquelle les normes objets du recours devront être comparées, afin de juger s'il y a ou non un éventuel recul. Enfin, au niveau de sa portée, l'obligation de *standstill* ne confère pas un droit subjectif à l'article 23, alinéa 3, 4°, mais bien « *un droit au maintien d'un niveau de protection équivalent à celui antérieurement garanti par la norme en question* »³²⁵. A notre sens, cette obligation de *standstill* ne peut être invoquée que dans un contentieux objectif, étant donné que la Cour constitutionnelle a récemment à nouveau confirmé qu'elle ne reconnaissait pas l'article 23 comme étant un droit subjectif.

En ce qui concerne la Charte de l'environnement en France, il a été compliqué de déterminer si une obligation de *standstill*, appelée en France « principe de non régression » ou « effet-cliquet », pouvait s'appliquer à la Charte. La doctrine française a eu tendance à dire que l'effet-cliquet pouvait s'appliquer, étant donné que la Charte reconnaissait des objectifs à valeur constitutionnelle. Cependant, le Conseil constitutionnel ne s'était encore jamais prononcé sur la question. Le doute est aujourd'hui levé puisque le principe de non régression a été inclus dans la Charte en 2018³²⁶.

Maintenant que nous avons analysé les deux articles de la Constitution belge qui pour nous présentent le plus de liens avec la problématique du réchauffement climatique, nous

³²⁰ I. HACHEZ et B. JADOT, *op. cit.*, p. 8.

³²¹ C.A., arrêts n° 135/2006, B.10 et n° 137/2006, B.7.1, du 14 septembre 2006.

³²² C.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 1448.

³²³ C. ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 102.

³²⁴ Il est important de préciser qu'en ce qui concerne l'obligation de *standstill* et le paysage fédéral de la Belgique, « un législateur ne peut être tenu de respecter le niveau de protection conféré par un autre législateur » (I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 296).

³²⁵ I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 367.

³²⁶ Voy. Amendement du 7 juin 2018 de l'Assemblée nationale, N° CD26.

allons observer si effectivement, ils permettraient d’octroyer une plus grande importance au climat dans notre Constitution.

SECTION 2 : Reconnaissance de la lutte contre les changements climatiques en tant qu’objectif de politique générale ou en tant que droit fondamental dans la Constitution belge ?

Nous avons analysé les articles *7bis* et 23 de la Constitution belge afin de déterminer si nous pouvons envisager la reconnaissance constitutionnelle de la lutte contre le réchauffement climatique dans l’un de ces deux articles ou dans les deux. Notre objectif principal est en fin de compte de pouvoir observer s’il serait plus judicieux que cette lutte soit reconnue en tant qu’objectif de politique générale, comme l’article *7bis*, ou en tant que droit fondamental, comme l’article 23, alinéa 3, 4°. En effet, cela pourrait permettre d’accorder une plus grande importance aux changements climatiques et ainsi améliorer la politique climatique en Belgique³²⁷.

Premièrement, nous pensons que l’article *7bis*, dans sa dimension environnementale, pourrait totalement inclure la lutte contre le réchauffement climatique. C’est ce qui a d’ailleurs été également avancé par le Conseil d’État dans son avis portant sur la loi spéciale sur le climat³²⁸. Dès lors, nous en avons déjà parlé, le Conseil d’État dans ce même avis propose de réviser l’article *7bis*, afin que le constituant y rajoute des objectifs climatiques contraignants précis. A notre sens, bien que ces objectifs soient contraignants, nous ne voyons pas comment un contrôle pourrait être exercé dès lors que l’article *7bis* ne se trouve pas dans le bloc de constitutionnalité de la Cour constitutionnelle. De plus, comme nous l’avons aussi déjà observé, l’opinion majoritaire aurait tendance à ne pas reconnaître une obligation de *standstill* à l’article *7bis* afin de maintenir l’équilibre entre les trois dimensions du développement durable. Par conséquent, l’hypothèse où l’article *7bis* pourrait éventuellement être invoqué en combinaison avec l’article 23, alinéa 3, 4° de la Constitution afin que l’obligation de *standstill* s’y applique aussi, nous paraît fort peu envisageable. En effet, selon nous, cette combinaison aurait pu être une solution si l’obligation de *standstill* était reconnue aux deux dispositions. En conséquence, l’article *7bis* ne pourra jamais garantir

³²⁷ Ces théories reposent uniquement sur notre opinion personnelle et n’ont dès lors jamais pu être confirmées par la doctrine ou par une quelconque jurisprudence.

³²⁸ Voy. *supra*, chapitre 1, section 2, « Analyse de la loi “Climat” ».

que les autorités compétentes en la matière ne prennent des mesures qui reviennent sur ce qui avait déjà été acquis, au nom de l'équilibre des objectifs de politique générale en matière de développement durable.

Nous envisageons donc une autre solution qui serait de créer un article *7ter* exclusivement consacré à un objectif de lutte contre le réchauffement climatique. De plus, nous estimons qu'il devrait reconnaître des objectifs contraignants pour les autorités compétentes. Il n'y aurait plus de problématique relative à un équilibre à respecter par les législateur et une obligation de *standstill* pourrait aussi éventuellement être reconnue. En outre, comme en France³²⁹, cette nouvelle disposition pourrait marquer fortement l'implication de l'État belge en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Cependant, le problème du contrôle de constitutionnalité ne serait pas encore réglé et nous ne pouvons donc qu'espérer que le Titre I^{er}*bis* soit inclus prochainement dans le bloc de constitutionnalité de la Cour constitutionnelle. Une autre solution serait la possibilité d'intenter un recours en annulation dans l'éventualité de la violation de l'obligation de *standstill* de l'article *7ter*, en combinaison avec une autre norme constitutionnelle faisant partie du bloc de constitutionnalité, notamment l'article 23, alinéa 3, 4^o³³⁰. Toutes ces théories dépendent donc de la future interprétation de l'article *7bis* par la Cour constitutionnelle. De plus, il nous semble important de préciser que l'article *7bis* est bien sujet à révision lors de la prochaine législature 2019-2024³³¹. Cependant, l'ajout d'un nouvel article au Titre I^{er}*bis* n'est pas prévu, et donc, dans l'hypothèse de l'ajout d'un article *7ter*, il faudrait attendre la prochaine déclaration de révision de la Constitution qui aura normalement lieu en 2024, date des prochaines élections législatives fédérales.

En ce qui concerne l'article 23, alinéa 3, 4^o, nous avons déjà vu qu'il avait été admis que la notion d'environnement « sain » pouvait être considérée comme synonyme d'environnement « de qualité ». Par conséquent, il nous paraît assez évident que la lutte contre les changements climatiques pourrait être interprétée comme faisant partie de cette disposition constitutionnelle. En effet, dans l'hypothèse, par exemple, où l'État belge ne respecterait pas ses obligations européennes ou internationales de diminutions des GES, nous pouvons très bien imaginer que cette violation pourrait impacter la qualité de l'environnement. Cependant, l'article 23, alinéa 3, 4^o n'a encore jamais été invoqué

³²⁹ En effet, comme nous l'avons déjà mentionné, le projet de loi constitutionnelle envisage d'insérer un principe en matière de lutte contre le réchauffement climatique dans la Constitution française.

³³⁰ Solution plausible en raison de l'hypothèse retenue par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 75/2011, du 18 mai 2011, B.3.2.

³³¹ Déclaration de révision de la Constitution du 20 mai 2019, *M.B.*, 23 mai 2019, p. 48775.

spécifiquement en matière climatique devant la Cour constitutionnelle, mais nous estimons probable, voir fort probable, que la Cour constitutionnelle accepte d'inclure la lutte contre les changements climatiques comme étant liée à la protection d'un environnement sain³³². Dans cette hypothèse, il faudrait attendre un arrêt de la Cour constitutionnelle et ne pas requérir de modification de l'article 23 de la Constitution. Cependant, comme nous l'avons déjà observé, l'article 23, alinéa 3, 4° n'est pas encore considéré comme octroyant un droit subjectif aux individus et dès lors n'a pas d'effet direct. La Cour constitutionnelle a cependant reconnu une obligation de *standstill*, mais qui peut donc être invoquée uniquement dans le cadre d'un contentieux objectif, étant donné qu'un individu ne pourra pas se prévaloir d'une atteinte personnelle.

