

Faculté de droit et de criminologie

Analyse des instruments applicables en matière de climat en Belgique

Permettent-ils de faire face à l'urgence climatique ?

Auteure : MAERTEN Diane
Promoteur(s) : THIEBAUT Christophe
Année académique 2019-2020
Master en droit à finalité spécialisée en
droit européen

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>.

REMERCIEMENTS

Je souhaite tout d'abord remercier mon promoteur, le Professeur Christophe Thiebaut, pour sa disponibilité, son accompagnement durant ces deux années et ses conseils avisés.

Je remercie également Martin Colla pour son expertise et son aide précieuse concernant les données scientifiques inscrites dans ce mémoire.

Je remercie en outre mes parents pour le soutien moral et surtout mon papa pour ses relectures attentives.

Je remercie finalement tous mes proches pour leur soutien lors de la rédaction de ce travail et durant mes cinq années d'étude.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
PROPOS PRÉLIMINAIRES	4
PARTIE I. ANALYSE DES INSTRUMENTS SUPRANATIONAUX	7
Chapitre 1^{er}. La coopération internationale en matière de climat	7
Section 1 ^{ère} . L'éveil des consciences et la naissance de la coopération internationale en matière de climat	7
Section 2. Une coopération nécessaire	8
Section 3. Les principes inhérents à la coopération internationale en matière de climat.....	9
<i>Sous-section 1^{ère}. Le principe d'équité</i>	9
<i>Sous-section 2. Le principe de précaution</i>	9
<i>Sous-section 3. Le principe du développement durable</i>	9
Section 4. Le critère de l'efficacité environnementale	10
Section 5. Les défis de la coopération internationale en matière de climat	10
Chapitre 2. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	11
Section 1 ^{ère} . Les principes clés de la CCNUCC	12
<i>Sous-section 1^{ère}. Les principes d'équité, de responsabilités communes mais différenciées et de capacités respectives</i>	12
<i>Sous-section 2. Les principes de besoins spécifiques et la vulnérabilité</i>	13
<i>Sous-section 3. Le principe de précaution</i>	13
<i>Sous-section 4. Le principe du développement durable</i>	14
<i>Sous-section 5. Le principe de la coopération internationale</i>	14
<i>Sous-section 6. La portée normative des principes de la CCNUCC</i>	15
Section 2. Les lignes directrices de la CCNUCC	15
Chapitre 3. Le Protocole de Kyoto	17
Section 1 ^{ère} . La négociation du Protocole de Kyoto	18
Section 2. Le contenu du Protocole de Kyoto	19
<i>Sous-section 1^{ère}. Le champ d'application du Protocole</i>	19
<i>Sous-section 2. La réduction de 5% de GES pour l'ensemble des pays développés</i>	19
<i>Sous-section 3. La différenciation des objectifs d'atténuation</i>	20
Section 3. Quelques réflexions sur le Protocole de Kyoto	21
Section 4. L'avenir du Protocole de Kyoto	24
Chapitre 4. L'Accord de Paris	24
Section 1 ^{ère} . La construction de l'Accord, fruit de compromis.....	25
Section 2. L'article 28 et la sortie des États-Unis.....	25
Section 3. Le lien étroit entre l'Accord de Paris et la CCNUCC	26
Section 4. Le contenu de l'Accord de Paris	27
<i>Sous-section 1^{ère}. Les objectifs</i>	27
<i>Sous-section 2. Les contributions déterminées au niveau national</i>	29
§1. Le pari d'une dynamique positive.....	29
§2. Le degré de contrainte	30
§3. Le cadre de transparence	31

§4. L'impact de la participation citoyenne	31
Section 5. Les suites de l'Accord de Paris	32
<i>Sous-section 1^{ère}. La COP24 de Katowice en 2018</i>	32
<i>Sous-section 2. La COP25 de Madrid en 2019</i>	33
Section 6. Les forces et les faiblesses de l'Accord de Paris	34
Chapitre 5. L'Union européenne	34
Section 1 ^{ère} . Le système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre	34
Section 2. L'évolution de la politique de l'Union européenne en matière de climat.....	36
Section 3. Les défis futurs de l'Union européenne.....	38
Conclusion de la Partie I	40
PARTIE II. ANALYSE DES INSTRUMENTS NATIONAUX	43
Chapitre 1. La répartition des compétences en matière de climat en Belgique	44
Section 1 ^{ère} . Les principes directeurs de la répartition des compétences	44
<i>Sous-section 1^{ère}. Le principe d'attribution des compétences</i>	44
<i>Sous-section 2. Le principe d'exclusivité des compétences</i>	44
<i>Sous-section 3. Les compétences parallèles et concurrentes</i>	45
<i>Sous-section 4. Le principe d'égalité</i>	46
Section 2. Le pouvoir temporaire de substitution d'action	46
Section 3. Les limites à l'exercice des compétences	47
Section 4. Les caractères propres à la gouvernance climatique	48
<i>Sous-section 1^{ère}. Le caractère universel</i>	48
<i>Sous-section 2. Le caractère transversal</i>	48
Section 5. La répartition des compétences matérielles en matière de climat	49
<i>Sous-section 1^{ère}. Les compétences des Régions</i>	49
<i>Sous-section 2. Les compétences de l'État fédéral</i>	50
<i>Sous-section 3. Les compétences des Communautés</i>	51
Section 6. Quelques réflexions sur l'éclatement des compétences en matière de climat.....	51
<i>Sous-section 1^{ère}. Première hypothèse : l'attribution de la compétence en matière de climat à un seul niveau de pouvoir</i>	52
<i>Sous-section 2. Deuxième hypothèse : la mise en place d'une compétence concurrente en matière de climat</i>	53
<i>Sous-section 3. Troisième hypothèse : le mécanisme de la substitution</i>	53
<i>Sous-section 4. Quatrième hypothèse : les compétences parallèles et les pouvoirs implicites</i>	54
Section 7. Bilan : modification de la répartition des compétences ou amélioration de la coopération ?	54
Chapitre 2. La coopération en matière de climat	54
Section 1 ^{ère} . Les organes de coopération.....	55
Section 2. Les accords de coopération.....	55
Section 3. La naissance et l'évolution de la politique climatique en Belgique	56
<i>Sous-section 1^{ère}. Les années 1980 – 2000</i>	56
<i>Sous-section 2. Les années 2000 – 2020</i>	59
Section 4. L'épisode du <i>burden sharing</i>	61
Section 5. Le PNEC 2021-2030	63
Section 6. L'échec de la proposition de « Loi climat ».....	64

Conclusion de la Partie II.....	66
CONCLUSION.....	68
BIBLIOGRAPHIE	72
Annexe I.....	87
Annexe II	88

INTRODUCTION

« Pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir, mais de le rendre possible ».

Antoine de Saint-Exupéry

« Notre maison brûle. [...] Je veux que chaque jour vous ayez peur comme moi. Et je veux que vous agissiez. Je veux que vous agissiez comme si vous étiez en crise. Je veux que vous agissiez comme si notre maison était en feu. Parce qu'elle l'est ».

Greta Thunberg

Ces propos n'ont jamais pris autant de sens qu'aujourd'hui, en 2020. Nous faisons en effet face à une crise climatique sans précédent. Après de longues années de croissance économique insouciance, ces dernières décennies ont été marquées par l'apparition d'un phénomène nouveau : le changement climatique dû à l'activité humaine¹. Les conséquences de l'activité humaine sur l'environnement sont telles qu'on parle même d'une nouvelle ère géologique, l'Anthropocène². Le réchauffement climatique (ou changement climatique) est une des conséquences de ces activités et appelle à une atténuation des émissions de gaz à effet de serre (ci-après GES) et à une adaptation rapide de l'homme afin de réduire et de maîtriser les risques liés à ce phénomène³. L'atténuation est la réduction des émissions de GES et toutes les mesures y afférentes⁴. L'adaptation est « la nécessité de s'adapter au changement climatique qui est déjà en cours et qui provoque des changements à tous les niveaux, contre lesquels il s'agit de prémunir les populations et certains secteurs d'activité [...] »⁵.

¹ GIEC, *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse, résumé à l'intention des décideurs*, GIEC, Genève, 2015, p. 2.

² Cette acception ne fait toutefois pas l'unanimité. Elle est néanmoins reconnue par une majorité de scientifiques et d'experts climatiques comme, selon le Larousse en ligne « la période actuelle des temps géologiques, où les activités humaines ont de fortes répercussions sur les écosystèmes de la planète (biosphère) et les transforment à tout niveau [...] » (Dictionnaire Larousse, disponible sur <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/anthropoc%C3%A8ne/10911042>, consulté le 12 janvier 2020) ; À ce sujet voy. notamment D. BOURG, *Une nouvelle Terre*, Paris, Desclée de Brouwer, 2018, p. 19 et s. ; R. BEAU et C. LARRÈRE (dir.), « Penser l'Anthropocène », *Presses de Sciences Po*, 2018, p. 5 et s.

³ GIEC, *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse...., op. cit.*, p. 17.

⁴ D. MISONNE, « L'ambition de l'Accord de Paris sur le changement climatique. Ou comment, par convention, réguler la température de l'atmosphère terrestre ? », *Amén. - Env.*, 2018, p. 20.

⁵ *Ibidem*, p. 20.

L'ambition de ce mémoire est de dresser un tableau des instruments applicables en Belgique – émanant des ordres juridiques international, européen et national – adoptant des mesures pour lutter contre le réchauffement climatique. Il nous semble en effet important de rassembler dans un seul et même travail les instruments visant explicitement à répondre à l'urgence climatique. Cela permettra de proposer au lecteur, aguerri ou non, une vision globale des engagements en la matière. Une telle vision nécessite la présentation des instruments actuels mais aussi de leurs prédécesseurs. En outre, l'idée est d'exposer les objectifs de ces instruments, les engagements y afférents et les éventuelles difficultés posées par leur adoption, leur négociation et leur mise en œuvre. Ces analyses sont d'autant plus intéressantes qu'elles reflètent souvent des problématiques inhérentes aux ordres juridiques auxquels les instruments appartiennent.

In fine, l'objectif est d'apprécier si ces instruments permettent de répondre à l'urgence climatique, au niveau de leurs ambitions et des résultats effectifs. Nous aurons recours à des chiffres précis, fruits de travaux scientifiques, pour comparer les engagements et la réalité. Ce choix se fonde sur le critère de l'efficacité environnementale⁶. L'intérêt est ensuite de tenter de comprendre en quoi la réalité correspond ou non aux attentes cristallisées dans ces instruments et de proposer des pistes d'amélioration pertinentes. Nous nous essayerons à cela, et cette ébauche de réponse sera étayée par l'analyse de certaines difficultés au sein des ordres juridiques illustrée par des exemples concrets.

Il nous semble essentiel de commencer, avant tout, par l'explication du phénomène du réchauffement climatique et de ses conséquences probables à court, moyen et long terme, pour comprendre les enjeux et l'urgence de rapides changements. Ces considérations feront office de propos préliminaire.

Le travail sera ensuite divisé en deux grandes parties. La première contiendra l'analyse des instruments supranationaux. Par ce terme, nous entendons les instruments émanant des ordres juridiques international et européen.

La coopération internationale en matière de climat fera l'objet du premier chapitre de cette partie. Le deuxième chapitre se penchera sur la Convention-cadre des Nations Unies (ci-après, CCNUCC). Le troisième chapitre portera sur le Protocole de Kyoto, le quatrième sur l'Accord de Paris, et le cinquième sur l'Union européenne.

⁶ Pour l'explication de ce critère, voy. *Infra*, Partie I, Chapitre 1^{er}, Section 4.

Nous clôturerons cette première partie par une conclusion agrémentée d'un bilan scientifique faisant état de la situation actuelle au niveau supranational en matière de réduction des GES par rapport aux objectifs fixés par les différents instruments.

La seconde partie portera sur l'analyse des instruments nationaux. Elle sera subdivisée en deux grands chapitres. Le premier analysera la répartition des compétences en matière de climat en Belgique et le second, la coopération en matière de climat. Nous terminerons également cette deuxième partie par une conclusion portant notamment sur un bilan des émissions actuelles de GES en Belgique et quelques réflexions à ce propos.

Finalement, une conclusion générale permettra de mettre en lumière les impacts réels des instruments analysés sur les émissions de GES, fournira une appréciation des ambitions supranationales et nationales en matière de climat et tentera, sur base de toutes les analyses fournies par ce travail, d'apprécier si les instruments nationaux et supranationaux permettent de faire face à l'urgence climatique.

PROPOS PRÉLIMINAIRES

Qu'est-ce que le changement climatique, quelles sont ses origines et quelles en sont les conséquences ? Nous allons tenter de répondre brièvement à ces trois questions afin de cerner correctement la problématique et ses enjeux.

Le changement climatique est « la variation de l'état du climat qu'on peut déceler [...] par des modifications de la moyenne et/ou de la variabilité de ses propriétés et qui persiste pendant une longue période [...]. Les changements climatiques peuvent être dus à des processus internes naturels [...] ou des changements anthropiques persistants dans la composition de l'atmosphère ou dans l'utilisation des terres [...] »⁷. Actuellement, les émissions de GES dues à l'activité humaine⁸ ont provoqué un réchauffement planétaire d'environ 1°C au-dessus des niveaux préindustriels, et chacune des trois dernières décennies a été plus chaude que toutes les décennies depuis 1850⁹. La cause principale de ce réchauffement planétaire est l'extraction et l'utilisation des énergies fossiles¹⁰, responsables dans une proportion de 78% de l'accroissement total mondial des émissions de GES entre 1970 et 2010¹¹. L'utilisation d'énergie fossile est imputable à différents secteurs. En Belgique par exemple, en 2018, l'industrie représentait 46,8% des émissions totales, le transport 22,2%, le chauffage 18,8% et l'agriculture 10,4%¹². Ce sont sur ces différents secteurs qu'il faut donc, à l'échelle sociétale et individuelle, avoir une action concrète afin de réduire les émissions de GES et donc limiter le réchauffement climatique.

Un rapport réalisé en 2008 et actualisé en 2015 par l'Institut Royal Météorologique de Belgique (IRM) a révélé une augmentation des températures moyennes annuelles depuis la fin des années 1980 de 2°C supérieurs à la moyenne de la période allant de 1833 à 1910 sur le territoire¹³. Ce même rapport a notamment mis en évidence une augmentation générale des températures minimales au cours du XX^e siècle et une augmentation des précipitations. Une hausse de la fréquence et de l'intensité des vagues de chaleur a également été observée depuis

⁷ GIEC, « Glossaire » in *Changements climatiques 2013 : Les éléments scientifiques...*, op. cit., p. 182.

⁸ Toutes ces activités, en augmentation en raison essentiellement de la croissance économique et démographique contribuent à la production de différents gaz à effet de serre. Ces émissions ont entraîné des concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre sans précédent depuis au moins 800 000 ans. (GIEC, *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse...*, op. cit., p. 4).

⁹ GIEC, *Changements climatiques 2013 : Conclusions tirées du Résumé à l'intention des décideurs*, GIEC, Genève, 2014, p. 1.

¹⁰ Les énergies fossiles sont des combustibles provenant de gisements de carbone fossile (pétrole, gaz naturel, charbon, etc.) (GIEC, « Glossaire » in *Changements climatiques 2013 : Les éléments scientifiques...*, op. cit., p. 189).

¹¹ GIEC, *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse...*, op. cit., p. 48.

¹² « Émissions par secteur », Service public fédéral, disponible sur <https://climat.be/en-belgique/climat-et-emissions/emissions-des-gaz-a-effet-de-serre/emissions-par-secteur>, consulté le 10 février 2020.

¹³ IRM, « Vigilance climatique 2015 », Bruxelles, 2015, p. 8.

1990, avec à titre d'exemple la vague de chaleur de la fin juillet 2019 où le record maximal de température jamais atteinte en Belgique (mesures depuis 1901) a été largement battu le 25 juillet : 39,7°C contre 36,6°C précédemment¹⁴.

Cette évolution du climat « a eu un impact sur tous les océans et sur les systèmes naturels et humains de tous les continents, ce qui témoigne de la sensibilité de ces systèmes au changement climatique »¹⁵. On observe notamment un amincissement et un recul accéléré des glaciers et de la banquise arctique, une diminution des extrêmes de froid, une élévation de plus en plus rapide du niveau des mers et une augmentation des événements extrêmes (comme les vagues de chaleur, les fortes précipitations, les tempêtes et les sécheresses). Le coût des catastrophes dites « naturelles » aux États-Unis illustre bien ce propos : on est passé d'un coût moyen de 3 milliards de dollars par an durant les années 1980 à plus de 40 milliards par an à partir de 2012¹⁶. Une augmentation de ces catastrophes et notamment des tornades, tempêtes, incendies, cyclones, etc. aura des conséquences directes sur les populations animales et humaines, tout particulièrement dans les régions les plus pauvres. Le changement climatique mène aussi à une perturbation des écosystèmes, de la biodiversité et de la production agricole et alimentaire. En outre, il engendre des problèmes de santé humaine et renforce les inégalités sociales¹⁷.

Toutes ces conséquences prendront de l'ampleur tant que le réchauffement climatique continuera¹⁸. L'évolution de ce dernier et ses conséquences probables ont été évaluées à l'horizon 2100 par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat¹⁹ (ci-après, GIEC) dans son 5^{ème} rapport, en se basant sur des scénarios basés sur les émissions de GES²⁰. Ces scénarios indiquent un réchauffement moyen global entre 1,4 et 3,1°C (augmentation modérée des émissions) ou entre 2,6 et 4,8°C (augmentation importante des émissions)²¹. Dans son rapport le plus récent datant de 2018, le GIEC a affirmé qu'il était très probable que le réchauffement climatique atteigne 1,5°C entre 2030 et 2052²². Dans tous les cas, les émissions de GES et l'inertie

¹⁴ IRM, « Bilan climatologique annuel : Année 2019 », Bruxelles, 2020, p. 2.

¹⁵ GIEC, *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse...*, op. cit., p. 6.

¹⁶ J.-M. VALANTIN, *Géopolitique d'une planète dérégulée*, Seuil, Paris, 2017, p. 64 et s.

¹⁷ « Publication du rapport « Changements climatiques 2014 : impacts, adaptation et vulnérabilité : le GIEC tire la sonnette d'alarme », Spf Santé Publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement, Bruxelles, 2014, p. 1.

¹⁸ GIEC, *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse...*, op. cit., p. 10.

¹⁹ « Ce groupe d'experts [...] a été créé en 1988 en vue de fournir des évaluations détaillées de l'état des connaissances scientifiques, techniques et socio-économiques sur les changements climatiques, leurs causes, leurs répercussions potentielles et les stratégies de parade ». (« Les publications », GIEC, disponible sur <https://www.ipcc.ch/languages-2/francais/>, consulté le 10 juillet 2020).

²⁰ GIEC, *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse...*, op. cit., p. 10.

²¹ GIEC, *Réchauffement planétaire de 1,5° C : Rapport de synthèse, résumé à l'intention des décideurs, Résumé technique et Foire aux questions*, GIEC, Genève, 2018, p. 8.

²² *Ibidem*, p. 4.

du système climatique entraîneront de manière irrémédiable un certain niveau de réchauffement, et cela quels que soient les efforts mis en place en matière d'atténuation²³. Ce dernier rapport est formel : il prévient que pour atteindre l'objectif de limiter le réchauffement planétaire à 1,5°C, il conviendra de réduire les émissions de CO₂ d'environ 45% d'ici 2030 par rapport à 2010 et d'atteindre des émissions nulles vers 2050.

Le réchauffement climatique, s'il continue à croître, entraînera bien d'autres conséquences encore, touchant de plein fouet l'espèce humaine. Selon le Groupe de la Banque mondiale, « plus de 100 millions de personnes pourraient tomber sous le seuil de pauvreté à l'horizon 2030 sans la mise en œuvre d'un développement rapide et solidaire qui ne nuise pas au climat »²⁴. Une étude réalisée par cette même institution démontre que d'ici à 2050, 140 millions de personnes risquent de devenir des migrants climatiques²⁵. Les rendements agricoles sont en baisse et cela risquerait de poser des difficultés pour nourrir tous les êtres humains²⁶. La réalisation de ces risques entraînerait d'autres défis majeurs plus difficiles à définir avec exactitude, d'ordre probablement politique, géopolitique, social, économique, psychologique et systémique²⁷.

Il y a finalement autant de conséquences actuelles et futures que de raisons d'agir en urgence pour limiter au maximum le réchauffement climatique. Les réponses appropriées à celui-ci sont l'atténuation du changement climatique et l'adaptation²⁸. Comme nous le verrons, les instruments contenant des engagements relatifs à ces mesures peuvent être des outils essentiels pourvu qu'ils soient suffisamment ambitieux et correctement mis en œuvre.

²³ V. VAN GAMEREN, R. WEIKMANS et E. ZACCAI, *L'adaptation au changement climatique*, La Découverte, Paris, 2014, p. 14.

²⁴ Groupe Banque Mondiale, « Communiqué de presse en ligne », disponible sur <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2015/11/08/immediate-push-on-climate-smart-development-can-keep-more-than-100-million-people-out-of-poverty>, consulté le 3 février 2020.

²⁵ K.-K. RIGAUD *et al.*, *Groundswell : Se préparer aux migrations climatiques internes, Aperçu général*, BM, Washington, 2018.

²⁶ « Vue d'ensemble », Groupe Banque Mondiale, disponible sur <https://www.banquemondiale.org/fr/topic/climatechange/overview>, consulté le 3 février 2020.

²⁷ C.-H. BORN, I.-S. BROUHNS et D. MISONNE, « Le changement climatique en Belgique – Avant-propos », *Amén. - Env.*, 2018, p. 5.

²⁸ *Ibidem*, p. 5.

PARTIE I. ANALYSE DES INSTRUMENTS SUPRANATIONAUX

On ne saurait appréhender la politique belge en matière de climat sans s'attarder d'abord sur les politiques climatiques relevant aussi bien de l'ordre juridique international que de l'ordre juridique de l'Union européenne. Ces politiques et les instruments y afférents sont les impulsions ayant conduit à l'élaboration et à l'évolution de la politique climatique belge. La Belgique est en effet engagée au niveau supranational à des objectifs relatifs notamment à la réduction de GES qu'elle se doit de respecter, et il importe donc de voir quels sont ces objectifs et dans quelles conditions ils ont été adoptés.

De plus, et nous approfondirons cette question, le caractère intrinsèquement hors frontière des problématiques liées au climat a pour conséquence qu'il nous semblerait difficilement envisageable de ne pas prendre en compte les plus larges niveaux de *consensus* à ce propos pour un tel travail.

Chapitre 1^{er}. La coopération internationale en matière de climat

Nous allons tout d'abord brièvement évoquer le processus de prise de conscience de la communauté internationale qui l'a conduite à adopter des politiques en matière d'environnement puis de climat dans la Section 1^{ère}. L'objectif n'est pas de retracer l'histoire du droit de l'environnement, mais plus modestement de mettre en lumière certains événements marquants. Ensuite, nous prendrons la mesure de la nécessité d'une coopération internationale en matière de réchauffement climatique dans la Section 2. Nous verrons dans la Section 3 les principes inhérents à la coopération internationale en matière de climat. La Section 4 traitera du critère d'efficacité environnementale, et nous verrons finalement dans la Section 5 que cette coopération internationale – bien qu'indispensable – comporte son lot de défis du fait de son objet.

Section 1^{ère}. L'éveil des consciences et la naissance de la coopération internationale en matière de climat

L'inquiétude face au réchauffement climatique et à la gravité de ses conséquences est relativement récente. Nonobstant quelques précédents au 19^{ème} et au cours de la première moitié du 20^{ème} siècle, c'est réellement lors de la seconde moitié du 20^{ème} siècle que les préoccupations climatiques prennent une ampleur considérable²⁹. Plusieurs événements provoquent l'éveil de la conscience de l'opinion publique internationale à la nécessité de préserver l'environnement et

²⁹ P.-M. DUPUY, J.-E. VINUALES, *Introduction au droit international de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 17.

stimulent le besoin d'agir. Parmi ceux-ci, on peut citer plusieurs publications influentes comme notamment l'ouvrage de R. Carson en 1962, *Silent Spring*³⁰, mettant en lumière les effets des pesticides sur l'environnement, celui de M. Nicholson, *The environmental Revolution*³¹ ou encore *The Closing Circle*³² par B. Commoner. Les résultats du rapport Meadows *The limits of Growth*³³ sorti en 1971 et pour le moins alarmant ainsi que le naufrage au large de la côte britannique du pétrolier *Torrey Canyon* créant une des plus grandes marées noires de l'histoire, ont également contribué, parmi d'autres éléments, à une prise de conscience collective³⁴.

L'inquiétude grandissante autour des problématiques environnementales a induit une réflexion sur le climat et son réchauffement. Ces questionnements se traduisent d'abord par une réglementation en matière d'environnement et puis en matière de climat, avec pour objectif d'unir les États pour limiter le réchauffement de la température de la terre. Étant donné les inquiétudes relativement tardives sur le sujet, il est logique que les politiques en la matière se soient développées assez récemment³⁵.

Section 2. Une coopération nécessaire

La coopération internationale est incontournable en matière de lutte contre le réchauffement climatique. En effet, les GES étant mélangés dans l'atmosphère, les avantages de la réduction des émissions de GES sont répartis à l'échelle mondiale et donc, profitent à tous. Ces avantages sont non exclusifs, ce qui signifie qu'un acteur ne peut pas être exclu des avantages provenant de réduction d'émissions de GES par d'autres acteurs. Ils sont également non concurrents, c'est-à-dire qu'ils permettent à tous les individus de profiter simultanément des avantages d'une atténuation. Cependant, les coûts de telles politiques d'atténuation sont supportés uniquement par l'État ou la juridiction prenant les mesures en question. De ce fait, les avantages climatiques directs que l'État recevra seront inférieurs aux coûts de réduction qu'elle encourra, ce qui incite les pays à préférer profiter des mesures d'atténuation prises par les autres³⁶. C'est pour cette raison qu'une coopération internationale est fondamentale : afin d'éviter que chaque pays ne veuille laisser les autres faire et qu'au final, personne ne fasse rien.

³⁰ R. CARSON, *Silent Spring*, 1962, cité par P.-M. DUPUY, J.-E. VINUALES, *op. cit.*, p. 17.

³¹ M. NICHOLSON, *The Environmental Revolution – A Guide for the New Masters of the World*, 1969, cité par P.-M. DUPUY, J.-E. VINUALES, *op. cit.*, p. 17.

³² B. COMMONER, *The Closing Circle: Nature, Man and Technology*, 1971, cité par P.-M. DUPUY, J.-E. VINUALES, *op. cit.*, p. 17.

³³ D.H. MEADOWS *et al.*, *The Limits to Growth*, 1972, cité par P.-M. DUPUY, J.-E. VINUALES, *op. cit.*, p. 17.

³⁴ *Ibidem*, p. 17.

³⁵ D. CHARTIER et E. DELÉAGE, « Écologie et politique : vingt ans d'engagement, et après ? », *Écol. Pol.*, n° 2, 2012, p. 13.

³⁶ R. STAVINS, « The problem of the commons: still unsettled after 100 years », *Am. Econ. Rev.*, 2011, cité dans G. CHAN, R. STAVINS et Z. JI, « International Climate Change Policy », *Annu. Rev. Resour. Econ.*, 2018, p. 336.

Section 3. Les principes inhérents à la coopération internationale en matière de climat

Cette coopération est gouvernée par une série de principes qui ont été relevés et classés par catégorie par le GIEC et desquels découlent certains critères permettant d'apprécier la qualité et l'intérêt des actes de coopération internationale. Nous avons choisi, après avoir décrit certains de ces principes qui nous semblent pertinents, de présenter le critère de l'efficacité environnementale. Il a été établi par le GIEC, sur base de nombreuses publications existantes à ce sujet, comme critère permettant d'apprécier, en tout le moins partiellement, le bénéfice des actes de coopération internationale.

Sous-section 1^{ère}. Le principe d'équité

L'équité est un principe qui s'appuie sur l'idée d'une justice distributive à travers et au sein des pays, pour les générations actuelles et futures. Il interfère tant dans l'évaluation des procédures utilisées pour la conclusion d'un accord que dans les résultats obtenus. C'est un principe central dans les négociations internationales concernant le climat puisqu'il prend en compte des éléments importants comme la responsabilité historique variée (certains pays sont beaucoup plus responsables du réchauffement climatique que d'autres, et il est donc compréhensible que ces pays doivent financer plus grandement la lutte contre le réchauffement climatique). Chaque pays doit également faire à la mesure de ses capacités³⁷.

Sous-section 2. Le principe de précaution

Ce principe met l'accent sur l'anticipation et la prévention de risques futurs, même en l'absence de certitude scientifique totale quant aux impacts du changement climatique³⁸. Certains auteurs considèrent d'ailleurs le principe de précaution comme une stratégie d'action efficace dans le cas de scénarios incertains. Ce principe est unanimement reconnu, bien que son application s'apprécie différemment selon les risques et varie selon les pays³⁹.

Sous-section 3. Le principe du développement durable

Le principe du développement durable au sens large prend en compte les besoins économiques des générations futures dans la prise de décision concernant l'utilisation actuelle des ressources⁴⁰.

³⁷ GIEC, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change, Chapter 13: International cooperation: agreements and instruments*, GIEC, Genève, 2015, p. 1009.

³⁸ D. BODANSKY, « Deconstructing the precautionary principle », in D. Caron et H.N. Scheiber (dir.), *Bringing New Law to Ocean Waters*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2004.

³⁹ GIEC, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change...*, *op. cit.*, p. 1009.

⁴⁰ GIEC, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change...*, *op. cit.*, p. 1009.

Section 4. Le critère de l'efficacité environnementale

L'efficacité environnementale évalue dans quelle mesure les efforts mis en place par la politique d'atténuation du changement climatique ont atteint leur objectif de réduire les causes et les impacts du changement climatique⁴¹. Cette efficacité environnementale « peut être obtenue en réduisant les sources anthropiques d'émissions de GES, en éliminant les GES de l'atmosphère ou en réduisant directement les impacts du changement climatique grâce à une résilience accrue »⁴². En d'autres termes, l'évaluation de l'efficacité environnementale peut partiellement permettre de conclure si un accord a oui ou non porté ses fruits. Ce critère peut être utilisé tant pour l'évaluation *ex ante* de la coopération proposée que pour les performances réelles *ex post*⁴³. Ceci nous intéresse dans la mesure où cet élément permettra de conclure si les objectifs déterminés par les accords que nous présenterons ci-après ont pu être atteints.

Section 5. Les défis de la coopération internationale en matière de climat

La communauté internationale doit relever plusieurs défis de taille : la multiplicité des acteurs divergeant dans leur perception des coûts et des avantages de l'action collective, les sources d'émission inégalement réparties, les coûts d'atténuation qui varient et les impacts climatiques hétérogènes qui sont incertains et éloignés dans l'espace et dans le temps⁴⁴.

La préoccupation toujours grandissante concernant le changement climatique et ses conséquences a mené à une diversification des institutions chargées de mettre en place une coopération internationale sur le changement climatique. Cette diversité institutionnelle découle notamment de l'inclusion croissante de la problématique du changement climatique dans d'autres politiques comme le développement durable, les droits de l'homme et le commerce international. Ce développement d'initiatives mondiales, régionales, nationales, locales ou transnationales crée des opportunités mais aussi des avantages et des préjudices potentiels, dont la mesure n'a pas encore pu être examinée. De plus, la fragmentation du régime climatique pourrait avoir pour conséquence la perte de transparence, une ambition réduite et créer des opportunités de *forum shopping*⁴⁵.

⁴¹ G. CHAN, R. STAVINS et Z. JI, *op. cit.*, p. 336.

⁴² GIEC, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change...*, *op. cit.*, p. 1009.

⁴³ C. FISCHER et R. MORGENSTERN, « Metrics for evaluating policy commitments in a fragmented world: The challenges of equity and integrity », in J. Aldy et R. Stavins, *Post-Kyoto International Climate Policy: Implementing Architectures for Agreement*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 300 à 342.

⁴⁴ GIEC, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change...*, *op. cit.*, p. 1005.

⁴⁵ G. CHAN, R. STAVINS et Z. JI, *op. cit.*, p. 341.

En outre, l'absence de gouvernement mondial impose que les pays consentent volontairement à toute forme de coopération internationale, et le respect des normes doit être vérifié par les parties à un accord ou par un organisme légitime⁴⁶.

De plus, et fondamentalement, nous observons que la coopération internationale fait preuve – pour réunir le plus grand nombre d'acteurs possibles – d'énormément de compromis. Ces compromis ont souvent pour conséquence un nivellement par le bas des ambitions initiales. Nous verrons tout au long de l'analyse des trois grands instruments qu'il a fallu faire certaines concessions, desservant parfois la cause initiale.

Bien qu'il y ait beaucoup d'institutions, l'Organisation des Nations Unies est l'acteur principal de la coopération en matière de climat.

Chapitre 2. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

En 1968, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte une résolution⁴⁷ qui prévoit la mise en place de la « Conférence des Nations Unies sur le milieu humain » en juin 1972 à Stockholm. Cette Conférence rassemble plus d'une centaine d'États et mène à la création de plusieurs instruments intéressants du point de vue du droit de l'environnement.

S'ensuit une deuxième conférence, la « Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement », ou encore « Sommet de la Terre », qui a lieu à Rio de Janeiro en 1992. Il ressort de ce sommet une déclaration unanimement adoptée par tous les États présents, et ce consensus renforce l'idée que l'adoption de politiques collectives a un plus grand impact en matière d'environnement, et partant, de climat⁴⁸.

C'est lors de ce même sommet que « la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatique »⁴⁹ est adoptée. Elle entre officiellement en vigueur le 21 mars 1994, 90 jours après avoir été ratifiée par les 50 premières Parties. La Belgique quant à elle ratifie la convention le 16 janvier 1996. Cette convention, adoptée à l'époque par 154 États dont la Belgique et la Communauté européenne⁵⁰, a aujourd'hui été ratifiée par 197 États.

C'est le premier traité universel et global qui concentre ses objectifs sur le changement climatique, et cette dimension mondiale en fait un traité tout à fait inédit dont la spécificité mérite

⁴⁶ *Ibidem*, p. 336.

⁴⁷ Assemblée générale de l'ONU, « Problèmes du milieu humain », Doc. n°2398 (XXIII), 3 décembre 1968.

⁴⁸ R. SEROUSSI, *Droit international de l'environnement*, Paris, Dunod, 2012, p. 132.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ L'Union européenne actuelle.

d'être soulignée⁵¹. Pour la première fois, le réchauffement de la planète est reconnu comme une réalité et une menace par la communauté des États⁵². L'article 2 de la CCNUCC stipule que « l'objectif ultime de la présente Convention [...] est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêchera toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique [...] »⁵³. Cet objectif est donc centré sur l'atténuation⁵⁴ et nécessite une action dans un délai suffisant pour « que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre de manière durable »⁵⁵. Il est inhabituel d'intégrer l'objectif d'une convention directement dans le dispositif du traité, et cette manière de procéder témoigne de l'importance de la disposition⁵⁶.

Section 1^{ère}. Les principes clés de la CCNUCC

La CCNUCC s'articule autour de plusieurs principes fondamentaux qui sont des lignes de conduite proposées aux États parties. Ils sont énoncés à l'article 3.

Sous-section 1^{ère}. Les principes d'équité, de responsabilités communes mais différenciées et de capacités respectives

Par le biais de ces principes⁵⁷, la CCNUCC s'appuie sur les capacités des pays en matière d'adaptation et d'atténuation pour répartir de la manière la plus juste possible la charge de ces tâches. Il faut aussi tenir compte spécifiquement des besoins et des situations particulières des pays en développement parties. Les responsabilités sont communes, parce que tous les États sont responsables dans cette lutte. Mais elles sont aussi différenciées, parce que tout le monde n'est pas responsable de la même manière. La CCNUCC tient toutefois compte de l'éventuelle évolution d'un État : si celui-ci évolue rapidement, ses obligations évoluent de manière conforme⁵⁸.

⁵¹ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 13.

⁵² F. DEHOUSSE et M. WUINE, «Le grand défi du réchauffement climatique pour le droit international public», *Rev. Dr. Ulg*, 2019, n°3, p. 377.

⁵³ Article 2 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

⁵⁴ C.-H. BORN, « Adaptation au changement climatique et résilience des territoires : le droit wallon de l'urbanisme à la traîne ? », *Amén. - Env.*, 2018, p. 125.

⁵⁵ Article 2 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

⁵⁶ J. DEGRYSE, « La consolidation progressive du régime du climat », *Rev. Dr. Intern. Et dr. Comp.*, 2013/2, p. 151.

⁵⁷ Article 3, §1^{er} de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

⁵⁸ D. BODANSKY, J. BRUNNÉE *et al.*, *International Climate Change Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 128.

Bien que la nécessité d'inclure ces principes a été unanime, la justification d'une telle différence de traitement a été sujette à désaccord. Pour les pays en voie de développement, l'adoption de ces principes se justifie par la responsabilité historique des pays développés dans l'émergence de l'effet de serre anthropique. Au contraire, les pays développés et particulièrement les États-Unis estimaient que cette responsabilité était plutôt fondée sur leurs capacités techniques et financières supérieures. L'article 3 §1, résulte d'un compromis entre ces deux approches puisqu'il fait prudemment référence tant aux « responsabilités communes mais différenciées » qu'aux « capacités respectives »⁵⁹.