Notre dernière et meilleure solution serait de rajouter un 7° à l'article 23, alinéa 3³³³ qui reconnaîtrait « le droit à un climat propice »³³⁴. Sous cette dénomination, nous ne devons plus attendre d'interprétation de la Cour constitutionnelle. En effet, il sera limpide que ce droit reconnaîtra un droit subjectif aux individus à voir leur climat maintenu à un degré supportable. Dès lors, l'État belge se verra aussi obligé de prendre les mesures pertinentes et les individus pourront agir directement devant les cours et tribunaux, dans le cas où les mesures ne seraient pas adéquates ou contraires à la lutte contre le réchauffement climatique et en conséquence leur porteraient atteinte. De plus, l'article 23 faisant parti du bloc de constitutionnalité de la Cour constitutionnelle, celle-ci serait aussi compétente pour juger de l'inconstitutionnalité d'une norme contraire à ce droit à un climat propice dans le cadre d'un contentieux objectif. Cependant, la déclaration de révision de la Constitution n'envisage la révision de l'article 23 que pour un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité. A nouveau, il faudra attendre la prochaine déclaration de révision de la Constitution en espérant que l'article 23 soit révisable sans restriction.

Dans tous les cas, si les législateurs compétents ne légifèrent pas dans des matières pour lesquelles ils étaient obligés de légiférer, la Cour constitutionnelle n'est pas compétente pour connaître des omissions législatives absolues, quand bien même elles seraient

³³² En effet, comme nous l'avons déjà précisé, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°11/2005 du 10 janvier 2005 semble admettre cette interprétation du mot "sain".

³³³ Pour plus de cohérence, nous recommandons de placer ce nouveau droit en dessous du 4°, au 5° et ainsi de décaler d'une place les droits suivants.

³³⁴ Voy. en ce sens : M. DUTU, « Droit à un climat propice dans le système du droit à l'environnement et l'équation des droits fondamentaux de l'homme », in *D'urbanisme et d'environnement : liber amicorum Francis Haumont* (sous la dir. de C.-H. BORN et F. JONGEN), Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 596-615.

inconstitutionnelles. En effet, la Cour constitutionnelle ne peut connaître que des recours qui portent sur des normes législatives existantes³³⁵.

Une toute autre solution serait alors d'intenter une action en responsabilité civile contre l'État belge dans le cadre d'un contentieux subjectif.

³³⁵ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, pp. 119-120.

CHAPITRE 3 : PROBLÉMATIQUE AUTOUR DU CONTENTIEUX CLIMATIQUE

La reconnaissance du droit climatique et l'adoption des différentes politiques climatiques ont provoqué les premières revendications de la société à travers le monde. Les individus ont, dès lors, voulu trouver un moyen de participer à (ou de contrôler d'une certaine manière) cette reconnaissance du climat dans le monde juridique.

En conséquence, le contentieux climatique est apparu sous l'impulsion de diverses actions intentées contre des États, dont la plus retentissante fut l'affaire « Urgenda » intentée contre le gouvernement des Pays-Bas, qui a prouvé que les tribunaux avaient aussi un rôle à jouer en matière de lutte contre le réchauffement climatique. En effet, la District Court de La Haye a condamné le gouvernement néerlandais à réduire ses émissions de gaz à effet de serre³³⁶. La décision a aussi exigé que le gouvernement prenne immédiatement des mesures plus efficaces pour lutter contre les changements climatiques³³⁷.

Notre objectif dans ce chapitre sera d'observer si une telle action pourrait aussi être intentée contre l'État belge³³⁸. L'affaire « Climat » en cours (intentée par l'a.s.b.l « Klimaatzaak ») nous aidera fortement à déterminer les conditions pour intenter une action à l'encontre des différents gouvernements en Belgique en matière climatique. Dans ce but, il nous semble primordial de commencer par expliquer brièvement en quoi consiste finalement cette justice climatique, pour ensuite rentrer dans le vif du sujet et analyser les conditions d'une éventuelle action en responsabilité à l'encontre de l'État belge.

SECTION 1 : Existence d'une justice climatique

La notion de justice climatique est aujourd'hui reconnue mais est encore considérée comme floue sous certains aspects et notamment sur la transformation de sa signification au

³³⁶ La cour d'appel de La Haye a confirmé ce jugement, le 9 octobre 2018.

³³⁷ « Klimaatzaak tegen de staat », <https://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/klimaatzaak/>, consulté le 24 juillet 2019.

³³⁸ Nous allons, effectivement, uniquement nous concentrer sur la possibilité d'intenter une action en justice contre un État dans ce travail.

cours du temps. Nous allons brièvement retracer l’histoire de la justice climatique et de l’apparition de son lien avec le contentieux climatique.

1.1 Première signification de la notion de « Justice climatique »

La notion de « justice climatique », à son apparition, doit être entendue comme le fait d’être juste en matière climatique, comme le contraire d’ « injustice climatique » et non pas encore dans un sens juridique, lié à la justice dans un système juridique.

En effet, la justice climatique est née lors de la constatation des inégalités écologiques qui existaient et existent toujours dans le monde³³⁹. Dans un rapport de l’Oxfam datant du 2 décembre 2015, il a été constaté que la moitié la plus pauvre de la population mondiale était en réalité responsable de seulement 10% des émissions de CO₂ mondiales et pourtant cette population vit dans les parties de la Terre les plus vulnérables aux changements climatiques. De plus, environ 50% des émissions émises sur la Terre sont imputables aux 10% des personnes les plus riches sur cette planète³⁴⁰.

La justice climatique était donc considérée à ses débuts comme étant une justice sociale au niveau international. Elle avait pour but de dénoncer les inégalités écologiques existantes entre tous les habitants de la Terre³⁴¹.

Ensuite, la société civile au sens large du terme, va se rendre compte que la justice climatique peut être utilisée comme revendication, en s’appuyant sur les négociations climatiques se déroulant au niveau international³⁴². C’est à ce moment, en 2009 et plus précisément lors de la COP 15, que les ONG environnementales vont monter en puissance pour se faire entendre³⁴³. Leurs revendications principales sont au nombre de trois³⁴⁴ et

³³⁹ C. LARRÈRE, « Qu’est-ce que la justice climatique ? », in *Justice climatique : enjeux et perspectives* (sous la dir. de A. MICHELOT), Bruxelles, Bruylant, 2016., p. 7.

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ *Ibid.*

³⁴² A. MICHELOT (sous la dir. de), « Définition(s) et perspectives de justice climatique », in *Justice climatique : enjeux et perspectives* Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 21.

³⁴³ A. MICHELOT, *op. cit.*, p. 21.

³⁴⁴ « 1. Il faut combler le déficit démocratique dans les négociations climatiques ; 2. Le réchauffement planétaire fait des victimes notamment dans les pays en développement ; 3. Il faut reconnaître les responsabilités liées au réchauffement planétaire et notamment l’impact du système capitaliste sur le climat » (A. MICHELOT, *op. cit.*, p. 22.)

renforcent l'idée que la justice climatique est devenue une lutte sociale à l'échelle de la Terre toute entière³⁴⁵.

Cependant, cette notion de justice climatique a par la suite évolué pour se rapprocher plus concrètement du droit.

1.2 Justice climatique et contentieux climatique

Les individus et les ONG se sont rendu compte, par la suite, que le droit représentait un atout pour aborder la question de la justice climatique³⁴⁶. En effet, le droit repose sur des valeurs et objectifs qui permettent de consacrer et de mieux articuler la justice climatique considérée comme étant un concept complexe. De plus, le droit comme la justice climatique sont tous les deux fondés sur un intérêt social.

Ce qui a principalement rapproché la justice climatique du droit, c'est cette possibilité d'intenter une action centrée uniquement sur le climat, sur base de processus prédéterminés et d'instruments qui permettront d'avoir une meilleure perception de la problématique en jeu (tant au niveau territorial que temporel, la justice climatique devient aussi locale et plus uniquement internationale)³⁴⁷. C'est la reconnaissance de cette relation entre la justice climatique et le droit qui a fait naître le contentieux climatique.

Dès lors qu'un lien évident entre justice climatique et le droit a été établi, deux questions principales se posent quant à la possibilité réelle de voir émerger un contentieux climatique subjectif. En vertu de quel intérêt une association pourrait-elle agir en matière environnementale ?³⁴⁸ Et sur quelle base juridique une action en justice pourrait-elle être intentée contre un État en matière climatique?

³⁴⁵ A. MICHELOT, *op. cit.*, p. 22.