Sous-section 2. Les principes de besoins spécifiques et la vulnérabilité

Ces principes de l'article 3, paragraphe 2 de la CCNUCC visent à porter une attention toute particulière aux pays en développement parties, surtout s'ils sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes du changement climatique, ainsi qu'à ne pas leur imposer une charge disproportionnée ou anormale.

Sous-section 3. Le principe de précaution

Le principe de précaution est énoncé comme tel : « il incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes du changement climatique et en limiter les effets néfastes »⁶⁰. On voit donc, par ce paragraphe, que le souci de l'adaptation est également pris en compte par la CCNUCC⁶¹. Le principe de précaution implique également que l'absence de certitudes scientifiques absolues relatives à des risques de perturbations graves ou irréversibles, ne soit pas utilisée comme prétexte pour retarder toute action visant à éviter ces risques⁶².

Ce principe est toutefois nuancé par la condition que l'adoption de telles mesures soit subordonnée à un bon rapport coût-efficacité, permettant de garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible. Cette exigence impliquerait, selon L. Lucchini, « que le choix des mesures à mettre en œuvre doit être adapté et doit se faire en fonction du critère des dépenses les plus basses possibles, en recourant (idée sous-jacente) aux meilleures technologies utilisables »⁶³. L'article 3, paragraphe 3 donne des précisions quant à la manière d'atteindre cet objectif puisqu'il stipule que les mesures doivent être globales, s'étendre à toutes les sources, tous les puits et tous

⁵⁹ J. DEGRYSE, *op. cit.*, p. 162.

⁶⁰ Article 3, §3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

⁶¹ C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 125.

⁶² J. DEGRYSE, *op. cit.*, p. 162.

⁶³ L. LUCCHINI, « Le principe de précaution en droit international de l'environnement : ombres plus que lumières », *A.F.D.I.*, 1999, p. 713.

les réservoirs de GES⁶⁴, qu'elles doivent tenir compte de la diversité des contextes économiques, etc.⁶⁵

Sous-section 4. Le principe du développement durable

Le paragraphe 4 de l'article 3 prévoit que « les Parties ont le droit d'œuvrer pour un développement durable et le devoir de s'y employer ». Cette formulation assez particulière résulte d'un compromis entre les pays en voie de développement et les pays développés, les premiers souhaitant obtenir un droit inaliénable de l'homme au développement, et les seconds défendant le devoir de réaliser un développement durable. *In fine*, « le droit d'œuvrer pour un développement durable » évoque le droit au développement « et le devoir de s'y employer » renvoie aux exigences des pays développés. Cette reconnaissance au niveau international du développement durable répond donc à la nécessité de concilier les points de vue divergents des pays en voie de développement et des pays industrialisés⁶⁶.

Mais que signifie le développement durable ? Bien que les interprétations divergent, il est caractérisé par deux éléments : premièrement, l'expression « développement durable » « traduit la nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement »⁶⁷, et deuxièmement, le mot « durable » signifie la capacité « de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs »⁶⁸.

Sous-section 5. Le principe de la coopération internationale

Finalement, l'article 3, paragraphe 5 prévoit que les Parties doivent œuvrer pour un système économique international menant à une croissance économique et à un développement durable. Il convient de veiller à ce que les mesures adoptées pour lutter contre le réchauffement climatique ne puissent servir à justifier des discriminations arbitraires ou injustifiables en matière de commerce international, ou encore des entraves déguisées à ce commerce⁶⁹. En d'autres termes, ce principe « exprime le refus de sacrifier la libéralisation du commerce international à la préservation du climat global »⁷⁰.

⁶⁴ Il s'agit de « tout processus, toute activité ou tout mécanisme, naturel ou artificiel, qui élimine de l'atmosphère un gaz à effet de serre, un aérosol ou un précurseur de gaz à effet de serre » (Article 1^{er}, §8 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques).

⁶⁵ J. DEGRYSE, *op. cit.*, p. 163.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 158.

⁶⁷ Cour Internationale de Justice. Projet de Gabčíkovo- Nagymaros. *Slovaquie/ Hongrie*, arrêt du 25 septembre 1997, *rec.* 1997, p. 75, *cité dans* J. DEGRYSE, *op. cit.*, p. 159.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 159.

⁶⁹ « La Convention-cadre des Nations Unies : de Rio à Kyoto », Service public fédéral, <https://climat.be/politique-climatique/internationale/convention-cadre-des-nations-unies>, consulté le 3 mai 2020.

⁷⁰ J. DEGRYSE, *op. cit.*, p. 163.

Sous-section 6. La portée normative des principes de la CCNUCC

Ici encore, la question a été sujette à des controverses et l'inclusion de cet article dans le corps de la Convention-cadre a été principalement défendue par les pays en voie de développement, faisant valoir que cette manière de procéder permettait d'encadrer le développement et la mise en œuvre future de la CCNUCC. Les pays développés – et les États-Unis en particulier – plus réticents à cette idée, ont cependant reconnu la nécessité de cette inclusion tout en insistant sur l'importance de la concision et de la brièveté de l'article ainsi que sur l'unique portée relative aux changements climatiques de l'article. Ces garanties n'ont cependant pas paru suffisantes aux États-Unis surtout, et l'article 3 a finalement été intégré au prix de concessions notables. Il est en effet précisé que ces principes s'appliquent exclusivement entre les Parties, qu'ils ne sont pas exclusifs et qu'ils interviennent uniquement pour guider les Parties⁷¹. Ces différentes précisions ont pour but d'éviter la transformation de ces dispositions en droit international général⁷².

Malgré les opinions quelque peu divergentes quant à la portée de ces principes⁷³, il semble communément admis qu'ils constituent un « programme d'action énonçant des principes et des méthodes – techniques et institutionnelles – pour répondre à un objectif général identifié de concert »⁷⁴. Ils établissent le cadre dans lequel se développera le régime juridique futur, et tant le Mandat de Berlin que le Protocole de Kyoto font d'ailleurs explicitement référence à cet article. La portée de ces principes est surtout négative, puisque, sans déterminer les solutions futures, ils excluent certaines alternatives comme des engagements identiques pour tous les États ou encore l'inaction⁷⁵.

Section 2. Les lignes directrices de la CCNUCC

On peut ensuite constater plusieurs lignes directrices, constituant des engagements communs à tous les États parties à l'article 4, moyennant toujours le respect de la spécificité de chaque État. Parmi ces engagements, on peut citer la mise en œuvre et la publication de programmes nationaux et régionaux contenant des mesures visant à atténuer le réchauffement

⁷¹ *Ibidem*, p. 164.

⁷² D. BODANSKY, « The United Nations Framework Convention on Climate Change: A commentary », *Yale Journal of International Law*, 1993, vol. 18, p. 502.

⁷³ J. DEGRYSE, *op. cit.*, p. 164 à 166.

⁷⁴ J.-C. BURKEL, *Secteurs d'activités et diplomatie climatique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 18.

⁷⁵ Ce Protocole, adopté le 16 septembre 1987 dans le cadre de la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone du 22 mars 1985, vise à protéger la couche d'ozone contre l'effet de certains gaz qui commençaient à se détruire et donc à entamer la fonction protectrice de la couche d'ozone (O. DE SCHUTTER, « Changements climatiques et droits humains : l'affaire Urgenda », *Rev. Trim. Dr. H.*, 2020, nr. 123, p. 576) ; J. DEGRYSE, *op. cit.*, p. 167.

climatique, l'encouragement à la mise au point de procédés et de pratiques permettant de réduire les émissions anthropiques ou encore la conservation des puits et réservoirs de tous les GES non réglementés par le Protocole de Montréal⁷⁶. Les pays industrialisés (repris à l'Annexe I de la CCNUCC) ont pris des engagements plus spécifiques et doivent « atténuer les changements climatiques en limitant [les] émissions anthropiques de gaz à effet de serre et en protégeant et renforçant les puits et réservoirs de gaz à effet de serre »⁷⁷.

Cette Convention-cadre a le mérite d'être la première à offrir un cadre général fixant des obligations en matière de changement climatique. Cependant, les obligations qu'elle contient sont très larges et il n'y a pas de moyen concret proposé pour arriver à respecter les objectifs énoncés. La CCNUCC adopte une approche similaire à celle de l'Accord de Paris deux décennies plus tard puisqu'elle distingue la forme juridique de l'instrument lui-même et le caractère contraignant des dispositions constitutives⁷⁸. De plus, la tension entre intérêt économique et lutte contre le changement climatique est encore très présente.

C'est une manière tout à fait courante de fonctionner en droit international de l'environnement que de rédiger des conventions qui sont le fruit de négociations et qui prévoient d'adopter des obligations de fond ultérieurement⁷⁹. En l'occurrence, la CCNUCC établit un cadre avec des principes très généraux en prévoyant que l'élaboration de règles contraignantes soit renvoyée aux protocoles additionnels⁸⁰. L'article 4, paragraphe 1 de la CCNUCC a cependant un caractère impératif. Il impose des inventaires nationaux d'émissions, des mesures d'atténuation et d'adaptation, sans qu'une manière d'atteindre ces objectifs soit imposée. On mise dans ce cas plutôt sur une auto-application des États parties⁸¹.

L'article 4, paragraphe 2 a) et b) stipule quant à lui que les pays développés s'engagent à adopter des politiques et des mesures pour limiter leurs émissions nettes de GES⁸².

La CCNUCC prévoit également dans l'article 7 la création de sommets de Conférence des Parties (ci-après COP), plus haut organe de décision de la CCNUCC⁸³. Cette Conférence, qui a lieu chaque année, surveille la bonne application de la CCNUCC et permet le rassemblement de tous les États parties afin de conclure de nouveaux accords plus ambitieux concernant le

⁷⁶ Article 4, a), b), et c) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

⁷⁷ Article 4, §1 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

⁷⁸ D. BODANSKY, J. BRUNNÉE *et al.*, *op. cit.*, p. 119.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 119.

⁸⁰ J. DEGRYSE, *op. cit.*, p. 167.

⁸¹ G. CHAN, R. STAVINS et Z. JI, *op. cit.*, p. 340.

⁸² *Ibidem*, p. 340.

⁸³ Article 7 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

climat. La COP produit donc un droit dérivé pour compléter les dispositions lacunaires de la Convention-cadre⁸⁴.

Le nombre d'États parties à la CCNUCC lui confère un haut degré de légitimité et les mesures qui y sont prises ont une portée plus étendue que dans le cadre d'autres formes de coopération internationale sur le changement climatique. Néanmoins, on constate une lenteur des progrès, attribuée à l'insuffisance de volonté politique, à la complexité qui caractérise le problème et aux politiques coûteuses des pays développés et en développement⁸⁵.

Ces obstacles rendent probablement la CCNUCC à elle seule insuffisante pour permettre aux pays de lutter efficacement contre le réchauffement climatique, mais elle est une première impulsion, ce qui la rend fondamentale. Elle est également à l'origine d'autres instruments qui retiendront notre attention, le Protocole de Kyoto et l'accord de Paris.

La première COP a eu lieu à Berlin en 1995, où il est rapidement reconnu que les mesures envisagées à Rio sont insuffisantes pour stabiliser les émissions de GES. Le Mandat de Berlin est adopté, qui interprète le principe de responsabilités communes mais différenciées comme signifiant que seuls les pays de l'Annexe I doivent prendre des mesures pour réduire leurs émissions de GES⁸⁶. Un Groupe de travail est alors mandaté pour préparer un Protocole de réduction des émissions contraignant à partir de l'an 2000⁸⁷. Après deux années de pourparlers, le Protocole de Kyoto⁸⁸ voit le jour lors de la troisième COP. Ce texte international très complexe oblige les États développés et parties à la CCNUCC à diminuer leurs émissions de GES⁸⁹.

Chapitre 3. Le Protocole de Kyoto

Le Protocole de Kyoto est adopté le 11 décembre 1997 et impose à 37 États, presque identiques à la liste de l'Annexe I de la Convention ainsi qu'à l'Union européenne des engagements quantifiés de limitation ou de réduction de leurs émissions de GES. Pour la première fois dans l'histoire, les pays industrialisés s'engagent et prennent des objectifs concrets et obligatoires de réduction de GES, avec un suivi et la mise en place d'un système de marché

⁸⁴ Y. KERBRAT, S. MALJEAN-DUBOIS *et al.*, « Conférence internationale de Paris sur le climat en décembre 2015 : comment construire un accord évolutif dans le temps ? », *J.D.I.*, 2015, p. 10.

⁸⁵ G. CHAN, R. STAVINS et Z. JI, *op. cit.*, p. 341.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 342.

⁸⁷ « Historique des COPs », Service public fédéral, disponible sur <http://www.ulbinsidecops.com/historique-des-cops.html>, consulté le 10 mai 2020.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ R. ZHANG, « Le protocole de Kyoto et les pays en voie de développement », in Y. Petit (dir), *Le protocole de Kyoto – mise en œuvre et implications*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002, p. 42.

mondial des droits d'émissions⁹⁰. « L'apport principal du Protocole de Kyoto réside donc dans l'établissement d'engagements chiffrés de réduction des émissions accompagnés d'un calendrier précis »⁹¹. Il s'inscrit dans une perspective de plus grande fermeté et d'accélération des efforts⁹².

Section 1^{ère}. La négociation du Protocole de Kyoto

De nombreux pays, dont les États membres et l'Union européenne attendront les Accords de Bonn et Marrakech en 2001 qui définissent les modalités de mise en œuvre du Protocole, avant de procéder à la ratification⁹³. C'est à cette période que les États-Unis, bien qu'actifs dans la négociation et la rédaction du Protocole de Kyoto, refuseront de procéder à sa ratification. Le Sénat américain avait en effet adopté le 25 juillet 1997, à l'unanimité, une résolution dans laquelle il disait ne pas accepter que les États-Unis ratifient un accord imposant des obligations de réduction des GES sans que des mesures comparables soient imposées à des pays émergents tels que l'Inde ou la Chine⁹⁴. Le choix du Protocole d'établir une distinction entre les pays développés et les pays en voie de développement et de maintenir le principe de responsabilités communes mais différenciées observé dans la CCNUCC explique donc en majeure partie le refus de la ratification des États-Unis.

Cette décision affaiblit le Protocole et il faudra attendre le 16 février 2005, soit 8 ans, pour qu'il entre en vigueur, conformément à l'article 25, c'est-à-dire trois mois après la date du dépôt des instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion de « 55 Parties à la Convention au minimum, parmi lesquelles les Parties visées à l'annexe I dont les émissions totales de dioxyde de carbone représentaient en 1990 au moins 55 % du volume total des émissions de dioxyde de carbone de l'ensemble des Parties visées à cette annexe »⁹⁵. Le refus de ratification des États-Unis – plus grand émetteur de GES à l'époque, actuellement deuxième derrière la Chine – a constitué un véritable obstacle à l'entrée en vigueur du Protocole en rendant ce pourcentage très difficilement atteignable. Cette décision des États-Unis de ne pas participer au Protocole a également eu une influence sur d'autres États en les rendant plus réticents à s'engager et a contribué à fragiliser le Protocole et à déstabiliser l'image de l'union des grandes puissances face au phénomène du réchauffement climatique⁹⁶.

⁹⁰ « Le Protocole de Kyoto », Service public fédéral, disponible sur <https://climat.be/politique-climatique/internationale/protocole-de-kyoto-2008-2012>, consulté le 31 mai 2020.

⁹¹ J. DEGRYSE, *op. cit.*, p. 168.

⁹² D. MISONNE, *op. cit.*, p. 13.

⁹³ S. MALJEAN-DUBOIS et M. WEMAËRE, *La diplomatie climatique. Les enjeux d'un régime international du climat*, Paris, A. Pedone, 2010, p. 20.

⁹⁴ O. DE SCHUTTER, *op. cit.*, p. 577.

⁹⁵ Article 25 du Protocole de Kyoto

⁹⁶ J. DEGRYSE, *op. cit.*, p. 168.

Section 2. Le contenu du Protocole de Kyoto

Sous-section 1^{ère}. Le champ d'application du Protocole

L'ambition du Protocole de Kyoto est de réduire collectivement les émissions de GES d'au moins 5% par rapport au niveau de 1990 avant la fin de la première période d'engagement, soit 2008-2012⁹⁷. Six GES, figurant à l'Annexe A du Protocole, sont ciblés dans ces objectifs⁹⁸, alors que la CCNUCC s'applique elle en principe à tous les GES à l'exception de ceux qui sont couverts par le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone⁹⁹. Le gaz de référence dans le Protocole de Kyoto est le dioxyde de carbone (CO₂), et les émissions des autres GES sont d'ailleurs exprimées en tonnes « équivalent CO₂ » à titre de comparaison de leurs effets sur le réchauffement climatique¹⁰⁰.

L'article 3 du Protocole soumet les pays de l'Annexe I à une double obligation. La première est cette réduction de 5% des GES qui s'adresse à l'ensemble des pays développés et la seconde est de faire en sorte que les émissions anthropiques agrégées n'excèdent pas la quantité attribuée à chacune des Parties par l'Annexe B¹⁰¹. Autrement dit, chaque pays se voit accorder ce qu'on appelle un « plafond d'émissions » et les objectifs de réduction varient en fonction des pays.

Sous-section 2. La réduction de 5% de GES pour l'ensemble des pays développés

Il est intéressant de voir que le Protocole de Kyoto fixe une période de 5 années pour atteindre cet objectif, au lieu de le rapporter à une date fixe. Cette manière de fonctionner est conforme à la proposition des États-Unis sur les périodes budgétaires. Ce système se justifie parce que la réduction des émissions de GES, en plus de nécessiter une action progressive et séquentielle, concerne les activités économiques qui au vu de leur importance ne pourraient s'arrêter du jour au lendemain. Cette stratégie permet aussi d'encadrer juridiquement la réduction des émissions de GES tout en garantissant une certaine flexibilité et en offrant la possibilité aux États parties de choisir le rythme de réduction. Cette latitude permet aux États de faire face à des événements imprévisibles sans coût excessif¹⁰².

⁹⁷ Article 3 du Protocole de Kyoto.

⁹⁸ « Le Protocole de Kyoto », Service public fédéral, disponible sur <https://climat.be/politique-climatique/internationale/protocole-de-kyoto-2008-2012>, consulté le 31 mai 2020.

⁹⁹ Articles 4, §1, a) à d), 4, §2, a) et b) et e), et ii, 4, 6) et 12, 1), Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques,

¹⁰⁰ S. MALJEAN-DUBOIS et M. WEMAËRE, *op. cit.*, p. 71.

¹⁰¹ Article 3, § 7, du Protocole de Kyoto.

¹⁰² J. DEGRYSE, *op. cit.*, p. 178.

Le choix de ne pas limiter les émissions de GES au seul dioxyde de carbone offre également une plus grande flexibilité aux États, puisque ce panel plus large leur offre la possibilité d'opérer des réductions d'émissions moins onéreuses en priorité¹⁰³.

Enfin, les engagements pris par le Protocole de Kyoto sont formulés par rapport à l'année 1990. Il y a deux raisons à ce choix : c'est premièrement la stratégie la plus simple étant donné qu'elle correspond à l'année de référence de la CCNUCC. Ensuite, elle est symbolique puisque c'est l'année où la Seconde Conférence Mondiale sur le Climat s'est tenue, où le Comité Intergouvernemental de Négociation a été établi et où le premier rapport du GIEC a été accepté. Ce choix soulève cependant plusieurs difficultés : outre qu'il soit tout à fait arbitraire, il désavantage certains États par rapport à d'autres. C'est le cas pour les Parties qui, pour une raison ou pour une autre, ont connu des niveaux d'émission particulièrement faibles en 1990. À l'inverse, cela avantage les pays qui ont connu des niveaux d'émission élevés à cette époque, puisqu'il sera beaucoup plus facile pour eux d'atteindre la réduction d'émissions qui leur est imposée. Il est regrettable que les Parties n'aient pas préféré formuler des engagements de limitation pour le futur plutôt que par rapport à un moment du passé. Cet objectif aurait été plus ambitieux et dans la perspective intemporelle qu'est celle du climat, le choix aurait été probablement plus judicieux¹⁰⁴.

Sous-section 3. La différenciation des objectifs d'atténuation

L'application du principe de responsabilités communes mais différenciées a pour résultat une différenciation explicite des objectifs relatifs à l'atténuation prévus par l'article 3, §7 du Protocole. C'est la responsabilité historique des pays développés dans le réchauffement climatique qui justifie cette différence de traitement par rapport aux pays en voie de développement¹⁰⁵. Les pays de l'Annexe I doivent donc réduire leurs émissions d'un pourcentage résultant de la différence entre le taux prévu à l'Annexe B et le niveau d'émissions de 1990. Conformément à l'article 3 et comme prescrit par l'Annexe B, les États de l'Union européenne se sont engagés collectivement à réduire de 8% leurs émissions de GES¹⁰⁶. Les pays non visés à l'Annexe I, eux, n'ont aucune obligation. Cette nette différenciation s'est avérée de plus en plus controversée au fil du temps. De plus, la distinction entre les pays est particulièrement rigide

¹⁰³ J. DEGRYSE, *op. cit.*, p. 178.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 178.

¹⁰⁵ M. PALLEMAERTS, « De Europese Gemeenschap als Verdragsluitende Partij bij het Protocol van Kyoto », in F. Maes (dir.), *Verhandelbare emissierechten als klimaatbeleidsinstrument*, Brugge, die Keure, 2004, p. 12 et 13.

¹⁰⁶ O. DE SCHUTTER, *op. cit.*, p. 577.

puisque'il est quasiment impossible pour un pays non visé à l'Annexe I d'y être inclus, et donc de se voir attribuer des objectifs contraignants¹⁰⁷.

Durant les négociations, les États-Unis principalement ont insisté pour que soient insérés des mécanismes de marché, susceptibles de diminuer les coûts inhérents aux réductions des émissions de GES. Le Protocole a donc prévu deux mécanismes de flexibilisation qui doivent permettre aux États d'atteindre leurs objectifs d'une manière plus efficace d'un point de vue économique en délocalisant l'exécution de leurs obligations¹⁰⁸. Le premier mécanisme, prévu à l'article 6, consiste en l'achat et la revente de « crédits carbone »¹⁰⁹ entre pays industrialisés. Il permet aux pays qui n'utilisent pas tous leurs quotas de céder des « droits de polluer » aux pays qui les excèdent. Le deuxième mécanisme, dit « mécanisme de développement propre », se trouve à l'article 12 et permet aux pays industrialisés de financer des activités de réduction des émissions dans les pays en développement. En échange de ces activités, ils peuvent obtenir des « unités de réduction certifiée des émissions » leur permettant de satisfaire à une partie de leurs propres engagements de réduction des émissions de GES. Ces unités peuvent être acquises par les gouvernements comme par les entreprises privées, pour autant que les projets financés présentent des « avantages réels, mesurables et durables liés à l'atténuation des changements climatiques », et que les réductions d'émissions « s'ajoutent à celles qui auraient lieu en l'absence de l'activité certifiée »¹¹⁰.

De ces mécanismes ressort l'idée qu'il importe peu où les réductions des émissions sont réalisées, puisque les effets de celles-ci sont ressentis à l'échelle planétaire mais si elles ont effectivement lieu. Les arguments de rentabilité et d'efficacité économique prônent dans cette décision.

Section 3. Quelques réflexions sur le Protocole de Kyoto

Le bilan paraît de prime à bord très positif : hors États-Unis, la réduction de GES serait de 22,9% entre 1990 et 2011 si les changements d'affectation des terres et du secteur forestier sont pris en compte¹¹¹. Cependant, il est nécessaire de relativiser ces résultats. En effet, cette baisse des émissions globales est principalement due à l'effondrement du bloc de l'Est, et de toute

¹⁰⁷ S. MALJEAN-DUBOIS et M. WEMAËRE, "L'accord à conclure à Paris en décembre 2015 : une opportunité pour « dé » fragmenter la gouvernance internationale du climat ? ", R.J.E., 2015, p. 650.

¹⁰⁸ « Le Protocole de Kyoto », Service public fédéral, disponible sur <https://climat.be/politique-climatique/internationale/protocole-de-kyoto-2008-2012>, consulté le 31 mai 2020.

¹⁰⁹ Ceux-ci sont définis dans le Protocole de Kyoto comme : « des unités de réduction des émissions découlant de projets visant à réduire les émissions anthropiques par les sources ou à renforcer les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre dans tout secteur de l'économie » (art. 6, §1^{er} du Protocole de Kyoto).

¹¹⁰ Article 12, §5 du Protocole de Kyoto ; O. DE SCHUTTER, *op.cit.*, p. 578.

¹¹¹ G. CHAN, R. STAVINS et Z. JI, *op. cit.*, p. 342.

son industrie lourde avec lui. Cette chute a provoqué une réduction des GES des 8 pays concernés de 40% entre 1990 et 2012. Si on exclut ces pays, les émissions cumulées de GES des autres pays de l'Annexe I auraient probablement augmenté de 2,1% à 3,2% de 1990 à 2012¹¹².

Le bilan est encore plus médiocre si on prend en compte l'augmentation considérable des émissions de GES des pays visés à l'Annexe B mais qui n'ont en fait pas pris part au Protocole ; les États-Unis qui ne l'ont pas ratifié et le Canada qui s'est retiré à partir de décembre 2012 et dont les émissions de GES ont augmenté de plus de 18% entre 1990 et 2012¹¹³.

Selon les propos de O. De Schutter¹¹⁴, le mécanisme de suivi du Protocole de Kyoto présente une faille : l'évaluation des efforts de réduction de l'empreinte carbone¹¹⁵ des pays industrialisés ne tient compte que des émissions sur leur territoire ainsi que de l'absorption du carbone par les puits de carbone. En revanche, il n'est pas tenu compte des émissions « virtuelles » qui sont importées d'autres territoires afin de satisfaire la demande des consommateurs. Cela permet aux pays industrialisés, en délocalisant leurs industries les plus polluantes dans les pays en voie de développement, de respecter sur papier leurs engagements de réduction de GES. Une étude de l'Université de Munich en 2011 révèle même que l'empreinte carbone totale des pays ayant réduit leurs émissions de 7% en moyenne par rapport à l'année de référence 1990 dans le cadre du Protocole de Kyoto n'a en fait pas réellement diminué si on prend en compte les émissions importées¹¹⁶.

L'efficacité environnementale de la première période du Protocole de Kyoto est donc inférieure à ce qu'elle aurait pu être. Cela s'explique également par le grand nombre de pays qui ne se sont pas vu imposer la moindre mesure contraignante. Cette décision a très vite cessé de correspondre aux nouvelles rivalités sur le plan économique¹¹⁷. Cependant, cette décision et, partant, la flexibilité laissée aux pays de choisir leurs propres politiques nationales de diminution des émissions de GES ont contribué à la faisabilité institutionnelle du Protocole. Ces compromis lors de la négociation, qui ont permis sa viabilité institutionnelle et politique, ont cependant réduit

¹¹² UN Framew. Conv. Clim. Change, « Time series – Annex I. UN Climate Change Database », 2014.

¹¹³ « Protocole de Kyoto : enjeux et bilan », Service public fédéral, disponible sur <https://www.geo.fr/environnement/protocole-de-kyoto-enjeux-et-bilan->, consulté le 15 juillet 2020.

¹¹⁴ O. DE SCHUTTER, *op. cit.*, p. 578.

¹¹⁵ L'empreinte carbone est la quantité de gaz à effet de serre dont l'émission est liée à l'ensemble de la consommation de biens et services d'une personne ou d'un groupe de personnes (C. HAMBÏE *et al.*, « Belgium's Carbon Footprint - Calculations based on a national accounts consistent global multi-regional input-output table », Bureau fédéral du Plan, disponible sur <https://www.plan.be>, consulté le 25 juin 2020).

¹¹⁶ R. AICHELE et G. FELBERMAYR, *Kyoto and the Carbon Footprint of Nations*, Ifo Working Paper No. 103, 2011, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich in *the Journal of Environmental Economics and Management*, 2012, vol. 63, p. 336 à 354.

¹¹⁷ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 10.

son efficacité environnementale¹¹⁸. Notons que, à l'heure actuelle, il n'est plus réaliste d'envisager d'exclure du champ des engagements d'atténuation les pays émergents, tant leur croissance économique et leurs émissions de GES ont augmenté ces dernières années¹¹⁹. De plus, il n'était peut-être pas opportun de fixer de nouveaux objectifs tous les cinq ans. Cela fragilise l'accord en le soumettant à de nouvelles négociations fréquentes et au risque accru de refus de ratification¹²⁰. Il semble également que la lutte contre le changement climatique doive s'envisager sur le long terme pour une meilleure cohérence.

De plus, il est à déplorer que le Protocole apporte peu de précisions supplémentaires quant à l'adaptation. Il indique juste que les programmes d'adaptation visés par la CCNUCC « devraient concerner notamment les secteurs de l'énergie, des transports et de l'industrie ainsi que l'agriculture, la foresterie et la gestion des déchets. En outre, les technologies d'adaptation et les méthodes visant à améliorer l'aménagement de l'espace permettraient de mieux s'adapter aux changements climatiques »¹²¹. L'emploi du conditionnel indique cependant que l'obligation n'est que faiblement contraignante¹²².

Il n'empêche que, malgré ses faiblesses, le Protocole de Kyoto est un exemple de participation et d'ambition. Bien que les objectifs n'aient pas été aussi brillamment atteints que ce que l'on espérait, le Protocole de Kyoto s'inscrit dans une perspective d'accélération des efforts consentis dans la lutte contre le changement climatique. Il a également grandement participé au déclenchement d'une action politique et d'une traduction juridique par l'Union européenne au travers de l'adoption de nouvelles législations¹²³. En ont découlé les directives européennes portant sur le marché des émissions¹²⁴, sur l'éco-conception des produits liés à l'énergie¹²⁵ et sur la performance énergétique des bâtiments¹²⁶. Finalement, il faut espérer que l'analyse de ses forces et de ses faiblesses soit utilisée pour améliorer l'efficacité environnementale des traités futurs.

¹¹⁸ G. CHAN, R. STAVINS et Z. Ji, *op. cit.*, p. 343.

¹¹⁹ J. DEGRYSE, *op. cit.*, p. 181.

¹²⁰ S. MALJEAN-DUBOIS et M. WEMAËRE, *op. cit.*, p. 20.

¹²¹ Article 10, b), i du Protocole de Kyoto.

¹²² C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 126.

¹²³ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 10.

¹²⁴ 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 à 46.

¹²⁵ Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie, *J.O.U.E.*, L.285, du 31 octobre 2009, p. 10 à 35.

¹²⁶ Directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments, *J.O.U.E.*, L.153, du 18 juin 2010, p. 13 à 35.

Section 4. L'avenir du Protocole de Kyoto

Les engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto devaient être prolongés pour la période du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2020. Les détails n'étaient pas encore élaborés jusqu'à l'amendement de Doha en 2012 lors de la COP18 qui a fixé les objectifs de réduction de GES pour 38 Parties à l'Annexe I, afin d'avoir un effet de « passerelle » entre l'échéance de Kyoto et le début de la période « post-2020 ». Cet engagement, pour entrer en vigueur, exigeait la ratification d'au moins trois quart des Parties au Protocole de Kyoto, soit 144 Parties. Ce seuil n'ayant jamais été atteint, l'amendement de Doha n'est jamais entré en vigueur. Nous soulignons cependant que la Belgique a décidé de le ratifier lors de la COP23 de Bonn, sans attendre l'impulsion européenne¹²⁷.

Chapitre 4. L'Accord de Paris

C'est à Durban en 2011, après l'échec du sommet de Copenhague en 2009, lors de la 17^{ème} Conférence des Parties à la Convention-cadre que fut instituée une « plateforme » dont le but était de négocier un instrument juridique ou une alternative équivalente applicable à toutes les Parties pour 2015, avec une entrée en vigueur prévue en 2020. Jusqu'à deux jours avant la conclusion de l'Accord de Paris, le degré de contrainte de certains éléments sensibles était encore flou, tout comme le choix de la forme de l'acte. C'est finalement en décembre 2015, lors de la 21^{ème} Conférence des Parties à la Convention-cadre qu'est né l'Accord de Paris. A ses côtés sont aussi nés la décision de la conférence des Parties introduisant cet Accord et la consécration de l'existence d'un registre « flottant » reprenant l'ensemble des promesses volontaires faites par les États. Ces trois différents éléments expliquent pourquoi on parle parfois « des » accords de Paris¹²⁸. L'Accord de Paris a été complété lors de la COP24 à Katowice en 2018 par un ensemble de règles (« Paris *rulebook* ») permettant de mettre en œuvre les principes de l'Accord de Paris¹²⁹. Il a été ratifié par la Belgique le 6 avril 2017, après l'assentiment des sept assemblées parlementaires.

Ce sont sans doute les limites des deux traités préexistants qui ont poussé la communauté internationale à conclure un nouveau traité multilatéral, afin de cimenter de nouveaux compromis permettant la rencontre d'intérêts divergents. La CCNUCC, bien que toujours utile, ne semblait plus suffisamment actuelle pour pouvoir répondre à elle seule de manière adéquate à la lutte contre le changement climatique. Quant au Protocole de Kyoto, il n'allait de toute façon pas au-

¹²⁷ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 10.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 10.

¹²⁹ F. DEHOUSSE et M. WUINE, *op. cit.*, p. 378 et 379.

delà de 2020 et le manque de ratifications nécessaires empêchait l'entrée en vigueur des amendements de Doha et ne permettait donc pas de combler le vide existant¹³⁰.

De plus, il nous semble que la pression et l'inquiétude toujours grandissante des scientifiques et de la population a conduit à la nécessité de maintenir une cohésion universelle, afin de tenter de donner une réponse avec une ampleur correspondante à celle du problème posé.

Section 1^{ère}. La construction de l'Accord, fruit de compromis.

L'enjeu majeur de la négociation du traité était de faire des États-Unis un État partie. En effet, il était de notoriété publique que le Congrès américain, à majorité républicain, était peu enclin à accepter un traité pouvant potentiellement faire peser des contraintes économiques sur son pays et à géométrie variable qui plus est. Il a donc fallu trouver une astuce, et ce fut le procédé de l'*executive agreement* qui apporta la solution attendue. C'est « une figure connue en droit américain, qui autorise le Président, par sa simple signature et en tant que chef du pouvoir exécutif, à engager l'État dans la continuité d'efforts dont le principe a déjà été autorisé par le passé, par la voie législative »¹³¹. Il fallait donc s'arranger pour que l'Accord de Paris apparaisse comme un « accord d'exécution » d'un traité déjà ratifié par le Congrès au préalable. Ce dernier n'ayant pas ratifié le Protocole de Kyoto, c'est la CCNUCC qui offrit le socle nécessaire à la réalisation de cette manœuvre diplomatique¹³².

Cependant, ce choix a eu de grandes conséquences, tant sur le plan de la forme que du contenu de l'Accord de Paris, et ce pour l'ensemble de la Communauté internationale. La conséquence la plus importante est qu'il ne contient rien de réellement prescriptif et qu'il est dénué de fortes contraintes comme des exigences chiffrées de réduction des émissions de GES au contraire de son prédécesseur, le Protocole de Kyoto.

Section 2. L'article 28 et la sortie des États-Unis

L'absence de l'accord du Congrès a privé les États-Unis de la force du soutien politique interne et à complexifié la mise en œuvre interne de l'Accord de Paris. Malgré les efforts d'Obama et de son « Clean Power Plan », l'actuel président des États-Unis, D. Trump, a déclaré au printemps 2017 qu'il allait sortir son pays de l'Accord de Paris, un texte qu'il qualifie de « désastre »¹³³. Cette simple déclaration a pris un tournant beaucoup plus formel le lundi 4

¹³⁰ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 10 et 11.

¹³¹ *Ibidem*, p. 12.

¹³² *Ibidem*, p. 12.

¹³³ « Donald Trump engage le retrait officiel des États-Unis de l'accord de Paris sur le climat », disponible sur https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/11/04/donald-trump-engage-le-retrait-officiel-des-etats-unis-de-l-accord-de-paris-sur-le-climat_6018021_3244.html, consulté le 15 juillet 2020.

novembre 2019, lorsque le secrétaire d'État des États-Unis, M. Pompeo, a annoncé dans un communiqué de presse avoir officiellement engagé le retrait de son pays du traité dans une lettre adressée au secrétariat général des Nations unies – ce que l'ONU a confirmé le jour-même¹³⁴.

L'Accord de Paris étant un contrat, il importe de pouvoir en sortir moyennant certaines conditions de forme. A ce sujet, le droit des traités stipule qu'il est possible de sortir d'un traité à tout moment, par consentement de toutes les parties, sauf si le traité prévoit autre chose. Or, ici, l'article 28 prévoit le respect de deux délais pour en sortir : premièrement, il faut attendre un délai de trois ans après son entrée en vigueur pour pouvoir demander la dénonciation, et deuxièmement, cette dénonciation ne prendra effet qu'à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date à laquelle les Nations Unies recevront la notification. Cela reviendra pour les États-Unis à sortir officiellement du traité le lendemain de la prochaine élection présidentielle américaine qui aura lieu le 3 novembre 2020¹³⁵.

C'est en partie par rapport à l'agenda des élections américaines que le traité est entré en vigueur à une vitesse exceptionnelle, le 4 novembre 2016, moins d'un an après sa conclusion à Paris et juste avant les élections qui ont fait succéder Trump à Obama le 8 novembre 2016. Ceci ajouté à la volonté de la Chine de jouer un rôle déterminant ont poussé ces deux géants économiques – et les deux plus grands émetteurs mondiaux de GES – à s'unir pour déposer le même jour leurs instruments d'adhésion ou de ratification à l'Accord¹³⁶.