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 27.

³⁴⁷ A. MICHELOT, *op. cit.*, p. 22.

³⁴⁸ Nous allons effectivement nous intéresser uniquement aux actions d'intérêt collectif, car nous estimons que ce sont celles qui peuvent avoir le plus d'impact étant donné que les actions populaires en Belgique ne sont pas permises.

SECTION 2 : Contentieux climatique et ses difficultés

Comme nous l'avons déjà précisé, le contentieux climatique a, dès son existence, soulevé des questions. En effet, la matière climatique étant une notion récente et n'ayant aucune disposition juridique s'y référant directement, il paraît compliqué de prime abord de définir clairement les conditions pour qu'une juridiction soit compétente dans le cadre d'un contentieux climatique.

Le contentieux climatique nous intéresse particulièrement, car depuis quelques années, des actions en justice ont été intentées contre des États. Nous allons donc uniquement envisager les actions qui pourraient remettre en cause la responsabilité de l'État belge en matière climatique.

Pour cette raison, nous allons d'abord essayer de comprendre en quoi consiste la responsabilité civile de l'État et les litiges qui pourraient être visés par les actions en justice. Ensuite, nous allons essayer de déterminer comment l'intérêt requis pourrait être respecté et sur quelles bases juridiques il serait possible d'agir en recourant aux droits fondamentaux.

2.1 Reconnaissance de la responsabilité civile de l'État

Le siège de la responsabilité civile se trouve à l'article 1382 du Code civil. Elle se caractérise par trois éléments : le dommage, la faute (qui peut être aussi un manquement à l'obligation générale de prudence et diligence), et le lien causal entre les deux.

Cependant, en matière environnementale, il a été très vite constaté que l'élément de la faute était compliqué à prouver et pour cette raison, un autre type de système a été admis, la responsabilité objective qui se caractérise par l'absence d'une faute³⁴⁹. C'est cette nouvelle responsabilité qui a déjà permis de mettre en cause la responsabilité de certains pouvoirs publics.

³⁴⁹ D. MISONNE, L. TRIAILLE et C. NENNEN, *Gouvernance belge en matière de climat - Rapport du deuxième séminaire académique du 28 mai 2018 – Responsabilité civile de l'État et climat*, Université Saint-Louis – Bruxelles, pour le Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (Service Changements climatiques), 2018, p. 6.

Les éléments caractéristiques de cette responsabilité objective ne sont pas déterminés dans le Code civil, le juge possède donc une grande marge de manœuvre pour définir les conditions requises pour mettre en œuvre cette responsabilité³⁵⁰.

Cependant, la question de la séparation des pouvoirs a surgi lorsque la responsabilité civile de l'État a commencé à être reconnue. En effet, est-ce qu'un juge qui condamnerait l'État n'irait pas à l'encontre du principe de séparation des pouvoirs ? La Cour de cassation n'a pas tardé à rendre un arrêt dans lequel elle confirme qu'un juge est bien compétent pour condamner l'État belge, dans le cas où un dommage aurait été causé par sa faute ou celle de ses organes dans l'exercice de la fonction législative : « *Le principe de la séparation des pouvoirs, qui tend à réaliser un équilibre entre les différents pouvoirs de l'Etat, n'implique pas que celui-ci serait, de manière générale, soustrait à l'obligation de réparer le dommage causé à autrui par sa faute ou celle de ses organes dans l'exercice de la fonction législative. Ni ce principe ni les articles 33, 36 et 42 de la Constitution ne s'opposent à ce qu'un tribunal de l'ordre judiciaire constate pareille faute pour condamner l'Etat à réparer les conséquences dommageables qui en sont résultées. En appréciant le caractère fautif du comportement dommageable du pouvoir législatif, ce tribunal ne s'immisce pas dans la fonction législative et dans le processus politique de l'élaboration des lois mais se conforme à la mission du pouvoir judiciaire de protéger les droits civils* »³⁵¹.

Partant de ce constat, nous aimerions brièvement revenir sur les arguments des partis politiques qui se sont opposés à la révision de l'article 7bis en mars 2019. En effet, ceux-ci avaient avancé qu'adopter une loi spéciale sur le climat ou réviser l'article 7bis en y ajoutant des objectifs contraignants auraient pour conséquence de finalement laisser le juge s'occuper de la politique climatique à la place des parlementaires. Sur base de l'arrêt de la Cour de cassation, nous estimons donc que ces arguments n'étaient absolument pas fondés et avaient comme unique but la recherche d'un intérêt égoïste de ne surtout pas octroyer une compétence au pouvoir fédéral qui pourrait aboutir un certain contrôle des collectivités fédérées.

De plus, dans ce même arrêt, la Cour de cassation a aussi reconnu que l'État pouvait être tenu responsable si la demande vise « *la réparation d'un dommage causé par une atteinte*

³⁵⁰ D. MISONNE, L. TRIAILLE et C. NENNEN, *op. cit.*, p. 6.

³⁵¹ Cass., 28 septembre 2006, *Pas.*, 2006, I, p. 1859.

fautive à un droit consacré par une norme supérieure imposant une obligation à l'Etat, un tribunal de l'ordre judiciaire a le pouvoir de contrôler si le pouvoir législatif a légiféré de manière adéquate ou suffisante pour permettre à l'Etat de respecter cette obligation, lors même que la norme qui la prescrit laisse au législateur un pouvoir d'appréciation quant aux moyens à mettre en œuvre pour en assurer le respect »³⁵².

Dans l'affaire « Urgenda » aux Pays-Bas, la tribunal a dû se prononcer sur la question de la séparation des pouvoirs afin de déterminer s'il pouvait se déclarer compétent pour connaître de l'affaire. Il a jugé que le fait que l'objet du litige portait (quasi certainement) sur une prise de décision politique n'était pas une raison pour freiner le juge dans sa tâche et son pouvoir de régler les différends³⁵³.

Une fois que la responsabilité civile de l'État a bien été confirmée par la Cour de cassation, il a fallu déterminer comment cette responsabilité civile pouvait être mise en œuvre en faveur du climat. C. Huglo a déterminé qu'il existait quatre types de recours qui pouvaient être intentés contre un État en matière climatique : Les recours relatifs aux mesures d'adaptation ou d'atténuation au changement climatique³⁵⁴, les recours relatifs à l'obligation d'évaluer l'impact environnemental en y insérant une dimension liée aux bouleversements climatiques prévisibles³⁵⁵, les recours relatifs à l'invocation de certains droits de l'homme³⁵⁶ et les recours mettant en jeu la science climatique³⁵⁷.

Dès lors que la possibilité pour l'Etat d'être considéré comme responsable civilement a été confirmée, d'autres problématiques ont surgi du côté des éventuelles parties demanderesses. Nous aborderons les deux principales.

³⁵² Cass., 28 septembre 2006, *Pas.*, 2006, I, p. 1859.

³⁵³ C. HUGLO, *op. cit.*, pp. 198-199.

³⁵⁴ Il s'agit des recours qui ont pour but de prouver que les mesures prises par l'État sont inadéquates face au changement climatique (Voy. à cet égard C. HUGLO, *op. cit.*, p. 89 et s.).

³⁵⁵ Il s'agit d'un concept venu des États-Unis où l'État a l'obligation de réaliser des études environnementales sur les effets d'un projet, suivie d'une discussion publique en présence des responsables du projet en vue d'atténuer ou corriger les effets prévisibles (Voy. à cet égard C. HUGLO, *op. cit.*, p. 95 et s.).

³⁵⁶ Nous allons y revenir plus précisément dans la suite de ce travail.

³⁵⁷ Recours intentés majoritairement par des climato-sceptiques et qui ont pour but de remettre en question les informations se trouvant dans des rapports scientifiques sur l'évolution du climat publiés par des institutions publiques (Voy. à cet égard C. HUGLO, *op. cit.*, p. 109 et s.).

2.2 Problématique relative à l'intérêt à agir requis pour intenter un recours en justice en matière climatique

L'intérêt à agir est une condition de recevabilité de l'action intentée dans le cadre d'un contentieux subjectif. Il est important de directement préciser que l'examen de l'existence et de la portée du droit subjectif que la partie invoque, ne relève pas de la recevabilité mais du fondement de la demande. Il faut donc uniquement prouver l'existence d'un intérêt à agir pour que l'action soit recevable³⁵⁸.