Ces considérations politiques sont nées de la volonté de voir les États-Unis s'engager dans la lutte contre le changement climatique, étant donné l'importance de ce pays dans la production des GES mais également étant donné sa capacité d'apport financier¹³⁷. Ces précisions, bien que politiques, sont nécessaires afin de pouvoir appréhender correctement l'Accord de Paris qui doit faire l'objet d'une mise en contexte pour bien comprendre son contenu.

Section 3. Le lien étroit entre l'Accord de Paris et la CCNUCC

L'Accord est, comme on l'a vu, étroitement lié à la CCNUCC. Il contribue à sa mise en œuvre et lui emprunte notamment ses définitions. Ceci pose certaines difficultés formelles, concernant notamment la question qui divise de savoir si l'Accord peut être considéré ou non

¹³⁴ « Donald Trump engage le retrait officiel des États-Unis de l'accord de Paris sur le climat », disponible sur https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/11/04/donald-trump-engage-le-retrait-officiel-des-etats-unis-de-l-accord-de-paris-sur-le-climat_6018021_3244.html, consulté le 15 juillet 2020.

¹³⁵ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 13.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 13.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 14.

comme un protocole. Par ailleurs, il sollicite les institutions de la CCNUCC, appuie ses mécanismes d'amendement et reprend ses dispositions relatives au règlement des différends¹³⁸.

De plus, cette construction impose qu'il faille être partie à la CCNUCC pour le devenir à l'Accord de Paris. Cela est regrettable étant donné que les considérations de celui-ci dépassent largement les États et concernent également par exemple les entités fédérées ou encore les villes¹³⁹.

Notons aussi que le lien entre ces deux instruments permettrait aux États un chemin plus rapide pour se retirer de l'Accord de Paris : il suffirait de quitter la CCNUCC qui stipule que « toute Partie qui aura dénoncé la Convention sera réputée avoir dénoncé également tout protocole auquel elle est Partie »¹⁴⁰. Encore faudrait-il se mettre d'accord sur la qualification de l'Accord de Paris.

Section 4. Le contenu de l'Accord de Paris

Maintenant que le contexte de l'adoption de l'Accord a été clarifié, il s'agit de se pencher sur son contenu : ses objectifs, sa densité normative et les contributions prévues.

Sous-section 1^{ère}. Les objectifs

Les objectifs sont exprimés en tant que buts communs. Le premier, et sans doute le plus important, est un objectif d'atténuation. Il exprime l'ambition de contenir « l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température de 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques »¹⁴¹. Cet objectif appelle à quelques commentaires.

Tout d'abord, comme expliqué dans l'introduction, le réchauffement planétaire a déjà atteint le seuil de 1°C¹⁴². La marge de manœuvre est donc assez limitée dans la mesure où, pour atteindre cet objectif, il faudrait un réchauffement d'un degré supplémentaire au maximum, ce qui paraît peu probable étant donné les estimations prévues par les scientifiques¹⁴³. En tout cas, cet objectif nécessiterait un changement rapide et radical de paradigme. L'objectif qui vise à rester en dessous des 1,5°C est donc encore plus difficilement atteignable. Cependant, dans tous

¹³⁸ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 13.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 14.

¹⁴⁰ Article 25, §3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

¹⁴¹ Article 2, §1, a), de l'Accord de Paris.

¹⁴² Voy. *Infra*, « Propos préliminaires ».

¹⁴³ Voy. *Infra*, « Propos préliminaires ».

les cas et même dans le cas où ces objectifs seraient utopiques, il est tout à fait positif qu'ils soient si ambitieux. Il vaut en effet mieux viser trop haut que l'inverse. Tous les efforts qui seront entrepris dans ce sens permettront d'éviter de nombreuses conséquences négatives irréversibles¹⁴⁴. Rappelons en effet que la différence entre les deux hypothèses est déjà énorme : la perte de biodiversité serait deux à trois fois plus importante et la population affectée deux fois plus nombreuse dans l'hypothèse d'une limitation à 2°C que dans l'hypothèse d'une limitation à 1,5°C. Il y aura également des fortes différences par exemple au niveau de la montée des eaux et des pics de canicule¹⁴⁵.

L'objectif susmentionné, inscrit à l'article 2, paragraphe 1, a), est encadré par le principe de différenciation qui précise que l'atténuation demandera plus de temps pour les pays en voie de développement. Il a pour but de « parvenir à un équilibre entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre [...] »¹⁴⁶. Contrairement au Protocole de Kyoto, la liste des GES concernés n'est pas établie. Une autre différence entre ces deux instruments est la prise en compte, dans l'Accord de Paris, des émissions des secteurs maritime et aérien, ce qui n'était pas le cas dans le calcul du respect des engagements des pays de l'Annexe I du Protocole de Kyoto. L'Accord ne les inclut pas explicitement mais ne les exclut pas non plus, ce qui tend à considérer que ces émissions doivent être prises en compte. Cette décision semble tout à fait pertinente dans la mesure où ces émissions constituent une part non négligeable des émissions de GES. L'Accord ne le dit pas explicitement, mais l'objectif d'équilibre, au cours de la deuxième moitié du siècle, entre les émissions de GES émises et absorbées par l'intervention de l'homme, traduit une ambition de neutralité carbone à partir de 2050¹⁴⁷.

Le deuxième objectif, énoncé au même article, veut renforcer l'adaptation en augmentant la résilience et en élaborant un développement à faible émission de GES sans menacer la production alimentaire¹⁴⁸. Cette fin de phrase fait par exemple allusion au développement de biocarburants de première génération qui nécessitent parfois l'exploitation des sols au détriment de l'exploitation de nourriture¹⁴⁹.

¹⁴⁴ J. GUIOT, « Limiter l'augmentation des températures bien en dessous de 2°C : est-ce un objectif atteignable ? » *Rev. jur. environ.*, 2017, vol 42., p. 23 à 32.

¹⁴⁵ GIEC, *Réchauffement planétaire de 1,5°C : Rapport spécial sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5°C*, GIEC, Genève, 2018, points B.2 et B.2.1.

¹⁴⁶ Article 4, §1^{er} de l'Accord de Paris.

¹⁴⁷ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 16.

¹⁴⁸ Article 2, §1, b) de l'Accord de Paris.

¹⁴⁹ Centre tricontinental, « Biocarburants : impacts au Sud ? », CETRI, Alternatives Sud, Louvain-la-Neuve, vol. XVIII, 2011/1.

Le troisième objectif inscrit à l'article 2 est de « rendre les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques »¹⁵⁰. Cet objectif est différent de ce qui était prévu dans les deux instruments précédents puisqu'il inclut dans le processus de lutte contre le changement climatique la finance et les politiques d'investissement, mais aussi de désinvestissement dans une optique de transition écologique¹⁵¹.

L'article 4 quant à lui décrit un objectif à long terme qui suppose pour les Parties de parvenir au plafonnement mondial des émissions de GES dans les meilleurs délais et d'opérer à la réduction des émissions par la suite.

Sous-section 2. Les contributions déterminées au niveau national

§1. Le pari d'une dynamique positive

Selon l'article 3, le respect des contributions au niveau national implique qu'il revient « à toute les Parties d'engager et de communiquer des efforts ambitieux au sens des articles 4, 7, 9, 10, 11 et 13 en vue de réaliser l'objet du présent Accord tel qu'énoncé à l'article 2. Les efforts de toutes les Parties représenteront une progression dans le temps, tout en reconnaissant la nécessité d'aider les pays en voie de développement Parties pour que le présent Accord soit appliqué efficacement »¹⁵². Les articles cités portent particulièrement sur la réduction des émissions de GES, l'adaptation, le financement alloué aux pays en développement, le cadre de transparence, le transfert de technologies et le renforcement des capacités des pays en développement. En outre, l'article 4, paragraphe 3 stipule que chacune des contributions devra être une progression¹⁵³ par rapport à la version antérieure et correspondre au niveau d'ambition le plus élevé possible de la Partie concernée¹⁵⁴.

Cet article nous renseigne sur plusieurs points, et le premier est crucial : les contributions des Parties ne feront plus l'objet de négociation. Ce sera chaque Partie, individuellement et pour elle-même, qui élaborera des propositions contenant les efforts envisagés à l'échelle nationale. Les premières contributions nationales ont dû être communiquées en cette année 2020, et cela

¹⁵⁰ Article 2, c) de l'Accord de Paris

¹⁵¹ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵² Article 3 de l'Accord de Paris

¹⁵³ « Le terme « progression » devra être interprété à la lumière des travaux doctrinaux mobilisant déjà le principe émergent qu'est le principe de non-régression. L'on y ajoutera aussi l'obligation constitutionnelle de *standstill*, telle qu'on la connaît en Belgique ou encore l'exigence de niveau élevé de protection de l'environnement qui est consacrée tant par le Traité de Lisbonne que par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne » (D. MISONNE, *op. cit.*, p. 19).

¹⁵⁴ Art. 4, § 3 de l'Accord de Paris.

sera réitéré tous les 5 ans. Ces contributions seront ensuite balisées par un dialogue de facilitation et éclairées par un bilan mondial ayant lieu également tous les 5 ans à partir de 2023. Il faudra tenir compte des résultats de ce bilan, faisant le point sur les progrès collectifs accomplis¹⁵⁵.

Le pari, par le biais de la liberté totale des Parties et de l'absence de contrainte, est celui du changement de paradigme induit par la création d'une dynamique positive. Ce choix malheureusement ne résout pas le problème, déjà présent dans le Protocole de Kyoto, résultant de l'absence de mise à niveau des acteurs économiques concurrents sur la scène mondiale. En outre, la liberté offerte aux Parties stimule la multiplication des différentes configurations et avec elles, une perte de structure. Les Parties auront donc probablement besoin d'exemples à suivre, de *leaders*. Il est donc plus que jamais nécessaire que les Pays développés montrent l'exemple d'objectifs ambitieux¹⁵⁶.

Mais qu'en est-il de cette dynamique, est-elle vraiment positive ? Au niveau du nombre de Parties engagées, mise à part l'absence notable de la Russie et la dénonciation des États-Unis, il semblerait que oui. On peut observer cette émulation positive au nombre de ratifications qu'il a atteint, contrairement à l'amendement de Doha. Cependant, et c'est là que le bât blesse, les résultats sont moins concluants concernant les objectifs de diminution de la température. En octobre 2017, la différence à combler était de 11 à 19 gigatonnes de carbone¹⁵⁷ et les promesses des États, dans le cas de leur respect absolu, ne permettaient que la diminution d'un tiers des émissions nécessaires pour atteindre les objectifs de température énoncés par l'Accord¹⁵⁸.

§2. Le degré de contrainte

Il est certain que, malgré l'aspect volontaire des engagements, l'Accord rend leur adoption, communication et actualisation obligatoire¹⁵⁹. Les pays développés parties doivent également communiquer tous les deux ans les informations quantitatives et qualitatives concernant les ressources financières qu'ils accordent comme aide aux pays en voie de développement¹⁶⁰. Sans intégrer formellement les contributions dans l'Accord de Paris, elles sont

¹⁵⁵ Art. 4, § 9. et art. 14 de l'Accord de Paris.

¹⁵⁶ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 19.

¹⁵⁷ « Emissions Gap Report 2019 », Programme Des Nations Unies pour l'Environnement, disponible sur www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report, consulté le 2 août 2020.

¹⁵⁸ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 20.

¹⁵⁹ Art. 4, § 2 de l'Accord de Paris.

¹⁶⁰ Art. 9, § 5. de l'Accord de Paris.

néanmoins rendues visibles par leur inscription dans un registre géré par le secrétariat de la CCNUCC¹⁶¹ et accessibles via le site web de cette dernière¹⁶².

Il faut également tenir compte du fait qu'il est possible pour une Partie de prendre des engagements obligatoires vis-à-vis d'elle-même. Selon l'auteure D. Misonne, les promesses prises par les Parties, pourvu qu'elles ne soient pas creuses, deviennent des engagements au sens d'obligations de moyen, comme le laisse entendre la relative fermeté du vocabulaire employé dans l'article 4 : « Parties *shall pursue* domestic mitigation measures, *with the aim of achieving* the objectives of such contributions »¹⁶³.

§3. Le cadre de transparence

Mais que se passerait-il si les contributions individuelles n'étaient pas renouvelées ou si les conditions autour de celles-ci n'étaient pas satisfaites ?

« L'accord repose, plus par nécessité que par naïveté, sur la confiance mutuelle »¹⁶⁴. Cette confiance se traduit par l'établissement d'un cadre de transparence qui oblige les Parties à communiquer certaines de leurs données portant sur la mise en œuvre des contributions nationales afin d'être soumises à un examen technique « par des experts », sans qu'il soit précisé exactement de qui il s'agit ou quelles seront leurs qualités essentielles. L'idée de ce cadre est de permettre aux Parties de savoir où en sont les autres dans leurs démarches et ainsi de pouvoir avancer en connaissance de cause. Une idée sous-jacente, celle du « naming and shaming » qui consiste à pointer du doigt les mauvais élèves revient souvent, bien qu'elle ne soit pas explicitement présentée. En tout cas, le cadre de transparence mis en place dans l'Accord de Paris est un mécanisme tout à fait différent de ceux, beaucoup plus intrusifs, qui étaient proposés à l'époque du Protocole de Kyoto¹⁶⁵.

§4. L'impact de la participation citoyenne

On pourrait aussi espérer que l'article 12 joue un rôle de clause transversale d'intégration concernant la participation du public et l'accès à l'information pour la population dans le domaine des changements climatiques « compte tenu de l'importance que revêtent de telles mesures pour renforcer l'action engagée »¹⁶⁶. Vu la place prépondérante de la participation au public en matière

¹⁶¹ Art. 4, § 12 de l'Accord de Paris.

¹⁶² Décision 1/CP.21, Adoption de l'Accord de Paris, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 janvier 2016, § 14.

¹⁶³ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 17.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 20.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 20.

¹⁶⁶ Article 12 de l'Accord de Paris.

de droit de l'environnement, l'auteure D. Misonne suggère une interprétation dynamique de cet article. De plus, cet article invite à inclure la vigilance citoyenne dans le mécanisme de la transparence¹⁶⁷.

Il est en effet certain que les citoyens peuvent jouer un rôle fondamental de moteur, pour pousser les États à agir de manière toujours plus ambitieuse. Et le rôle de l'Accord de Paris dans cette histoire est de légitimer les attentes des citoyens, auxquelles les États doivent répondre et pour lesquelles ils se sont engagés à le faire au travers de cet instrument. Cet engagement réduit la marge d'appréciation des États et élargit le potentiel du contrôle judiciaire. Un bel exemple à ce sujet est l'affaire *Urgenda* qui s'est déroulée aux Pays-Bas et qui a bénéficié d'un retentissement mondial, puisque pour la première fois, une décision définitive consacre une obligation pour un État de se conformer aux objectifs mondiaux de réduction des émissions des GES¹⁶⁸. Une affaire est également en cours en Belgique, et il est certain que, bien que ces actions soient insuffisantes à elles seules, elles pourront mettre la pression sur les États, clarifier les interprétations, et de manière plus générale, compenser les défaillances inhérentes au droit international¹⁶⁹.

Section 5. Les suites de l'Accord de Paris.

Sous-section 1^{ère}. La COP24 de Katowice en 2018

L'adoption du « Paris *rulebook* » constitue l'un des principaux résultats de la COP24 et comprend notamment des dispositions en matière de format, contenu et temporalité des contributions déterminées au niveau national (ci-après, CDN), transparence, comptabilisation des réductions d'émissions, etc. L'instauration de ces nouvelles modalités permet d'améliorer le cadre de transparence. Cependant, « la plus grande lacune de ce manuel réside en l'absence de règles de mise en œuvre de l'article 6 de l'Accord de Paris, qui permet aux Parties de collaborer à travers un marché du carbone pour atteindre leurs objectifs nationaux »¹⁷⁰. Ce *package deal* a en tout cas engagé les Parties à la remise, dans le courant de l'année 2019, de leurs CDN actualisées¹⁷¹.

¹⁶⁷ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 18.

¹⁶⁸ Tribunal civil de La Haye, 24 juin 2015, *Urgenda c. Pays-Bas*, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.

¹⁶⁹ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 24.

¹⁷⁰ « Séance de négociations à Bonn (17 – 19 juin 2019) », Service public fédéral, disponible sur <https://climat.be/politique-climatique/internationale/conferences-climatiques/2019-de-katowice-a-madrid>, consulté le 24 juillet 2020.

¹⁷¹ B. GAINO, P. MARBAIX et J.-P. VAN YPERSELE, « Lettre n°12 – janvier 2019. COP24 : Quelles avancées ? », *Plateforme Wallonne pour le GIEC*, 2019, p. 2.

Le « Dialogue Talaona », outre le « Paris *rulebook* », constitue la seconde progression de la COP24. Ce Dialogue était basé sur les trois questions suivantes : « où en sommes-nous ? », « où voulons-nous aller ? » et « comment y aller ? »¹⁷². Ces questions ont abouti à un rapport de synthèse, résumant les messages issus de plusieurs contributions dont le dernier rapport spécial du GIEC¹⁷³ autour des trois questions clés. La décision 1/CP24 de la COP encourage les parties à prendre en considération les résultats de ce dialogue dans la préparation de leurs CDN¹⁷⁴.

Sous-section 2. La COP25 de Madrid en 2019

La COP25 s'est achevée le 15 décembre 2019 sur un résultat décevant. On sent une très forte insatisfaction générale : « résultats inacceptables à la COP25 »¹⁷⁵, peut-on lire sur le site de Greenpeace Belgique ou encore « COP25 : un bilan décevant, loin de l'urgence climatique »¹⁷⁶ sur Euronews. Dans le même ordre d'idée, A. Guterres, secrétaire général de l'ONU se dit « déçu du résultat de la COP25 »¹⁷⁷. Il ajoute encore : « la communauté internationale a perdu une occasion importante de faire preuve d'une ambition plus grande en matière d'atténuation, d'adaptation et de financement de la crise climatique »¹⁷⁸. Les pays n'ont, une fois de plus, pas réussi à s'entendre pour négocier les modalités de l'article 6 de l'Accord de Paris relatif à la mise en œuvre d'un système de marché du carbone. Ce système, pour assurer qu'il entraîne une réduction nette des émissions de GES avec le moins d'effets négatifs possible, nécessite que des règles claires soient définies pour une comptabilité transparente et équitable des émissions de GES. Or, ces règles n'ont pas encore été établies et l'accord a été reporté à la COP26 de Glasgow. Le financement des mesures d'adaptation pour aider les pays en développement n'a pas augmenté, aucun engagement ambitieux n'a été pris et on déplore une absence de progrès sur le Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices – ayant pour objet la création d'un fonds international afin de compenser les pays les plus touchés par les dommages causés par le changement climatique et qui ne peuvent être atténués par des mesures d'adaptation¹⁷⁹.