Les conditions relatives à l'intérêt à agir pour intenter une action en justice (devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire) se trouvent aux articles 17 et 18 du Code judiciaire. Le code judiciaire requiert seulement que l'intérêt doit être né et actuel, mais la jurisprudence et la doctrine considèrent que l'intérêt doit aussi être direct et personnel³⁵⁹. Dès lors, l'action d'intérêt collectif³⁶⁰ est-elle possible dans le cadre d'un contentieux subjectif ? En d'autres mots, est-ce que les associations et ONG luttant contre le réchauffement climatique possèdent bien cet intérêt ?

Pour répondre à cette question, il faut essentiellement se centrer sur la problématique existant autour de l'intérêt direct et personnel requis lorsqu'une association œuvrant pour l'environnement intente une action en justice.

L'existence d'un intérêt direct et personnel a toujours soulevé plusieurs questions devant les cours et tribunaux quant à la recevabilité de la question. En effet, elle a fait l'objet d'une saga jurisprudentielle. Les Hautes juridictions du pays³⁶¹ ont déclaré des jurisprudences fort distinctes pendant plusieurs années, créant des différences dans l'interprétation de cet intérêt direct et personnel, selon que l'on se situe dans un contentieux objectif ou subjectif.

³⁵⁸ C.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, pp. 1466-1467.

³⁵⁹ C. DE BOE et R. VAN MELSEN « Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire ? », *A.P.T.*, 2014/3, p. 385.

³⁶⁰ L'action d'intérêt collectif « est celle par laquelle un groupement – doté ou non de la personnalité juridique – agit en justice pour défendre les intérêts individuels de tout ou partie de ses membres, voire pour protéger la fin (généralement d'ordre humanitaire, environnemental, ou social) en vue de la défense de laquelle il a été constitué » (C. DE BOE et R. VAN MELSEN, *op. cit.*, p. 385).

³⁶¹ Nous parlerons uniquement de la jurisprudence de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle et nous n'aborderons pas celle du Conseil d'État car nous avons décidé que notre travail ne toucherait pas au droit administratif.

Au niveau du contentieux objectif, la Cour constitutionnelle a toujours eu une jurisprudence plutôt favorable pour les associations de protection de l'environnement. Elle avait effectivement considéré depuis 1996 que « *La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise [...] Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; que celui-ci soit réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association, aussi bien dans le passé que dans le présent* »³⁶². Elle a de plus déterminé des critères plus précis pour encadrer les actions d'intérêt collectif dont se prévalent les associations pour la protection de l'environnement : « *La Cour constitutionnelle a quant à elle admis, comme condition de recevabilité d'un recours en annulation, que l'exigence d'un intérêt inscrite à l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, conformément à l'article 142, alinéa 3, de la Constitution, n'empêchait pas une association ou un groupement d'agir pour la défense d'un but statutaire ou pour la défense des intérêts de ses membres; elle exige que leur objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général, que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels de leurs membres, que la norme attaquée soit susceptible d'affecter l'objet social et qu'il n'apparaisse pas que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi* »³⁶³.

Au contraire, la Cour de cassation s'était, auparavant, toujours montrée réticente à ouvrir les portes du prétoire aux associations dans le cadre d'un contentieux subjectif. En effet, elle avait toujours déclaré que « *l'intérêt propre d'une personne morale ne comprend que ce qui concerne l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux et ses droits moraux, spécialement son patrimoine, son honneur et sa réputation. Le seul fait qu'une personne morale ou une personne physique poursuit un but, fût-il statutaire, n'entraîne pas la naissance d'un intérêt propre* »³⁶⁴. Il faut donc comprendre par cette jurisprudence que les

³⁶² C.A., arrêt n° 55/96 du 15 octobre 1996, B.1.1 et B.1.3.

³⁶³ C.C., arrêt n°133/2013 du 10 octobre 2013, B.3.3.

³⁶⁴ Voy. pour ex : Cass., 9 décembre 1957, *R.C.J.B.*, 1958, p. 247 ; Cass., 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338 ; Cass., 25 octobre 1985, *Pas.*, 1986, I, p. 219 ; Cass., 19 septembre 1996, *R.C.J.B.*, 1997, p. 105 ; Il était cependant possible pour une personne morale et pour une personne physique de bénéficier d'une des dérogations

associations ne pouvaient jamais tenter une action pour l'intérêt de l'un de ses membres ou pour défendre un but d'intérêt général ou collectif même s'il était inscrit dans son objet social³⁶⁵. En matière environnementale, la Cour de cassation avait confirmé sa position dans l'arrêt « Eikendael » où elle avait refusé toute action d'intérêt collectif en matière d'environnement devant les juridictions civiles³⁶⁶.

Cependant, la Cour de cassation a été obligée de modifier sa jurisprudence à cause de (ou grâce à) la ratification par la Belgique de la Convention d'Aarhus³⁶⁷ qui reconnaît que toute personne a le droit d'être informée, de s'impliquer dans les décisions et d'exercer des recours en matière d'environnement³⁶⁸. Cette convention eut particulièrement un impact pour les associations œuvrant en faveur de la protection de l'environnement, car elle garantit un recours effectif au juge en matière environnementale³⁶⁹. En effet, si les ONG répondent aux conditions posées par la Convention, leur intérêt pour agir est dès lors présumé³⁷⁰. En conséquence, dans son arrêt du 11 juin 2013, la Cour de cassation est revenue sur son arrêt « Eikendael », en déclarant qu' « *Il résulte de ces dispositions que la Belgique s'est engagée à garantir aux associations qui ont pour objectif la protection de l'environnement l'accès à la justice dans le cas où elles désirent contester les agissements contraires aux dispositions du droit de l'environnement national et les négligences de personnes privées et d'instances publiques, pour autant qu'elles satisfassent aux critères établis par le droit national. [...] Si une telle action est introduite par une personne morale qui, en vertu de ses statuts, a pour objectif la protection de l'environnement et vise à contester les agissements et négligences de personnes privées et instances publiques jugés contraires aux dispositions du droit de l'environnement national, cette personne morale satisfait à cette condition de recevabilité relative à l'intérêt pour introduire une action en justice* »³⁷¹.

légales leur conférant un droit d'action pour défendre un intérêt collectif (C. DE BOE et R. VAN MELSEN, *op. cit.*, p. 386).

³⁶⁵ C. DE BOE et R. VAN MELSEN, *op. cit.*, p. 387.

³⁶⁶ « Conclusions principales de l'a.s.b.l. « Klimaatzaak » », disponible sur https://affaireclimat.cdn.prismic.io/affaireclimat%2Ffbc9a32e-b407-49a3-b6d1-f2ed374102c3_20190628+kz+conclusions+principales+finale+-+pdf.pdf, consulté le 24 juillet 2019, § 302 ; C.-H. BORN et F. HAUMONT, *op. cit.*, p.

³⁶⁷ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux Annexes Ire et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998, approuvée par la loi du 17 décembre 2002, *M.B.*, 24 avril 2004, p. 22128.

³⁶⁸ « La Convention d'Aarhus », disponible sur <https://www.health.belgium.be/fr/environnement/bienvenue-sur-le-portail-national-sur-la-convention-daarhus>, consulté le 24 juillet 2019.

³⁶⁹ Art. 9, §2, de la Convention d'Aarhus.

³⁷⁰ Art. 9, §2, de la Convention d'Aarhus.

³⁷¹ Cass., 11 juin 2013, *Pas.*, 2013, I, p. 1328.

Depuis lors, les associations luttant pour la protection de l'environnement peuvent agir devant les cours et tribunaux contre l'État belge³⁷². Cependant, cette saga jurisprudentielle peut prendre fin aujourd'hui car un nouvel article 17 du Code judiciaire est rentré en vigueur le 10 janvier 2019³⁷³ et prévoit les conditions précises sous lesquelles une association peut intenter une action d'intérêt collectif basée directement sur la protection de droits fondamentaux³⁷⁴.

Nous allons donc brièvement essayer de comprendre en quoi les actions en justice en matière environnementale pose aussi un problème au niveau des bases juridiques à invoquer et notamment lorsque des droits fondamentaux sont utilisés³⁷⁵.

2.3 Problématique relative aux fondements pour intenter un recours en justice en matière climatique

A ce jour, le droit climatique ne fait l'objet d'aucune disposition spécifique en droit belge qui pourrait directement remettre en cause la responsabilité de l'État belge. C'est pour cette raison que la partie demanderesse dans l'affaire « Climat » a dû s'appuyer sur des droits fondamentaux. Lorsque cette méthode est utilisée devant un juge civil, il faut prouver qu'une atteinte *in concreto* d'un ou plusieurs droits fondamentaux déterminés a lieu dans le chef d'une victime déterminée³⁷⁶.

Dans l'affaire « Urgenda », le juge néerlandais a déterminé que les droits fondamentaux reconnus dans la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») ne pouvaient être invoqués devant un juge national pour prouver la responsabilité civile de l'État. En effet, il avait déterminé que l'article 34 de la CEDH prévoyait qu'un

³⁷² Voy. à titre d'ex. comment l'a.s.b.l. « Klimaatzaak » prouvent dans ses conclusions principales, que les conditions requises sont remplies pour que son intérêt soit reconnu aux §304 et s.

³⁷³ Loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice, art. 137, *M. B.*, 31 décembre 2018, p. 106560.

³⁷⁴ Cet article s'applique aussi aux associations de protection de l'environnement dans le cas où elles ne rempliraient pas les conditions prévues dans la Convention d'Aarhus ; Dans l'affaire « Climat », cet nouvel article n'était pas encore rentré en vigueur au moment où l'action a été intentée et dès lors ne peut pas s'appliquer.

³⁷⁵ Nous ajoutons que dans un récent arrêt (Cass., 26 janvier 2017, *Ius & Actores*, p. 75) la Cour de cassation a admis que la qualité requise dans le chef de la partie demanderesse (qui est aussi une condition de recevabilité en vertu de l'art. 17 du C. jud.) pouvait être admise lorsque la partie défenderesse pouvait se prévaloir d'un droit subjectif³⁷⁵. Force est de constater que ni l'article 7bis, ni l'article 23, alinéa 3, 4°, ne reconnaissent un droit subjectif et ne pourront donc pas non plus être invoqué dans cette situation.

³⁷⁶ D. MISONNE, L. TRIAILLE et C. NENNEN, *op. cit.*, p. 18.

article de la CEDH ne pouvait être invoqué que s'il avait porté atteinte à une seule victime et donc ne pouvait s'appliquer pour une action intentée par une association³⁷⁷. Cependant, il s'agirait d'une erreur de jugement, car l'article 34 de la CEDH selon lequel seule une victime peut se prévaloir d'un article de la CEDH pour agir devant un juge, est un article qui concerne la détermination de l'intérêt à agir. Dès lors, les articles de la CEDH peuvent être invoqués par la suite dans les griefs, si la protection des droits reconnus par les articles de la CEDH est bien prévue dans l'objet social de l'association³⁷⁸.

En Belgique, nous aurions pu éviter cette problématique, car, comme nous l'avons vu, la lutte contre le réchauffement climatique peut, selon nous, être incluse dans l'article 7bis l'article 23, alinéa 3, 4° de la Constitution. L'a.s.b.l « Klimaatzaak » aurait donc pu s'y référer pour prouver que l'État belge a manqué à ses objectifs de développement durable en matière environnementale et à ses obligations de protection d'un environnement sain. Cependant, ces articles, comme nous l'avons vu, n'ont pas effet direct³⁷⁹. En conséquence, ils n'ont pas pu être directement invoqués dans l'affaire « climat ». L'a.s.b.l. « Klimaatzaak » a en effet dû faire un détour par les articles 2 et 8 de la CEDH qui reconnaissent le droit à la vie et le droit à la vie privée³⁸⁰ car la CEDH n'a pas d'article qui consacre le droit à un environnement sain.

Nous pouvons donc constater que le peu de reconnaissance pour la lutte contre les changements climatiques dans notre Constitution pose aussi des problèmes dans le contentieux subjectif. Le fait qu'aucun article en matière environnementale ne possède d'effet direct, les rend quasi-inutiles pour les citoyens belges. Ces derniers ne peuvent déjà que très rarement invoquer ces articles dans un contentieux objectif et ne pourront donc pas non plus les invoquer seuls dans un contentieux subjectif. En conséquence, aujourd'hui, seul les

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ Il nous semble que la Cour d'appel de La Haye a confirmé cette hypothèse, le 9 octobre 2018 en allant encore plus loin que le premier jugement car elle a retenu les articles 2 et 8 de la C.E.D.H. pour reconnaître une obligation de vigilance de l'État en matière climatique

³⁷⁹ Au vu de l'évolution de la jurisprudence devant les cours et tribunaux (voy. *supra.*), nous pensons que l'article 23, alinéa 3, 4° aurait pu être considéré comme un droit subjectif et dès lors être directement invoqué. Cependant, cette évolution ne concerne que l'article 23, alinéa 3, 4° lorsqu'il est combiné avec une autre disposition de droit interne. Dès lors, nous ne pensons pas qu'il existe une grande différence entre l'invoquer avec une autre disposition de droit interne afin qu'il ait effet direct ou avec une norme de la CEDH ayant effet direct.

³⁸⁰ Cependant, leur effet direct est souvent aussi contesté étant donné que les États ont la plupart du temps, l'obligation de prendre des mesures nationales afin de garantir ces droits fondamentaux. Dans l'hypothèse où justement ils ne s'exécutent pas ou ne prennent pas de mesures adéquates, nécessaire et suffisante, une doctrine moderne aurait tendance à dire que dans cette hypothèse, les articles de la CEDH pourraient avoir un effet direct (voy. à cet égard les développements de l'a.s.b.l. « Klimaatzaak » dans ses conclusions principales, pp. 246-247).

articles de la CEDH peuvent éventuellement être invoqués pour tenter une action en responsabilité civile contre l'État belge. Nous constatons aussi comme autre conséquence que les parties demanderesses doivent contourner cette problématique en recourant à des principes et des dispositions qui, de prime abord, n'ont pas de lien direct avec la lutte contre le réchauffement climatique ce qui rend leur argumentation plus compliquée³⁸¹.

³⁸¹ Voy. à cet égard les développements de l'a.s.b.l. « Klimaatzaak » dans ses conclusions principales.

CONCLUSION

Aujourd'hui, nos représentants politiques ne peuvent plus ignorer la mobilisation en masse des citoyens belges, dans l'espoir d'une politique climatique cohérente et efficace. Cependant, ce mémoire nous a permis de mettre en évidence l'existence de nombreux obstacles à l'aboutissement d'une telle politique.

Il est évident que le paysage fédéral en Belgique est un des problèmes majeurs. En effet, la compétence climatique est incontestablement transversale. A notre sens, celle-ci est par nature éclatée, car elle englobe un grand nombre de différentes compétences auxquelles il faudrait faire appel pour prendre des mesures contre les changements climatiques.

Cependant, ce phénomène d'éclatement est clairement empiré par le système des répartitions des compétences en Belgique. Le nombre de ministres compétents en la matière est beaucoup trop important. De plus, nous reprochons qu'aucun ministre ne soit exclusivement compétent pour le climat. Si un ministre possède un portefeuille trop diversifié, comment pourrait-il réellement agir face à l'urgence climatique ? Pour cette raison, nous recommandons vivement aux nouveaux gouvernements en cours de formation de désigner un ministre uniquement compétent en matière de lutte contre le réchauffement climatique³⁸². Ainsi, chaque ministre dans sa collectivité pourrait avoir une meilleure vue d'ensemble sur les différentes politiques à prendre en matière climatique. Il ne serait pas chargé de toutes les compétences touchant au climat, mais sa mission serait de créer une cohérence entre les politiques de chacun des différents ministères de son gouvernement. Grâce à cette solution, les différentes collectivités ne seraient représentées que par un seul ministre lors des négociations en matière de climat et chaque ministre aurait des connaissances précises de l'avancement des politiques climatiques dans sa propre entité.

Une autre solution serait de désigner le Premier ministre et les différents Ministres-présidents des Régions comme étant d'office compétents en matière climatique. Cette solution

³⁸² Nous notons que dans le nouveau gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale, contrairement au précédent, le Ministre compétent en matière de transition climatique a un portefeuille comprenant des compétences toutes liées au climat.

serait également pertinente car leur fonction est par nature d'assurer une cohérence entre chaque ministère au sein de leur collectivité.