¹⁷² Traduction libre de « where are we? », « where do we want to go? », et « how do we get there? » (*Ibidem*, p. 2).

¹⁷³ Pour les prescriptions de ce rapport, voy. *Infra*, « Propos préliminaires ».

¹⁷⁴ B. GAINO, P. MARBAIX et J.-P. VAN YPERSELE, « Lettre n°12 – janvier 2019. COP24 : Quelles avancées ? », *Plateforme Wallonne pour le GIEC*, 2019, p. 4.

¹⁷⁵ « Résultats inacceptables à la COP25 », Greenpeace Belgium, disponible sur <https://www.greenpeace.org/belgium/fr/blog/8345/resultats-inacceptables-a-la-cop-25/>, consulté le 24 juillet 2020.

¹⁷⁶ « COP25 : un bilan décevant, loin de l'urgence climatique », Euronews, disponible sur <https://fr.euronews.com/2019/12/15/cop25-un-bilan-decevant-loin-de-l-urgence-climatique>, consulté le 24 juillet 2020.

¹⁷⁷ *Ibidem*, consulté le 24 juillet 2020.

¹⁷⁸ « COP25 : un bilan décevant, loin de l'urgence climatique », Euronews, disponible sur <https://fr.euronews.com/2019/12/15/cop25-un-bilan-decevant-loin-de-l-urgence-climatique>, consulté le 24 juillet 2020.

¹⁷⁹ « Peu d'avancées à la COP25 », disponible sur <https://www.dev.org/fr/articles/peu-davancees-la-cop25>, consulté le 28 juillet 2020.

Section 6. Les forces et les faiblesses de l'Accord de Paris

L'Accord de Paris a le mérite de réunir la communauté internationale autour de la problématique du changement climatique, de stimuler un agir collectif et d'engager ses Parties vers un futur plus durable et moins incertain. Pour une fois, toutes les parties s'engagent. Cependant, il est empreint de faiblesses inhérentes au droit international, comme l'absence de sanction en cas de non-respect des obligations ou comme les nombreux compromis dont il résulte, affaiblissant les ambitions initiales. Parmi ses lacunes, on peut lui reprocher également de ne pas aborder frontalement les questions des sources d'émissions de GES, du choix des sources d'énergie et de l'extraction des ressources fossiles. L'Accord ne dit rien non plus sur le type d'agriculture à adopter, et ne fait état d'aucune synergie entre les préoccupations environnementales comme la qualité de l'air ou la perte de la biodiversité et le changement climatique¹⁸⁰. Finalement, il n'est pas contraignant, n'attribue pas des objectifs précis à chaque Partie et est limité aux États ayant ratifié la CCNUCC. Son rattachement à la CCNUCC lui empêche en outre une complète indépendance. Sa réussite dépendra donc entièrement de la volonté des parties et de la réussite du pari de créer une émulsion positive.

Chapitre 5. L'Union européenne

La position de l'Union européenne en matière d'environnement impacte également fortement le développement de la politique climatique en Belgique. Au cours des dernières années, l'UE a fait de la protection de l'environnement un pilier de sa politique¹⁸¹. L'importance de cette politique est ancrée dans le droit primaire de l'UE, par l'article 3, paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne qui stipule que « l'Union œuvre pour un développement durable de l'Europe » qui tend notamment à « un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement »¹⁸². Le fondement de sa compétence en la matière est l'article 191 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne qui élève la lutte contre le changement climatique en un objectif politique de l'UE en matière d'environnement¹⁸³.

Section 1^{ère}. Le système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

La volonté de l'UE d'aller plus loin que les objectifs fixés par la CCNUCC se traduit par l'adoption de plusieurs directives concernant la réduction des GES. La première, nommée

¹⁸⁰ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 22.

¹⁸¹ C. BINET, « L'Europe et son Green Deal – Quel avenir pour le climat ? », *J.T.D.E*, 2020, n°5, p.207.

¹⁸² Article 3 TUE.

¹⁸³ Article 191 TFUE.

Directive 2003/87/CE¹⁸⁴, est adoptée en 2003 et vise à lutter contre le réchauffement climatique en réduisant les émissions de GES dans l'UE. Elle est à la base du « système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre » (ci-après « SEQE »). Ce système porte sur les secteurs ETS « emissions trading system », qui couvre 90% des émissions industrielles et de la production d'électricité¹⁸⁵, soit au total 45% des émissions de GES de l'UE¹⁸⁶. C'est le plus vaste et le premier grand marché international de carbone. Il couvre 31 pays, les 28 États membres de l'UE plus la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande. C'est un outil essentiel qui repose sur un principe de plafonnement et d'échange des droits d'émission et qui permet de réduire à des coûts économiques avantageux les émissions de GES. De manière simple, un plafond fixe le niveau maximal des émissions de GES pouvant être émis par les installations qui sont couvertes par le système. La diminution progressive de ce plafond fait baisser le niveau total des émissions. « Dans les limites de ce plafond, les entreprises reçoivent ou achètent des quotas d'émission qu'elles peuvent échanger avec d'autres entreprises en fonction de leurs besoins. Elles peuvent également acheter un nombre limité de crédits internationaux dégagés par des projets de réduction des émissions dans le monde »¹⁸⁷.

A la fin de chaque année, les sociétés doivent restituer un nombre de quotas suffisant pour couvrir toutes les émissions. Si elles n'y arrivent pas, elles s'exposent à de lourdes amendes. Les entreprises qui ont réussi à réduire leurs émissions peuvent soit conserver le surplus de quotas, soit le vendre à une entreprise qui en a besoin. Ainsi, la flexibilité de ce mécanisme permet de réduire les émissions de GES là où les coûts sont moindres. De plus, le coût des émissions incite à investir dans des technologies sobres et propres. En 2016, le rapport sur le marché du carbone de la Commission européenne montre que le système a permis de réduire de 2,9% les émissions des installations participantes¹⁸⁸. En 2020, les émissions des secteurs couverts seront apparemment inférieures à 21% par rapport aux niveaux de 2005 et en 2030, elles devraient l'être

¹⁸⁴ 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.

¹⁸⁵ « Réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) », IWEPS, 1^{er} juin 2020, disponible sur <http://www.iweps.be>, consulté le 5 mai 2020.

¹⁸⁶ « Système d'échange de quotas d'émissions de l'UE (SEQE-UE), disponible sur https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_fr, UE, consulté le 5 mai 2020.

¹⁸⁷ « Système d'échange de quotas d'émissions de l'UE (SEQE-UE), UE, disponible sur https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_fr, consulté le 5 mai 2020.

¹⁸⁸ « Carbon Market Report : ETS surplus falling to lowest level since 2013 », UE, disponible sur https://ec.europa.eu/clima/news/carbon-market-report-ets-surplus-falling-lowest-level-2013_en, consulté le 5 mai 2020.

de 43%¹⁸⁹. D'autres objectifs contraignants de réduction de GES ont été adoptés pour les secteurs non visés par le SEQE, comme les transports par exemple.

Section 2. L'évolution de la politique de l'Union européenne en matière de climat

En mars 2007, le Conseil adopte une politique intégrée en matière de changement climatique et d'énergie, cristallisant la volonté des États membres de s'unir pour lutter contre le réchauffement climatique¹⁹⁰. Un triple objectif vise à réduire les émissions de GES de 20% par rapport à 1990 à l'horizon 2020 et de rester en dessous d'un réchauffement de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle. Quatre textes législatifs découlant de ces objectifs vont être adoptés en avril 2009¹⁹¹ dans le cadre du « Paquet Energie-Climat », prévoyant un plan d'action plus précis pour atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2020¹⁹². C'est sur base de ces quatre textes que l'Accord de coopération relatif au partage des objectifs belges climat et énergie¹⁹³ a été adopté en Belgique (ci-après « Accord de Coopération de 2018 sur les objectifs climatique »).

Le Conseil européen adopte en octobre 2014 un cadre d'action en matière de climat et d'énergie d'ici à 2030 qui prévoit des cibles et des objectifs stratégiques pour la période 2021-2030. Ces objectifs ont été inscrits dans la première contribution de l'Union européenne qui a été déposée le 6 mars 2015 auprès du secrétariat de la CCNUCC. Son contenu est toujours identique lors de la conclusion de l'Accord de Paris en 2015. Le 5 octobre 2016, l'Union européenne ratifie formellement l'Accord de Paris. Elle est également partie à la Convention-cadre et au Protocole de Kyoto. La ratification de l'Union lie les institutions de l'Union ainsi que les États membres et donc la Belgique¹⁹⁴.

¹⁸⁹ « Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) », UE, disponible sur https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_fr, consulté le 10 mai 2020.

¹⁹⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Rapport de situation sur la stratégie 2007 en faveur du développement durable (SEC(2007)1416).

¹⁹¹ 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.

¹⁹² F. COLLARD, « La politique énergétique en Europe », *C.H. CRISP.*, 2018/38, p. 9.

¹⁹³ 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.

¹⁹⁴ D. MISONNE, *op. cit.*, p. 20.

En 2018, les objectifs cristallisés dans la première contribution de l'Union européenne à l'Accord de Paris sont revus à la hausse et le cadre d'action est axé autour de trois objectifs clés. Le premier est de réduire les émissions de GES d'au moins 40% par rapport aux niveaux de 1990. Cet objectif a été réparti comme suit : une réduction de 43% pour les secteurs relevant du système d'échange de quotas d'émissions (ETS) par rapport à 2005 et de 30% pour les secteurs ne relevant pas de l'ETS. Ces ambitions ont été traduites en objectifs nationaux contraignants pour les États membres¹⁹⁵. Le deuxième objectif est de porter la part des énergies renouvelables à au moins 32% et le troisième d'améliorer l'efficacité énergétique d'au moins 32,5%¹⁹⁶. L'objectif contraignant de réduction des GES permettra à l'Union européenne de mettre en œuvre ses engagements pris au titre de l'Accord de Paris.

En 2019, la communication de la Commission européenne intitulée « Pacte vert pour l'Europe » marque le lancement d'une nouvelle stratégie à l'échelle européenne ayant pour objectif la neutralité carbone en 2050¹⁹⁷. Cet objectif a été approuvé en mars 2019 par le Parlement européen¹⁹⁸. Il a pour ambition de rester en dessous des 2°C par rapport aux niveaux préindustriels pour mettre en œuvre les objectifs de l'Accord de Paris¹⁹⁹. Ce pacte propose également de porter l'objectif de diminution de GES à au moins 50%, et si possible 55% d'ici 2030²⁰⁰. La Commission envisage de doter son Pacte vert d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour certains secteurs sous forme de taxe. Les options envisagées sont soit une taxe carbone sur certains produits, soit des droits de douane sur le carbone, soit une taxe sur les importations, soit l'extension du SEQUE pour couvrir les importations²⁰¹. Le mécanisme d'importation de la production est notamment présent en Belgique²⁰², et cette mesure serait très pertinente puisqu'elle d'inciter les États membre à réduire leurs importations²⁰³.

¹⁹⁵ « Climat d'action 2030 en matière de climat et d'énergie », Service public fédéral, disponible sur <https://climat.be/politique-climatique/europeenne/paquet-climat-energie-2030>, consulté le 14 mai 2020.

¹⁹⁶ « Cadre d'action en matière de climat et d'énergie d'ici à 2030 : L'action de l'UE », UE, disponible sur https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_fr, consulté le 20 mai 2020.

¹⁹⁷ « A Clean Planet for all - A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy », COM (2018) 773.

¹⁹⁸ Résolution du Parlement européen du 14 mars 2019 sur le changement climatique – une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat conformément à l'accord de Paris [2019/2582(RSP)].

¹⁹⁹ C. BINET, *op. cit.*, p. 207.

²⁰⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions “The European Green Deal”, COM/2019/640 final.

²⁰¹ « Vers la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE ? (Consultation publique) », disponible sur https://www.citepa.org/fr/2020_03_b05/#:~:text=Si%20un%20secteur%20est%20couvert,%C3%A9lev%C3%A9%20dans%20le%20pays%20exportateur., consultée le 31 mai 2020.

²⁰² Voy. *Infra*, Conclusion de la Partie I.

²⁰³ Voy. *Supra*, Partie I, Chapitre 2, Section 2, Sous-section 3.

Notons que le 4 mars 2020, le Parlement européen et le Conseil ont déposé une proposition de loi européenne sur le climat qui fixe le cadre législatif du Pacte vert pour l'Europe et, partant, l'objectif de neutralité carbone en 2050²⁰⁴. Elle a été accueillie par des réactions diverses, certains estimant les objectifs trop peu ambitieux par rapport à l'urgence climatique et d'autres au contraire doutant du caractère réalisable de ces objectifs jugés trop ambitieux²⁰⁵.

Toujours est-il que cette proposition prévoit un mécanisme d'évaluation solide pour déterminer si les États membres ont accompli les progrès nécessaires pour atteindre l'objectif de neutralité carbone. Les mesures nationales prises par les États membres seront elles aussi soumises à l'évaluation de la Commission. Cette dernière pourra, selon le texte, adresser des recommandations aux États membres qui seront rendues publiques. Les États à qui des recommandations auront été faites devront tenir compte de celles-ci, ou, à défaut, fournir une justification à la Commission²⁰⁶. La première évaluation devrait être achevée pour le 30 septembre 2023, conformément à l'Accord de Paris, suivie d'une évaluation générale tous les cinq ans²⁰⁷. Cette proposition a été soumise au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions pour un nouvel examen dans le cadre de la procédure législative ordinaire. « Cette procédure entend donc donner (enfin) une réelle consistance à la clause d'intégration prévue par l'article 11 TFUE, qui exige d'intégrer la protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en soumettant toute mesure à un « test environnemental » afin de s'assurer que les efforts entrepris dans le cadre de la politique environnementale ne soient pas affectés par des actions prises dans le cadre d'autres politiques »²⁰⁸.

Section 3. Les défis futurs de l'Union européenne

Il faudra, pour assurer la mise en œuvre effective du Pacte vert, engranger les accords requis. Or, certains États encore dépendants de l'extraction du charbon se sont montrés très réticents lorsque le Conseil européen a approuvé l'objectif de neutralité climatique. La Pologne a même refusé de s'engager dans cette voie sans que des garanties suffisantes soient mise en place

²⁰⁴ Commission européenne, « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat) », Bruxelles, 4 mars 2020, Bruxelles, le 4.3.2020 COM(2020) 80 final 2020/0036 (COD).

²⁰⁵ Pour une présentation des antagonismes, voy. notamment C. CHENEVIÈRE, *Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre - Protéger le climat, préserver le marché intérieur*, Bruxelles, Larcier, 2018.

²⁰⁶ Article 6 de la proposition de loi européenne sur le climat.

²⁰⁷ « Europe: lancement d'une proposition de loi climat et d'une consultation publique sur le pacte climat », Service public fédéral, 6 mars 2020, disponible sur <https://climat.be/actualites/2020/europe-lancement-dune-proposition-de-loi-climat-et-dune-consultation-publique-sur-le-pacte-climat>, consulté le 20 mai 2020.

²⁰⁸ C. BINET *op. cit.*, p. 209.

sur les aides financières qui seront accordées²⁰⁹. Cette difficulté prend une plus grande ampleur quand il s'agit de prendre des décisions pour lesquelles l'unanimité est requise au sein du Conseil, comme les décisions affectant le choix d'un État entre différentes sources d'énergie ou des décisions de nature fiscale²¹⁰. En outre, la réalisation de l'objectif du Pacte vert est subordonnée à l'action individuelle de chaque État membre. Or, l'évaluation prévue de ces actions par la Commission ne pourra donner lieu au mieux qu'à une recommandation adressée à l'État en cause. On ne sait pas encore si cette recommandation pourra servir de base à la Commission pour introduire une procédure d'infraction contre l'État membre qui persisterait à ne pas se conformer à cette recommandation sans apporter de justification pertinente²¹¹.

Ces nouvelles ambitions européennes auront un coût, et les besoins en investissements seront considérables et nécessiteront la mobilisation des secteurs privé et public. Des instruments financiers sont prévus pour subvenir à ces besoins, dont notamment le Plan d'investissement pour une Europe durable²¹², présenté par la Commission en janvier 2020. Ce plan prévoit concrètement d'injecter 1 000 milliards d'euros d'investissements durables sur les dix années à venir. Un mécanisme de solidarité est prévu dans ce budget pour soutenir les régions les moins avancées²¹³. Effectivement, il est évident que tous les États membres ne sont pas égaux face aux changements climatiques et aux adaptations qui seront essentielles à la réalisation de l'objectif de neutralité carbone en 2050. Les États qui dépendent encore d'énergies fossiles très polluantes comme le charbon devront faire preuve de beaucoup plus d'investissements encore pour parvenir à un résultat satisfaisant²¹⁴.

Enfin et surtout, l'impact économique et budgétaire de la pandémie du Covid-19 sur les États membres et les entreprises est monumental et remet en question les possibilités de financement. Dans ce contexte, un nouveau programme temporaire d'achats de titres des secteurs privé et public a été annoncé par la Banque centrale européenne (BCE) pour faire face à la pandémie. La BCE y débloque une enveloppe de 750 milliards d'euros pour les rachats d'actifs existants²¹⁵. Or, « il y a lieu de souligner que les obligations d'entreprise éligibles achetées dans

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 210.

²¹⁰ Article 192, §2 TFUE.

²¹¹ C. BINET *op. cit.*, p. 210.

²¹² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'investissement pour une Europe durable - Plan d'investissement du pacte vert pour l'Europe, COM(2020) 21 final.

²¹³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le fonds pour une transition juste, COM(2020) 22 final.

²¹⁴ Voy. notamment les données publiées par Eurostat sur les émissions de CO₂ dans l'Union européenne, disponibles sur <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9779955/8-08052019-AP-FR.pdf/0439fbf6-8e7f-4d72-877d-f20043624d60>, consulté le 20 mai 2020.

²¹⁵ C. BINET *op. cit.*, p. 210.

le cadre de ce dernier programme proviennent de secteurs responsables de la grande majorité des émissions de GES de la zone euro. Les mesures prises en urgence au sein de l'Union pour sauver certaines entreprises pourraient ainsi aller à contre-courant des objectifs climatiques annoncés et retarder sensiblement leur réalisation »²¹⁶.

Toutes ces considérations montrent que le succès du Pacte vert pour le climat sera subordonné à de nombreux facteurs, dans un contexte incertain où il est encore très difficile de prédire l'évolution de la pandémie et l'étendue de ses conséquences à tout point de vue. Cependant, il est possible de faire de cette crise une occasion à saisir pour revoir notre modèle économique. Cette volonté transparait notamment dans la « Feuille de route pour la Relance - Vers une Europe plus résiliente, plus durable et plus juste », diffusée par le Président du Conseil européen et la Commission²¹⁷.