De plus, nous remettons en cause le prétexte simpliste qu'utilisent les hommes et femmes politiques en invoquant le système fédéral pour justifier leur inaction. En effet, nous avons avancé des pistes de théories en vue de faciliter la prise de décision entre les différentes autorités compétentes en matière climatique. Nous pensons qu'elles seraient toutes plausibles et applicables. Il nous semble donc clair qu'il existe une véritable mauvaise volonté de la part de nos représentants politiques. Ceux-ci ne cessent d'invoquer des arguments, qui à notre sens, sont purement centrés sur les intérêts de leur parti politique, ce qui prouve qu'ils ne sont pas à l'écoute des citoyens belges dont ils sont pourtant les représentants politiques. En effet, au vu de la mobilisation citoyenne des mois précédents, nous pensons que les Belges veulent réellement que les hommes et femmes politiques belges trouvent des solutions pour agir au plus vite. Comme la mobilisation fut aussi importante du côté francophone que du côté néerlandophone, nous pensons que la population ne verrait aucun mal à ce que la politique climatique soit recentrée majoritairement dans les mains de la collectivité fédérale, sans jamais totalement exclure les autres collectivités, contrant ainsi les arguments communautaires des représentants politiques.

Ensuite, nous avons aussi observé l'insuffisance de la représentation du climat dans la Constitution belge. De nouveau, nous avons évoqué certaines solutions qui, selon nous, pourraient être mises en œuvre soit lors de cette législation, soit lors de la suivante. Cependant, leur mise en œuvre serait toujours freinée par le même problème. En effet, le pouvoir constituant sera toujours composé des mêmes représentants politiques, c'est-à-dire ceux qui argumentent pour une plus grande fédéralisation de l'État belge. En outre, même si la majorité dans les groupes linguistiques n'est pas requise pour réviser la Constitution, nous avons noté que peu de partis politiques néerlandophones seraient prêts à voter une révision de la Constitution.

Il nous semble donc impératif que la classe politique se réveille et prenne conscience de l'urgence climatique au nom de la société belge et de ses générations futures.

Nous rappelons que notre mémoire a pour but essentiel de donner des pistes pour rendre la politique climatique plus efficiente en Belgique. Nous avons donc proposé une

dernière solution qui serait d'obliger les différents gouvernements compétents en matière climatique d'agir. C'est pour cette raison que nous avons abordé l'existence du contentieux climatique. Il nous a semblé que le contentieux objectif n'était pas une solution suffisante pour pousser les différents pouvoirs à prendre plus de mesures adéquates pour lutter contre le réchauffement climatique. Il est vrai que le contentieux objectif pourrait permettre de dénoncer des mesures politiques qui iraient à l'encontre de l'article 23, alinéa 3, 4° ou éventuellement à l'encontre de l'article 7*bis*. Cependant, nous estimons aujourd'hui que l'urgence est de trouver des solutions pour que nos législateurs agissent et prennent des mesures concrètes qui n'existent pas encore. En conséquence, nous estimons que le contentieux subjectif reste une des meilleures solutions.

En effet, si les différentes autorités compétentes se voient condamner dans le cadre d'une action en responsabilité civile intentée contre l'État belge, ils se verraient obliger d'agir en conséquence. Dès lors, nous estimons que par cette impulsion, toutes nos hypothèses d'amélioration pourraient être mises en œuvre pour permettre d'adopter des normes ayant force de loi. Il s'agit de la solution la plus concrète aujourd'hui, au vu de l'affaire « Climat » qui est en cours actuellement. Il sera donc intéressant de continuer à observer l'évolution de cette affaire.

Par ce mémoire, nous nous sommes rendu compte qu'il existe de nombreuses possibilités d'amélioration de la politique climatique en Belgique. Pour qu'elles soient appliquées, il faut cependant espérer un réel éveil de conscience de ceux qui estiment nous représenter au nom de la démocratie.

BIBLIOGRAPHIE

Législations

Accords internationaux et déclarations internationales

Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement adoptée lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, à Stockholm du 5 au 16 juin 1972.

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, faite à New-York le 9 mai 1992, approuvée par la loi du 11 mai 1995, *M.B.*, 19 mars 1996, p. 6195.

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, p. 43698.

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux Annexes Ire et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998, approuvée par la loi du 17 décembre 2002, *M.B.*, 24 avril 2004, p. 22128.

Accord de Paris, fait à Paris le 12 décembre 2015, approuvé par la loi belge du 25 décembre 2016, *M.B.*, 26 avril 2017, p. 53420.

Législations européennes

Droit primaire

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Droit dérivé

Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *J.O.U.E.*, L 275, du 25 octobre 2003, p. 32.

Directive 2009/29/EC du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de

quotas d'émission de gaz à effet de serre, *J.O.U.E.*, L 140, du 5 juin 2009, p. 63.

Directive 2009/28/EC du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, *J.O.U.E.*, L 140, du 5 juin 2009, p. 16.

Directive 2009/31/EC du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, *J.O.U.E.*, L 140, du 5 juin 2009, p. 114.

Directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone et la décision (UE) 2015/1814, *J.O.U.E.*, L 76, du 19 mars 2018, p. 3.

Décision n° 406/2009/EC du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, *J.O.U.E.*, L 140, du 5 juin 2009, p. 136.

Législations belges

Législations

Art. 7*bis*, Const.

Art. 23, Const.

Art. 127, Const.

Art. 159, Const.

Art. 170, Const.

Art. 5, §1^{er}, II, 2^o, a, de la LSRI.

Art. 6, §1^{er}, II, de la LSRI.

Art. 6, §1^{er}, II, al. 1^{er}, 1^o, de la LSRI.

Art. 6, §1^{er}, III, de la LSRI.

Art. 6, §1^{er}, VII, al. 2, de la LSRI.

Art. 6, §1^{er}, VII, al. 2, f), de la LSRI

Art. 6, §1^{er}, VII, al. 2, h), de la LSRI.

Art. 6, §1^{er}, X, al. 1^{er}, 8^o, de la LSRI.

Art. 6bis, §1 et §2, 1^o, de la LSRI.

Art. 16, de la LSRI.

Art. 9, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Article 31, LORI.

Modification à la Constitution (article 24bis) du 31 janvier 1994, *M.B.*, 12 février 1994, p. 3669.

Révision de la Constitution du 25 avril 2005, *M.B.*, 26 avril 2007, p. 22377.

Déclaration de révision de la Constitution du 20 mai 2019, *M.B.*, 23 mai 2019, p. 48775.

Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable, art. 2, 1^o, *M.B.*, 18 juin 1997, p. 16270.

Décret du 26 avril 2018 portant assentiment à l'accord de coopération du 12 février 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.*, 17 mai 2018, p. 41205.

Ordonnance du 24 mai 2018 portant assentiment à l'Accord de coopération du 12 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.*, 12 juillet 2018, p. 56087.

Décret du 8 juin 2018 portant assentiment à l'accord de coopération du 12 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la répartition des objectifs belges sur le climat et l'énergie pour la période 2013-2020, *M.B.*, 12 juillet 2018, p. 55738.

Loi du 15 juin 2018 portant assentiment à l'accord de coopération du 12 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.*, 12 juillet 2018, p. 55650.

Loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice, art. 137, *M. B.*, 31 décembre 2018, p. 106560.

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, p. 33436.

Accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi que l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques et du Protocole de Kyoto, *M.B.*, 27 novembre 2003, p. 34708.

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, conclu à Bruxelles, le 19 février 2007, *M.B.*, 12 février 2008, p. 9179.

Accord de coopération du 12 février 2018 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.*, 12 juillet 2018, p. 55650.

Travaux préparatoires

Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer une article *24bis* relatif aux droits économiques et sociaux, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1991-1992, n° 100-2/1°, p. 10.

C.E., avis n° 18638/VR, du 13 juillet 1988 sur un projet de loi modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. extr. 1988, n° 516/1, p. 32.

Révision de la Constitution en vue d'y insérer un article relatif au développement durable, Rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions par MM. Charles Michel et Geert Lambert, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n° 51-2647/004, p. 7.

Révision de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau dans un titre Ierbis nouveau, relatif au développement durable comme objectif de politique générale, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2005-2006, n° 3-1778/1, p. 5.

Proposition visant à insérer un titre I^{er}bis et un article 7bis en vue d'inscrire dans la Constitution le développement durable comme objectif de politique générale pour l'État fédéral, les communautés et les régions, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2005-2006, n° 3-1778/2, p. 10.

Compte rendu analytique, Ann., Sén., sess. ord. 2005-2006, n°3-176, p. 4.

Exposé de la Secrétaire d'État Mme Els Van Weert in Rapport, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2005-2006, n° 3-1778/2, p. 42.

C.E., avis n° 42.387/VR, du 27 mars 2007 sur un avant-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, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2006-2007, n° 2411/1, pp. 33-35.

C.E., avis n° 59.930/VR/V, du 22 septembre 2016 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne portant assentiment à l'accord de Paris, adopté à Paris, le 12 décembre 2015, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2016-2017, n° 666/1, pp. 11-12.

Projet de décret portant assentiment à l'accord de Paris, adopté à Paris, le 12 décembre 2015, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2016-2017, n° 666/1, pp. 11-12.

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

Proposition de loi spéciale coordonnant 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. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3517/001.

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. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3520/001.

Question n° 02.02 de Mme Veerle Wouters du 07 février 2019 (Ndls), *Q.R.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, p. 3.

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, *C.R.I.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, Réunion de la commission spéciale "climat et développement durable" du mardi 12 février 2019.

C.E., avis n° 65.404/AG du 4 mars 2019 sur une proposition de loi spéciale coordonnant 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. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3517/001 et n° 65.405/AG du 4 mars 2019 portant sur 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. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3520/001.

Législations canadiennes

Art. 91, L. Const.

Art. 92, L. Const.

Législations françaises

Loi constitutionnelle n° 2005-205 relative à la Charte de l'environnement, *J.O.*, n° 51, 2 mars 2005, p. 3697.

Amendement du 7 juin 2018 de l'Assemblée nationale, N° CD26.

Jurisprudences

Jurisprudence belge

Cour constitutionnelle

C.A., arrêt n° 55/96, du 15 octobre 1996, B.1.1 et B.1.3.

C.A. , n° 39/97, du 14 juillet 1997, B.4.3.

C.A., arrêt n° 169/2002, du 27 novembre 2002, B.6.4-B.6.6.

C.A., arrêt n° 132/2004, du 14 juillet 2004, B.6.2.

C.A., arrêt n° 162/2004, du 20 octobre 2004.

C.A., arrêt n°11/2005, du 10 janvier 2005.

C.A., arrêt n° 16/2005, du 19 janvier 2005.

C.A., arrêt n° 135/2006, du 14 septembre 2006, B.10.

C.A., arrêt n° 137/2006, du 14 septembre 2006, B.7.1.

C.C., arrêt n° 119/2007, du 19 septembre 2007, B.4.1.

C.C., arrêt n° 15/2008, du 14 février 2008.

C.C., arrêt n° 68/2008, du 17 avril 2008, B.6.4.

C.C., arrêt n° 75/2011, du 18 mai 2011.

C.C., arrêt n° 112/2011, du 23 juin 2011, B.5.

C.C., arrêt n° 40/2012, du 8 mars 2012, B.5.

C.C., n° 76/2012, du 14 juin 2012, B.11.2.

C.C., arrêt n°133/2013, du 10 octobre 2013, B.3.3.

C.C., Arrêt n° 153/2016, du 1er décembre 2016, B.14.2.

C.C., Arrêt n° 72/2017, du 15 juin 2017, B.6.

C.C., arrêt n° 62/2018, du 31 mai 2018, B.7.3-B.7.4.

C.C. arrêt n° 5/2019, du 23 janvier 2019, B.8.

Cour de cassation

Cass., 9 décembre 1957, *R.C.J.B.*, 1958, p. 247.

Cass., 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338.

Cass., 25 octobre 1985, *Pas.*, 1986, I, p. 219.

Cass., 19 septembre 1996, *R.C.J.B.*, 1997, p. 105.

Cass., 28 septembre 2006, *Pas.*, 2006, I, p. 1859.

Cass., 11 juin 2013, *Pas.*, 2013, I, p. 1328.

Cass., 26 janvier 2017, *Ius & Actores*, p. 75

Conseil d'État

C.E., 29 avril 1999, *Jacobs*, n° 80-018, *A.J.T.*, 1999, p. 415, obs. S. WYCKAERT, «Het 'standstill'-effect in de milieurechtspraak van de Raad van State».

Cours et tribunaux

Civ. Bruxelles, 14 décembre 2004, *T.M.R.*, 2005, p. 427.

Bruxelles, 17 mars 2005, *Res et jura immobilia*, 2005, p. 126.

Civ. Gand, 2009, *T.V.M.*, 2010, p. 640-641.

Jurisprudence canadienne

Renvoi : Loi-Anti inflation, [1976] 2 R.C.S. 373, p. 461.

Doctrines

Ouvrages

ALEN A. et MUYLLE K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Anvers, Kluwer, 2011.

ARBOUR J.-M., LAVALLÉ S. et SOHNLE J., *Droit international de l'environnement*, Limal, Anthemis, 2017.

BOISSON DE CHAZOURNES L., « La Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », in *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement* (sous la dir. de JAKUBEC J. et RENS I.), Genève, Georg, 1996, pp. 135-140.

BORN C.-H. et HAUMONT F., « Le droit à la protection d'un environnement sain », in *Les droits constitutionnels en Belgique - Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation* (sous la dir. de VERDUSSEN M. et BONBLED N.), vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 1415-1471.

BORN C.-H., JANS D. et THIEBAUT C., «Le développement durable entre dans la Constitution», in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2007, pp. 209-230.

COURNIL C., « Le relation droits de l'Homme et changements climatiques au sein de la communauté internationale et en Europe », in *Politiques climatiques de l'Union européenne et droits de l'Homme* (sous la dir. de COURNIL C. et TABAU A.-S.), Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 27- 70.

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

DELPÉRÉE F., « A propos du développement durable. Dix questions de méthodologie constitutionnelle», in *L'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?, Liber Amicorum Paul Martens* (sous la dir. de DE LEVAL G., PÂQUES M. et D'HUART V.), Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 223-233.

DUTU M., « Droit à un climat propice dans le système du droit à l'environnement et l'équation des droits fondamentaux de l'homme » , in *D'urbanisme et d'environnement : liber amicorum Francis Haumont* (sous la dir. de BORN C.-H. et JONGEN F.), Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 596-615.

GOEDERTIER G. ET VANDE LANOTTE J., *Overzicht Publiek Recht*, Bruges, die Keure, 2007.

HACHEZ I., *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

HUGLO C., *Le contentieux climatique : une révolution judiciaire mondiale*, Bruxelles, Bruylant, 2018.

LARRÈRE C., « Qu'est-ce que la justice climatique ? », in *Justice climatique : enjeux et perspectives* (sous la dir. de A. MICHELOT), Bruxelles, Bruylant, 2016., pp. 5-18.

LAVRYSEN L., *Gandaius Handboek Milieurecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016.

LE POURHIET A.-M., « La protection constitutionnelle de l'environnement en France », in *Droits fondamentaux et environnement* (sous la dir. de BRAËN A.), Québec, Wilson & Lafleur, 2013, pp. 59-78.

MICHELOT A. (sous la dir. de), « Définition(s) et perspectives de justice climatique », », in *Justice climatique : enjeux et perspectives* Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 19-34.

NEURAY J.-F. et PALLEMAERTS M., « L'environnement et le développement durable dans la Constitution belge », in *L'environnement, objet d'un droit fondamental* (sous la dir. de DELNOY M., FALLON M. et HAUMONT F.), Waterloo, Kluwer, 2008, pp. 131-166.

ROMAINVILLE C., « L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis », in *Droits fondamentaux et environnement* (sous la dir. de BRAËN A.), Québec, Wilson & Lafleur, 2013, pp. 79-106.

ROMAINVILLE C. et VERDUSSEN M., « Système de répartition des compétences », in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 831-849.

SEROUSSI R., *Droit international de l'environnement*, Paris, Dunod, 2012.

UYTTENDAELE M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 2014.

VANPREAT J., *De latente staatshervorming*, Bruges, die Keure, 2011.

VELAERS J., «In foro interno et in foro externo : de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten», in *Internationale betrekkingen en federalisme* (sous la dir. de GEUDENS G. et JUDO F.), Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 3-86.

VERDUSSEN M. (sous la dir. de.), *La Constitution belge. Lignes et entrelignes*, Bruxelles, Le Cri, 2004.

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

VERDUSSEN M., *Syllabus II – Droit constitutionnel*, Note de cours, Louvain-la-Neuve, Faculté de droit et de criminologie de l'Université Catholique de Louvain, 2015-2016.