Conclusion de la Partie I

Quels sont les résultats concrets, aujourd'hui en 2020, de ces instruments sur le réchauffement climatique ? Les objectifs sont-ils atteints ? Qu'en est-il de l'efficacité environnementale ? Commençons par l'Accord de Paris et ses ambitions à l'échelle mondiale. Si on tient compte de l'ensemble des CDN adoptés, les gains par rapport à un scénario à politique constante ne sont que de 4 ou 6 Gt_{éq}CO₂, selon que l'on tienne compte uniquement des CDN exprimés de manière inconditionnelle ou de l'ensemble des CDN. Autrement dit, à ce rythme – et si toutes les Parties respectent leurs engagements à la lettre – nous allons vers une élévation de la température moyenne de 3,2°C à la fin du siècle par rapport aux ères préindustrielles. En effet, à l'échelle mondiale, on émettait en 2019 plus de 36 milliards de tonnes de CO₂ par an – ce chiffre étant en constante augmentation – par rapport à 2 milliards de tonne de CO₂ en 1900. Si les données de 2014 à 2017 suggèrent que les émissions annuelles mondiales de CO₂ se sont à peu près stabilisées, on constate une nouvelle augmentation annuelle de 2,7% en 2018 et de 0,6% en 2019²¹⁸.

Pour avoir des chances raisonnables (au-dessus de 66%) de ne pas excéder les 2°C d'élévation de la température moyenne à la fin du siècle, la concentration de GES doit rester en-dessous des 450 ppm à la fin du siècle et de 430 ppm au maximum pour rester en dessous des

²¹⁶ *Ibidem*, p. 210.

²¹⁷ « Feuille de route pour la Relance - Vers une Europe plus résiliente, plus durable et plus juste », UE, disponible sur https://www.consilium.europa.eu/media/43410/20200421-a-roadmap-for-recovery_fr.pdf, consulté le 31 juillet 2020.

²¹⁸ H. RITCHIE et M. ROSER, "CO₂ and Greenhouse Gas Emissions", disponible sur <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>, consulté le 15 juillet 2020.

1,5°C. En 2007, le GIEC avait estimé, sur base de travaux scientifiques, que pour limiter la concentration de GES à 450 ppm, il fallait que les pays industrialisés limitent leurs émissions de 25 à 40% par rapport à 1990 pour 2020²¹⁹. « Or, douze ans après que ce diagnostic a été posé, et près de cinq ans après l'Accord de Paris obtenu à la COP21, la transformation requise se fait encore attendre : alors qu'elle était demeurée stable (autour de 275-280 ppm) pendant des millénaires, la concentration de gaz à effet de serre est aujourd'hui de 401 ppm »²²⁰.

Depuis l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, la progression des émissions nettes de GES est en constante croissance. De 2008 à 2018, elles ont augmenté de 1,5% par an, avec le record pour l'année 2018 avec 55,3 GtécCO₂. Si l'on suit cette trajectoire, on atteindra un volume total de 60 GtécCO₂ en 2030, alors que les objectifs de l'Accord de Paris imposent que l'on diminue ce volume à 41 et 25 GtécCO₂ pour préserver des chances réalistes de ne pas dépasser une élévation de la température moyenne de 2°C ou de demeurer en dessous de 1,5°C²²¹. « Les efforts à fournir vont donc nettement au-delà de ce à quoi les gouvernements paraissent prêts [...] »²²².

L'Union européenne quant à elle, a vu, grâce aux politiques mises en place, ses émissions totales de GES diminuer de 22% entre 1990 et 2017²²³. Elle semble donc en bonne voie pour atteindre son objectif de réduction de 20% de ses émissions en 2020 et de 40% en 2030. Cependant, il faut replacer ses résultats dans une vision globale pour les comprendre réellement. En effet, l'ensemble des émissions mondiales de GES a augmenté de 31%, cette augmentation étant essentiellement de prime à bord due aux grandes économies émergentes telles que la Chine, l'Inde, le Brésil ou encore l'Afrique du Sud²²⁴. Mais si l'on prend en compte l'empreinte carbone complète, en y incluant les émissions « virtuelles » d'importations et d'exportations avec la Chine par exemple, le bilan de l'Union européenne est nettement moins flatteur²²⁵. En d'autres termes, « une partie non négligeable de la croissance des émissions de la Chine s'explique par ses exportations vers les pays de l'OCDE, dont l'Union européenne, et une partie non négligeable des progrès réalisés par l'Union européenne, en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire, tient au fait qu'elle a augmenté le volume de ses importations de

²¹⁹ GIEC, *Climate Change 2007 : Mitigation...*, *op. cit.*, p. 776.

²²⁰ O. DE SCHUTTER, *op. cit.*, p. 585.

²²¹ « Emissions Gap Report 2019 », Programme Des Nations Unies pour l'Environnement, disponible sur www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report, consulté le 2 août 2020.

²²² O. DE SCHUTTER, *op. cit.*, p. 585.

²²³ « L'UE et l'accord de Paris sur le climat : bilan des progrès réalisés à la COP de Katowice », COM(2018) 716.

²²⁴ G. CHAN, R. STAVINS et Z. Ji, *op. cit.*, p. 343.

²²⁵ « Emissions Gap Report 2019 », Programme Des Nations Unies pour l'Environnement, disponible sur <https://www.unenvironment.org/interactive/emissions-gap-report/2019/>, consulté le 31 juillet 2020.

marchandises à forte intensité de carbone »²²⁶. Les résultats de l'Union européenne sont donc, en prenant ce facteur en compte, beaucoup moins convaincants, à l'image des résultats de l'Accord de Paris.

Dans ce contexte, il n'est pas incongru que d'aucuns remettent en question la manière dont on tente de répondre au problème du réchauffement climatique, à savoir par le développement durable et par la croissance verte. En ce sens, certains scientifiques pointent du doigt un paradoxe entre développement durable – et partant, croissance économique – et limites écologiques. Aujourd'hui, à l'échelle mondiale, la croissance économique et les dégâts écologiques suivent une même tendance à la hausse. Selon ces chercheurs, il n'y a à l'heure actuelle pas de scénario réaliste qui montre qu'on soit capable de découpler ces deux concepts – c'est-à-dire une croissance économique à la hausse et des dégâts écologiques à la baisse²²⁷.

²²⁶ O. DE SCHUTTER *op. cit.*, p. 579.

²²⁷ Voy notamment V. LADE, T. VADEN *et al.*, « Raising the bar: on the type, size and timeline of a “successful decoupling” », *Environmental Politics*, 2020 ; V. LADE, T. VADEN, *et al.*, “Decoupling for ecological sustainability : A categorization and review of research literature ”, *Environmental Science and Policy*, 2020 ; EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU, “Decoupling debunked: Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability”, 2019 ; S.R. DOVERS, “Contradictions in Sustainability”, *Environmental conservation*, Vol. 20., n° 3, 1993.

PARTIE II. ANALYSE DES INSTRUMENTS NATIONAUX

Un bref rappel de la structure institutionnelle du système belge semble opportun pour une compréhension optimale de la répartition des compétences.

Six réformes de l'État adoptées entre 1970 et 2010-2011 ont transformé l'État unitaire belge, c'est-à-dire un État centralisé dans lequel l'ensemble du pouvoir est concentré dans les mains d'un groupe homogène de gouvernants²²⁸, en un État fédéral et décentralisé tel qu'on le connaît actuellement²²⁹. Cet État est caractérisé par l'autonomie relative des entités fédérées, par la participation de ces entités à la prise de décision fédérale et par la coopération entre le gouvernement fédéral et ces entités fédérées²³⁰.

C'est en 1993 que le fédéralisme s'est réellement imposé. La mutation du système institutionnel belge s'est concrétisée par une révision de la Constitution²³¹. Depuis lors, l'article 1^{er} stipule que « la Belgique est un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions »²³². Les compétences sont donc réparties entre ces différentes collectivités. L'État fédéral (entité fédérale) dispose d'un pouvoir de légiférer dans tout le pays et possède pour cela des compétences réservées et des compétences résiduelles. Les Communautés et les Régions (entités fédérées) ont quant à elles des compétences attribuées dont l'exercice est limité géographiquement par leurs frontières respectives²³³. C'est donc un système fédéral de dissociation et de juxtaposition²³⁴.

²²⁸ M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthemis, 2014, p. 30 et s.

²²⁹ D. PIRON, « Chapitre 1 - La métamorphose de la Belgique saisie à travers un prisme régional » in *Gouverner les régions par les finances publiques*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2019, p. 45.

²³⁰ R. DE CORTE et B. DE GROOTE, « Hoofdstuk I - Belgische federale instellingen » in *Handboek Civiel Recht 2011*, Gent, Éditions Larcier, 2011, p. 123.

²³¹ M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN, « Réforme de l'Etat » in *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2015, p. 730.

²³² Article 1^{er} de la Constitution coordonnée.

²³³ S. BRACKE *et al.*, *La Belgique pour débutants*, Bruges, la Charte, 2017, p. 30 et s.

²³⁴ D. MISONNE et E. HANNON, « Gouvernance Energie-Climat : où va la Belgique ? », Synthèse de la conférence du 24 avril 2017, coorganisée à l'ULB (IGEAT), dans le cadre des cours « Droit de l'Environnement », dispensé par D. Misonne et « Climat : sciences et politiques » dispensé par E. Hannon, F. Pattyn et J.-L. Tison, p. 4.

Chapitre 1. La répartition des compétences en matière de climat en Belgique

Section 1^{ère}. Les principes directeurs de la répartition des compétences

Sous-section 1^{ère}. Le principe d'attribution des compétences

Ce principe s'applique à la détermination de l'autorité compétente et « signifie que, dans un État fédéral, certaines entités ne disposent que de compétences attribuées tandis que d'autres ont une vocation « générale », et disposent dès lors des compétences résiduelles, non expressément attribuées »²³⁵. En Belgique, ce sont les entités fédérées qui n'exercent que les compétences qui leur ont été spécifiquement attribuées par la Constitution et les lois de réformes institutionnelles²³⁶. Les compétences résiduelles sont attribuées au législateur fédéral²³⁷, qui a la possibilité de légiférer en une matière lorsque celle-ci n'a pas été attribuée à une entité fédérée²³⁸. Il reste également compétent pour les matières qui lui ont été réservées par ou en vertu de la Constitution²³⁹.

Sous-section 2. Le principe d'exclusivité des compétences

Dès ses premiers arrêts, la Cour constitutionnelle (Cour d'arbitrage à l'époque), consacre le principe d'exclusivité des compétences. Elle tranche cette question pour la première fois en 1986, en décidant de l'application en droit belge du principe de l'exclusivité de la répartition des compétences, du point de vue matériel et territorial²⁴⁰. En d'autres termes, les législateurs peuvent choisir un point de rattachement, mais toute situation tombe toujours exclusivement dans le champ de compétence d'un seul législateur²⁴¹. Ce principe d'exclusivité des compétences est un principe « directeur ». En effet, si la Cour avait admis que plusieurs législateurs fédérés puissent régir les mêmes situations, cela aurait impliqué qu'elle doive trancher, sur question préjudicielle, de conflits à ce propos. Elle devrait, pour cela, créer des critères qui risqueraient d'être soumis à la critique, ne trouvant par définition pas de fondement dans la répartition des compétences²⁴². On comprend alors la nécessité du principe d'exclusivité des compétences, constituant, selon G.

²³⁵ G. ROSOUX, *Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 381.

²³⁶ G. ROSOUX, *op. cit.*, p. 381 à 383.

²³⁷ C. const, n° 185/2005 du 7 décembre 2005, B.5.

²³⁸ L. LAVRYSEN, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... Agir chacun pour soi dans un contexte européen », *Rev. dr. ULB*, 2009, p. 1.

²³⁹ C.-H. BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *Revue juridique de l'environnement*, 2013/5, p. 206.

²⁴⁰ C. const, n° 9 du 30 janvier 1985, B.1 ; Voy. notamment C. const., arrêt n° 92/2003 du 24 juin 2003, B.13.13. ; C. const., arrêt n° 76/2000 du 21 juin 2000, B.4.1.

²⁴¹ G. ROSOUX, *op. cit.*, p. 388.

²⁴² *Ibidem*, p. 387 et 388.

Rosoux, une condition quasi existentielle de la praticabilité et de la légitimité du raisonnement de la Cour en matière de compétences²⁴³.

Au cœur du principe d'exclusivité se trouve l'idée que « chacun est (seul) maître de chez soi »²⁴⁴. Il en découle une autonomie des différents législateurs, qui postule d'un point de vue négatif que le droit fédéral ne prime pas sur le droit fédéré et qu'il n'existe pas de tutelle de l'autorité fédérale sur les entités fédérées²⁴⁵. D'un point de vue positif, elle implique la compétence, pour les Régions et les Communautés, d'édicter les règles propres aux matières qui leur sont dévolues. La Cour de cassation leur reconnaît en effet la plénitude des compétences dans les matières qui leur sont attribuées²⁴⁶.

Un tempérament intéressant au principe d'exclusivité est celui de la théorie des pouvoirs implicites, qui autorise les entités fédérées à empiéter sur la compétence fédérale moyennant le respect de plusieurs conditions (il faut que l'empiètement soit marginal, nécessaire, et que la matière justifie un traitement différencié d'une entité fédérée à l'autre)²⁴⁷. Ces extensions, prévues par l'article 10 de la loi spéciale sur les réformes institutionnelles du 8 août 1980 (ci-après LRSI) ont déjà été utilisées en matière d'environnement, notamment par la Région wallonne²⁴⁸ et la Région flamande²⁴⁹.

Ce principe d'exclusivité se concilie avec certaines hypothèses où plusieurs autorités peuvent intervenir ensemble : les compétences parallèles, concurrentes et accessoires.

Sous-section 3. Les compétences parallèles et concurrentes

Les compétences parallèles impliquent que les entités fédérées et l'autorité fédérale puissent agir « chacune de leur côté et sans interférence grave, dans un même domaine »²⁵⁰. C'est le cas pour les compétences instrumentales, comme la recherche scientifique ou la compétence

²⁴³ G. ROSOUX, *op. cit.*, p. 388.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 389.

²⁴⁵ Sauf en matière fiscale, voy. *Infra*, sous-section suivante.

²⁴⁶ C. const., n° 168/2004, 6 octobre 2004, B.3.2.

²⁴⁷ La jurisprudence est constante à ce sujet. Voy. not. C. const., n°8/2011, 27 janvier 2011, B.8.6. et s. ; C. const., n° 154/2013, 13 novembre 2013, B.7.1. ; C. const., n° 9/2014, 23 janvier 2014, B.4.3. ; C. const., n° 91/2013, 13 juin 2013, B.7.2.

²⁴⁸ La Région wallonne s'est vue reconnaître le droit de régler la circulation des véhicules à moteur sur les chemins et sentiers de forêt pour qu'elle puisse exercer efficacement sa compétence en matière de protection de la nature, malgré que la circulation routière soit une compétence fédérale (C. const., n° 68/96 du 28 novembre 1996, B.5 à B.12).

²⁴⁹ La Région flamande a créé un « Conseil pour les contestations d'autorisations » statuant en tant que juridiction administrative de premier ressort sur les recours contre des autorisations en matière d'urbanisme et d'environnement, alors que la possibilité d'établir des juridictions administratives est en principe dévolue au législateur fédéral par l'article 161 de la Constitution (C. const., n°8/2011, 27 janvier 2011, B.8.6. et s).

²⁵⁰ F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 596.

pénale.²⁵¹ Les compétences accessoires ou instrumentales sont incluses dans des compétences matérielles principales et sont dérivées directement de celles-ci.

Les compétences concurrentes permettent quant à elles à plusieurs collectivités d'être compétentes – mais pas simultanément – pour régler la même matière. Concrètement, aussi longtemps que l'État fédéral ne légifère pas, les Régions peuvent intervenir. Il peut décider à tout moment de légiférer, privant ainsi les Régions de cette possibilité. C'est le cas en matière fiscale et cela a déjà pu avoir des incidences en matière d'environnement²⁵². Ce système est en rupture avec le principe d'autonomie puisqu'il établit une hiérarchie entre les différentes collectivités. Le Conseil d'État a cependant déjà pu se prononcer sur le sujet et a conclu que cette exception « ne peut se concilier avec le régime des compétences exclusives [...], qu'à la condition expresse que l'action de l'autorité nationale n'empêche ou ne vide de sa substance l'exercice des compétences communautaires ou régionales »²⁵³.

Sous-section 4. Le principe d'égalité

En vertu du principe d'égalité, l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions sont sur le même pied d'égalité concernant leurs compétences respectives et les normes adoptées ont la même valeur. Ce principe est une conséquence logique d'un système organisé autour de l'exclusivité des compétences, qui implique qu'il n'y ait qu'un seul législateur compétent pour une compétence donnée.

Ces différents principes conduisent à un morcellement des compétences, ce qui a pour conséquence ce que l'on appelle des « conflits négatifs », qui desservent la cause du climat et qui résultent « de l'affirmation, par chacun des partenaires de la fédération, de son incompétence pour régler – ou, à tout le moins, pour régler seul – tel ou tel problème ou combler telle ou telle carence de l'action publique »²⁵⁴.

Section 2. Le pouvoir temporaire de substitution d'action

Ce mécanisme prévu à l'article 169 de la Constitution permet, moyennant certaines conditions, aux pouvoirs législatif et exécutif fédéraux de se substituer temporairement aux

²⁵¹ C.-H. BORN, « Quelques réflexions... », *op. cit.*, p. 209.

²⁵² Article 170 à 172 de la Constitution. Le législateur fédéral a pu notamment légiférer sur la taxation des rasoirs jetables et empêcher dès lors les régions de pouvoir intervenir. Au niveau de l'exonération des impôts, un cadre peut être prévu par les régions seulement si le législateur fédéral n'a pas interdit ces exonérations.

²⁵³ 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.

²⁵⁴ Il existe aussi des conflits positifs, lorsque deux niveaux de pouvoir prétendent pouvoir régler une même question, mais cela concerne moins les questions (M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *op.cit.*, p. 64).

parlements et aux gouvernements des Communautés et des Régions lorsque l'État belge a été condamné par une juridiction supranationale ou internationale du fait du non-respect d'une obligation internationale²⁵⁵. Il a été renforcé lors de la 6^{ème} réforme de l'État, dans le cadre de l'optimisation et de la garantie des mesures pour la lutte contre le réchauffement climatique par les différents niveaux de pouvoir et vis-à-vis des instances internationales et européennes²⁵⁶. Un quatrième paragraphe a été ajouté à cette occasion, stipulant que l'État peut se substituer à la Communauté ou à la Région concernée pour l'adoption de mesures visant à respecter les engagements internationaux souscrits en matière de changement climatique. Ce mécanisme va donc plus loin puisqu'il ne requiert pas la condamnation de l'État belge par une juridiction internationale ou supranationale. Cependant, un tel mécanisme n'a encore jamais été mis en place, pas plus que celui prévu par le troisième paragraphe²⁵⁷.