VERDUSSEN M., *Syllabus VI – Droit constitutionnel*, Note de cours, Louvain-la-Neuve, Faculté de droit et de criminologie de l'Université Catholique de Louvain, 2015-2016.

WOOLFSON C., *Le cadre juridique de la lutte contre les changements climatiques au regard du droit de l'Organisation mondiale du commerce* (Promoteur O. DE SCHUTTER), Mémoire, Louvain-la-Neuve, Bibliothèque de la faculté de droit et de criminologie de l'Université catholique de Louvain, 2013.

ZHANG Z., « Le protocole de Kyoto et les pays en voie de développement », in *Le protocole de Kyoto – mise en œuvre et implications* (sous la dir. d'Y. PETIT), Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002, pp. 41-54.

Articles de revues

BENTIROU MATHLOUTHI R., COLARD-FABREGOULE C., CURNIL C., PERRUSO C. et POMADE A., « Environnement et droits de l'homme », *J.E.D.H.*, 2018/4, pp. 372-399.

BÉTAILLE J., COLARD-FABREGOULE C., CURNIL C. et POMADE A., « Environnement et droits de l'homme », *J.E.D.H.*, 2017/4, pp. 338-362.

BORN C.-H., « Le développement durable : un «objectif de politique générale» à valeur constitutionnelle », *R.B.D.C.*, 2007, pp. 193-246.

CAPITANI A., « La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel ? », *Rev. fr. dr. constit.*, 2005/3, pp. 493-516.

CHARTIER D. et DELÉAGE E., « Écologie et politique : vingt ans d'engagement, et après ? », *Écol. Pol.*, n° 2, 2012, pp. 11-20.

COLLARD F., « La politique énergétique en Europe », *C.H. CRISP*, 2018/38, pp. 5-66.

DE BOE C. et VAN MELSEN R. « Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire ? », *A.P.T.*, 2014/3, pp. 383-391.

HACHEZ I. et JADOT B., « Environnement, développement durable et standstill : vrais ou faux amis ? », *Amén.*, 2009, pp. 5 à 25.

LAVRYSEN L., « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... agir chacun pour soi dans un contexte européen », *Rev. dr. U.L.B.*, 2009/1-2, pp. 121-169.

MOERENHOUT R., « De samenwerking tussen de federale staat en de gewesten en tussen de gewesten onderling inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening », *T.M.R.*, 1998/2 , p. 74-95.

NADEAU R., *Le droit de l'environnement au sein de la Constitution canadienne*, disponible sur https://www.cahiersdedroit.fd.ulaval.ca/sites/cahiersdedroit.fd.ulaval.ca/files/texte_gagnant_2015_corrige_et_final.pdf, Laval, Université de Laval, 2015.

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

Documents divers

1. Séminaires et communications

DUMORTIER J., JOST J., QUECK R. et STEVENS D., *Convergence et répartition des compétences en Belgique fédérale : COBEL : rapport final*, Namur, CRID, 2008.

EL BERHOUMI M., MISONNE D., NENNEN C. et TRIAILLE L., *Gouvernance belge en matière de climat - rapport du séminaire académique 1 – Climat, Constitution et Répartitions des compétences*, Université Saint Louis – Bruxelles, Pour le Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité, de la Chaîne alimentaire et Environnement (Service Changements climatiques), 2018

MISONNE D., *Gouvernance belge en matière de climat - Cycle de séminaires académiques - Rapport de synthèse du 22 novembre 2018*, Université Saint Louis – Bruxelles, Pour le Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité, de la Chaîne alimentaire et Environnement (Service Changements climatiques), 2018.

MISONNE D., TRIAILLE L. et NENNEN C., *Gouvernance belge en matière de climat - Rapport du deuxième séminaire académique du 28 mai 2018 – Responsabilité civile de l'État et climat*, Université Saint-Louis – Bruxelles, pour le Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (Service Changements climatiques), 2018.

X., *Sixième communication nationale sur les changements climatiques en vertu de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques*, Bruxelles, Commission Nationale Climat, 2013.

2. Sites internet

« La Convention-cadre des Nations Unies : de Rio à Kyoto », disponible sur <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-internationale/convention-cadre-des-nu>, consulté le 4 juillet 2019.

« Accord de Paris – État des ratifications », disponible sur <https://unfccc.int/fr/node/513>, consulté le 4 juillet 2019.

« Les compétences », disponible sur <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/competences/>, consulté le 5 juillet 2019.

« Projet Plan National intégré Énergie Climat Belge 2021-2030, Version approuvée en Comité de Concertation du 19/12/2018 », disponible sur <https://economie.fgov.be/fr/publications/projet-de-plan-national>, consulté le 15 juillet 2019.

« Recommandation de la Commission européenne du 18 juin 2019 sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Belgique couvrant la période 2021-

2030 », disponible sur https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/be_rec_fr.pdf, consulté le 15 juillet 2019.

« Recommandation de la Commission européenne du 18 juin 2019 sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la Belgique couvrant la période 2021-2030 », disponible sur https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/be_rec_fr.pdf, consulté le 15 juillet 2019.

« Organes de décision », disponible sur <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/organes-de-decision>, consulté le 18 juillet 2019.

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, Bruxelles, juin 2009 », disponible sur <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=920cb182-459a-4f9d-8208-9012d3eca001>, consulté le 20 juillet 2020.

« Le (pré)accord intra belge sur le climat: Vers un "BHV climatique"? », publié le 29 octobre 2015 sur <https://www.lalibre.be/belgique/le-preaccord-intra-belge-sur-le-climat-vers-un-bhv-climatique-56326c5d3570e5f528017fe6>, consulté le 21 juillet 2019.

« En Belgique, même le Climat est communautaire », publié le 26 mars 2019 sur https://www.rtbf.be/info/article/detail_en-belgique-meme-le-climat-est-communautaire?id=10180623, consulté le 22 juillet 2019.

« Juin 2014 : La Charte de l'environnement de 2004 », disponible sur <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-qpc/juin-2014-la-charte-de-l-environnement-de-2004>, consulté le 23 juillet 2019.

« Révision constitutionnelle : des nouveautés, des inchangés et des retraits », publié le 31 mai 2019 sur https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/05/31/revision-constitutionnelle-des-nouveautes-des-inchanges-et-des-retraits_5469698_823448.html, consulté le 23 juillet 2019.

« Klimaatzaak tegen de staat », <https://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/klimaatzaak/>, consulté le 24 juillet 2019.

« Conclusions principales de l'a.s.b.l. « Klimaatzaak » », disponible sur https://affaireclimat.cdn.prismic.io/affaireclimat%2Ffb9a32e-b407-49a3-b6d1-f2ed374102c3_20190628+kz+conclusions+principales+finales+-+pdf.pdf, consulté le 24 juillet 2019.

« La Convention d'Aarhus », disponible sur <https://www.health.belgium.be/fr/environnement/bienvenue-sur-le-portail-national-sur-la-convention-daarhus>, consulté le 24 juillet 2019.

ANNEXE 1 (source : <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politique-nationale/competences/>)

	Etat fédéral	Régions
Environnement	• coordination de la politique internationale (dont la politique en matière de climat) • politique des produits (par ex. : normes de produits et sanctions pénales correspondantes) • milieu marin	• protection de l'air et du sol • protection et conservation de la nature • protection et distribution d'eau
Energie	Les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert un traitement égal sur le plan national: • les études prospectives en énergie • le cycle du combustible nucléaire • la production de l'énergie, y compris offshore • les grandes infrastructures d'approvisionnement et de stockage en énergie • le transport d'énergie • la politique des prix finaux de l'énergie pour le consommateur, en ce compris la politique sociale des prix • l'efficacité énergétique des bâtiments fédéraux • aspects de la fiscalité (impôts, accises etc...)	• la distribution et le transport local d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est inférieure ou égale à 70.000 volts • les tarifs de distribution (gaz et électricité) [2] • a distribution publique de gaz • l'utilisation du grisou et du gaz de hauts fourneaux • les réseaux de distribution de chaleur à distance • la valorisation des terrils • les sources nouvelles d'énergie à l'exception de celles liées à l'énergie nucléaire • la récupération d'énergie par les industries et autres utilisateurs • l'utilisation rationnelle de l'énergie
Transports	• aéroport national et chemins de fer • accises sur les carburants • normes techniques des véhicules	• autoroutes, voies navigables, ports, aéroports régionaux • transports en commun et transports scolaires • imposition sur les véhicules