Section 3. Les limites à l'exercice des compétences

De manière générale, deux limites doivent être mentionnées parce qu'elles sont imposées aux entités fédérées dans l'exercice de leurs compétences et qu'elles restreignent leur marge de manœuvre. Le principe de proportionnalité, qui n'est autre qu'une application du principe de loyauté fédérale consacré à l'article 143 de la Constitution, constitue la première limite et stipule qu'il est interdit pour une autorité « d'exercer la politique qui lui a été confiée d'une manière telle qu'il devient impossible ou exagérément difficile pour une autre autorité de mener efficacement la politique qui lui a été confiée »²⁵⁸. Les entités fédérées se doivent également de respecter les principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et la liberté de commerce et d'industrie. Ces limites ont été interprétées de façon souple par la Cour constitutionnelle à la lumière du principe de proportionnalité, « pour éviter d'invalider systématiquement les décrets visant à protéger l'environnement qui auraient un impact socio-économique pour un secteur d'activité »²⁵⁹.

²⁵⁵ Art. 16, §3 de la LSRI.

²⁵⁶ Deux autres éléments ont été instaurés : un mécanisme incitatif de responsabilisation climat contenant des bonus et malus visant à encourager les Régions à prendre des actions positives pour réduire les émissions de GES dans le secteur des bâtiments et le renforcement de la Commission nationale climat, bien que ce dernier n'ait à ce jour pas abouti à des décisions concrètes (« Réforme institutionnelle », Service public fédéral, disponible sur <https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politiquenationale/competences/>, consulté le 3 avril 2020).

²⁵⁷ L. LAVRYSEN, *op. cit.*, p. 142.

²⁵⁸ C. const., n°116/2009 du 16 juillet 2009, B.8.

²⁵⁹ C.-H. BORN, *Droit du développement durable*, Syllabus, *op. cit.*, p. 84.

Section 4. Les caractères propres à la gouvernance climatique

Il n'existe pas en Belgique une compétence dédiée à la lutte contre le changement climatique²⁶⁰. Deux caractères propres au climat peuvent expliquer ce constat : l'universalité et la transversalité. Ces derniers font de la lutte contre le réchauffement climatique un objectif de politique publique plus qu'une matière déterminée. Or, en Belgique, l'attribution des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées repose sur une matière et non sur un objectif de politique publique²⁶¹. Cette antinomie explique partiellement l'éclatement des compétences en la matière dans un paysage institutionnel déjà complexe²⁶².

Sous-section 1^{ère}. Le caractère universel

Le caractère universel de la gouvernance climatique soulève une première difficulté dans un État fédéral comme la Belgique où la répartition du pouvoir est découpée selon des zones géographiques. Une lutte cohérente et efficace contre le changement climatique exige de dépasser toutes les frontières tracées par l'homme. Elle appelle donc à une large coopération entre les différentes collectivités, où les intérêts de chacun doivent être mis de côté pour converger vers des objectifs communs, autant au niveau national qu'international. C'est pour le moins un défi de taille. Nous reviendrons sur cette nécessité de coopération et sur la manière dont elle est organisée en Belgique²⁶³.

Sous-section 2. Le caractère transversal

Deuxièmement, la gouvernance climatique a un caractère éminemment transversal²⁶⁴. Différentes mesures peuvent ainsi être prises pour atteindre notamment les objectifs de diminution des émissions de GES : incitants fiscaux et non fiscaux, mécanismes de taxes, de marché, ou encore normes de droit. Ces instruments variés se rapportent à des matières qui le sont tout autant. Parmi elles, le transport, l'énergie, l'aménagement du territoire, l'agriculture, le logement, les déchets, la gestion de la forêt, etc.²⁶⁵. Il est difficile d'imaginer, dans un État fédéral,

²⁶⁰ D. MISONNE, « La directive 2003/87/CE relative au marché d'émission et a transposition en droit belge. Analyse préliminaire sous le prisme de la répartition des compétences », *L'échange des droits de pollution comme instrument de gestion du climat*, Bruges, La Charte, 2005, p. 102.

²⁶¹ M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *op. cit.*, p. 62.

²⁶² 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, p. 224.

²⁶³ Voy. *Infra*, Partie 2, Chapitre 2.

²⁶⁴ D. MISONNE et M. EL BERHOUMI, *Gouvernance belge en matière de climat - Cycle de séminaires académiques - Rapport du premier séminaire académique*, Bruxelles, Pour le Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité, de la Chaîne alimentaire et Environnement (Service Changements climatiques), 2018, p. 8.

²⁶⁵ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 224.

qu'une seule autorité puisse avoir entre les mains tous ces leviers permettant de faire face au défi climatique.

Section 5. La répartition des compétences matérielles en matière de climat

Nous savons donc désormais qu'il n'existe pas une compétence en matière de climat en Belgique mais que la gouvernance climatique est éclatée entre les différentes collectivités, à savoir les Régions, l'État fédéral et selon les points de vue, les Communautés. Force est de constater que la répartition des compétences est « le reflet de subtils équilibres historiques, politiques et socio-économiques, décidés au nom du compromis « à la belge », à la limite parfois du surréalisme »²⁶⁶. Cela a des conséquences sur les engagements de l'État en matière de lutte contre le réchauffement climatique que nous aborderons après avoir posé le cadre juridique belge en matière de climat.

Sous-section 1^{ère}. Les compétences des Régions

Les trois différentes Régions, à savoir la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale sont les entités fédérées possédant le plus de pouvoir en matière de protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire²⁶⁷. Il semble important de préciser que les compétences climatiques peuvent également être dispersées entre plusieurs ministres au sein d'un même niveau de pouvoir.

Les Régions sont premièrement compétentes en vertu de l'article 6, §1^{er} de la LSRI pour plusieurs matières qui touchent directement ou indirectement à l'environnement. Nous allons citer les principales de manière non-exhaustive.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau, elles sont compétentes pour la protection de l'environnement et notamment celle du sol²⁶⁸, de l'eau²⁶⁹, de l'air²⁷⁰, ainsi que de la lutte contre le bruit²⁷¹. S'y retrouvent également la politique des déchets²⁷² et la production et la distribution d'eau²⁷³. A l'intérieur de ces deux blocs de compétences

²⁶⁶ C.-H. BORN, *op. cit.*, p. 81.

²⁶⁷ I. LARMUSEAU *et al.*, *Vlaams omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Vanden Broele, 2016, p. 45.

²⁶⁸ Art. 6, §1^{er}, II, al. 1^{er}, 1^o, de la LSRI.

²⁶⁹ Art. 6, §1^{er}, II, al. 1^{er}, 1^o, de la LSRI.

²⁷⁰ Art. 6, §1^{er}, II, al. 1^{er}, 1^o, de la LSRI.

²⁷¹ Art. 6, §1^{er}, II, al. 1^{er}, 1^o, de la LSRI.

²⁷² Art. 6, §1^{er}, II, al. 1^{er}, 2^o, de la LSRI.

²⁷³ Art. 6, §1^{er}, II, al. 1^{er}, 3^o, de la LSRI.

(environnement et politique de l'eau), la compétence résiduaire appartient aux Régions et l'État fédéral n'est donc compétent que pour les matières qui lui sont explicitement réservées²⁷⁴.

Le rôle des juges dans l'interprétation de cette compétence régionale en matière d'environnement n'est pas négligeable puisqu'il a permis, en l'interprétant de manière large, d'étendre cette compétence de manière significative. Ce fut le cas notamment dans un arrêt de la Cour constitutionnelle de 2009 dans lequel la Cour a exprimé que la compétence environnementale des Régions impliquait de protéger divers éléments de l'environnement de l'homme afin de préserver sa santé²⁷⁵.

L'aménagement du territoire, exerçant une incidence considérable en termes de nuisance sonore ou de pollution (désignation des zones vertes, zones forestières etc.)²⁷⁶, est aussi une compétence des Régions²⁷⁷. Elles sont également compétentes en matière d'agriculture²⁷⁸, de rénovation rurale et de conservation de la nature²⁷⁹ (notamment la pêche fluviale, les forêts, la chasse, les zones d'espaces verts, etc.). En ce qui concerne l'économie, elles sont notamment compétentes pour les richesses naturelles²⁸⁰ et le tourisme²⁸¹. Ces deux sous-rubriques présentent un intérêt en matière d'environnement²⁸².

Concernant les transports, les Régions sont compétentes pour la gestion des transports en commun et pour l'imposition des véhicules²⁸³. Elles le sont aussi en matière d'énergie²⁸⁴. Cela comprend entre autres les sources nouvelles d'énergie, à l'exception de l'énergie nucléaire²⁸⁵. Enfin, elles disposent, depuis 1993, de compétences internationales et sont chargées de conclure des accords internationaux touchant à la protection de l'environnement²⁸⁶.

Sous-section 2. Les compétences de l'État fédéral

Malgré l'étendue des compétences régionales touchant au climat, l'État fédéral conserve des compétences significatives en matière d'environnement comme l'établissement des normes

²⁷⁴ N. DE SADELEER, Syllabus – Cours de droit de l'environnement, Note de cours, Louvain-la-Neuve, Faculté de droit et de criminologie de l'Université Catholique de Louvain, 2017, p. 30.

²⁷⁵ C. const., n°2/2009, 15 janvier 2009.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 29.

²⁷⁷ Art. 6, §1er, I, al. 1er de la LSRI.

²⁷⁸ Art. 6, §1er, V, al. 1er de la LSRI.

²⁷⁹ Art. 6, §1er, III, al. 1er de la LSRI.

²⁸⁰ Art. 6, §1er, VI, al. 1er, 5° de la LSRI.

²⁸¹ Art. 6, §1er, VI, al. 1er, 9° de la LSRI.

²⁸² N. DE SADELEER, *op. cit.*, p. 33.

²⁸³ Art. 6, §1er, X, al. 1er, 8°, de la LSRI.

²⁸⁴ Art. 6, §1er, VII, al. 2, h), de la LSRI.

²⁸⁵ Art. 6, §1er, VII, al. 2, f), de la LSRI.

²⁸⁶ N. DE SADELEER, *op. cit.*, p. 36.

de produits²⁸⁷, qui « sont des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, en vue, entre autres, de la protection de l'environnement »²⁸⁸, mais aussi la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs²⁸⁹, et pour régler l'importation, l'exportation et le transit des espèces végétales non indigènes et des espèces animales non indigènes²⁹⁰.

Enfin, l'État fédéral possède la compétence en matière de zones maritimes à partir de la ligne de basse mer, comprenant la conservation de la nature en mer et la protection de l'environnement de la mer du Nord contre les déversements et l'incinération des déchets en mer²⁹¹. Le pouvoir fédéral est enfin compétent pour tout ce qui touche à l'énergie nucléaire, compétence exclue des Régions²⁹².

Sous-section 3. Les compétences des Communautés

Les Communautés ne disposent pas, contrairement aux deux autres niveaux de pouvoir, d'un cadre juridique en matière de politique climatique. Il convient cependant de relever que le Conseil d'État a considéré dans un de ses avis que les Communautés étaient tenues de ratifier l'Accord de Paris en ce qu'il contenait « 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) »²⁹³. Il semble donc, et c'est un avis que nous partageons, que selon le Conseil d'État, la compétence en matière d'éducation dévolue aux Communautés puisse jouer un rôle dans la lutte contre le réchauffement climatique, notamment via la sensibilisation et la prévention.

Section 6. Quelques réflexions sur l'éclatement des compétences en matière de climat

Nous le pressentons à ce stade, l'éclatement des compétences en matière de climat ne facilite pas la mise en œuvre d'une vision commune à l'échelle nationale. En effet, l'approche cloisonnée en la matière peut conduire les autorités compétentes à mener des politiques

²⁸⁷ Art. 6, §1er, II, 1° de la LSRI.

²⁸⁸ C.C., n°38/2019, 28 février 2019, B.13.3.

²⁸⁹ Art. 6, §1er, II, 2° de la LSRI.

²⁹⁰ Art. 6, §1er, III, de la LSRI.

²⁹¹ I. LARMUSEAU *et al.*, *op. cit.*, p. 47.

²⁹² Art. 6, §1er, VII, al. 2, f), de la LSRI.

²⁹³ 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, p. 11 à 12.

incohérentes et, partant, difficilement conciliables. En effet, « disjoindre les matières sur le plan matériel selon des frontières artificielles en fonction de considérations politiques plus qu'écologiques tend à entraîner des difficultés notamment d'articulation et d'intégration des polices »²⁹⁴. Il existe en outre une différenciation intra-entités, due à la multiplicité des domaines d'action concernés par la politique climatique. Cette multiplicité suggère l'implication de plusieurs ministres, ce qui augmente la probabilité d'incohérences dans les politiques menées²⁹⁵. De plus, le fédéralisme de dissociation est de plus en plus difficilement conciliable avec l'intégration toujours grandissante que requiert le droit européen²⁹⁶.

Faut-il alors modifier la répartition des compétences en matière de climat ? Envisageons trois hypothèses en ce sens.

Sous-section 1^{ère}. Première hypothèse : l'attribution de la compétence en matière de climat à un seul niveau de pouvoir

La première hypothèse pourrait être d'attribuer l'entièreté de la compétence en matière de climat à un seul niveau de pouvoir – les Régions par exemple. Cette attribution ne serait cependant pas forcément pertinente étant donné leurs compétences – déjà très étendues – en matière d'environnement, d'énergie et de transport notamment. En outre, vu les divergences d'opinion dont les Régions ont déjà pu faire preuve en matière climatique, il n'est pas certain que cette hypothèse améliorerait réellement la situation²⁹⁷. Finalement, certaines problématiques nécessitent une approche globale et il est donc plus opportun de les attribuer à l'État fédéral²⁹⁸.

L'attribution de l'entièreté des compétences à l'État fédéral ne semble pas envisageable non plus, car cela reviendrait en réalité à revendiquer un retour à l'État unitaire, en faisant fi des avantages en termes d'efficacité et d'efficience que peuvent revendiquer les entités fédérées grâce à leur plus grande proximité avec la population (stimulation de la participation citoyenne, responsabilité accrue des autorités publiques, adaptation des législations aux particularités locales, etc.)²⁹⁹.

²⁹⁴ C.-H. BORN, « Quelques réflexions... », *op. cit.*, p. 228.

²⁹⁵ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 243.

²⁹⁶ D. MISONNE et E. HANNON, *op. cit.*, p. 6.

²⁹⁷ A ce sujet, voy. *Infra*, Partie II, Chapitre 2, Section 4 et Section 5.

²⁹⁸ C.-H. BORN, « Quelques réflexions... », *op. cit.*, p. 228.

²⁹⁹ M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *op. cit.*, p. 65.

Sous-section 2. Deuxième hypothèse : la mise en place d'une compétence concurrente en matière de climat

Nous pourrions penser à la mise en place d'une compétence concurrente en matière de climat. Ainsi, les Régions pourraient continuer à posséder la même étendue de compétences en la matière tout en laissant la possibilité à l'État fédéral de légiférer sur certaines questions s'il l'estime nécessaire – privant ainsi les Régions de la possibilité de légiférer sur ces questions. Cette perspective pourrait stimuler les Régions à s'accorder. Cependant, vu le désir d'une plus grande régionalisation qui règne en particulier du côté de la Région flamande³⁰⁰, nous pouvons l'imaginer très réticente à l'idée que le législateur fédéral intervienne à sa guise dans un domaine de compétences aussi étendu que celui de l'environnement. De plus, ce changement nécessiterait une révision de la Constitution, avec une majorité des deux tiers à la Chambre et au Sénat, ainsi qu'une majorité dans chaque groupe linguistique. Il n'est pas rationnellement envisageable qu'un tel seuil soit atteignable dans un cas aussi controversé.

Sous-section 3. Troisième hypothèse : le mécanisme de la substitution

L'insertion d'un quatrième paragraphe dans le mécanisme de la substitution pourrait être une opportunité pour l'autorité fédérale d'en user plus facilement³⁰¹. On peut cependant penser qu'une telle incursion de la part de l'autorité fédérale dans les compétences attribuées aux Régions serait délicate d'un point de vue politique. De plus, d'aucuns restent perplexes quant à son succès potentiel. Outre sa lourdeur procédurale, M. El Berhoumi et C. Nennen considèrent que malgré les collectivités fédérées qui coexistent en Belgique, le système politique fonctionne selon une logique bipolaire et que « dans cette perspective, il est assez peu probable que l'aile francophone ou l'aile flamande du Conseil des ministres – paritaire en vertu de l'article 99 de la Constitution – acceptent que « leurs » entités fédérées soient dépossédées, même temporairement, de l'exercice d'une compétence déterminée »³⁰².

³⁰⁰ Actuellement, le CD&V est plus que demandeur et la N-VA l'exige (« Négociations fédérales : pourquoi la N-VA veut diviser la famille libérale, Le Soir, disponible sur <https://plus.lesoir.be/316991/article/2020-08-03/negociations-federales-pourquoi-la-n-va-veut-diviser-la-famille-liberale>, consulté le 5 août 2020).

³⁰¹ Pour l'explication du mécanisme de substitution, voy. *Supra*, Titre II, Chapitre I, Section 3.

³⁰² M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *op. cit.*, p. 68 ; N. BONBLED, « Le droit de l'Union européenne, facteur de centralisation du système fédéral belge », E. Vandebossche et S. Van Drooghenbroeck (dir.), *Europese voorschriften en Staatshervorming. Contraintes européennes et réforme de l'État*, Bruges, La Chartre, 2013, p. 85 et 86.

Sous-section 4. Quatrième hypothèse : les compétences parallèles et les pouvoirs implicites

Il nous semble évident que la compétence en matière de climat ne pourrait pas devenir une compétence parallèle. Étant donné l'étendue de son objet, elle ne pourrait évidemment s'exercer sans interférence grave dans les différentes entités. Les pouvoirs implicites quant à eux, peuvent être utilisés sporadiquement, mais la sévérité des conditions entourant cette possibilité exclut une utilisation à grande échelle de ce mécanisme.

Section 7. Bilan : modification de la répartition des compétences ou amélioration de la coopération ?

Selon C.-H. Born, « la difficulté d'adopter des décisions cohérentes et efficaces en matière d'environnement découle plus de l'extrême diversité des instruments de police qui régissent l'utilisation de l'espace que d'une mauvaise répartition des compétences pour mettre en œuvre ces instruments »³⁰³. Nous rejoignons cet avis, d'autant qu'il ne semble pas – d'après notre analyse – exister un moyen réalisable de modifier la répartition des compétences.

La coopération pourrait, dans ce contexte, être le moyen le plus opportun pour harmoniser les différentes politiques climatiques en Belgique. Elle permet en effet de faciliter et d'organiser des rencontres entre collectivités ou au sein d'une même collectivité et d'adopter des accords de coopération constituant un moyen concret d'organiser la répartition des tâches entre les différentes entités. Voyons où se situe la coopération en Belgique et si elle satisfait effectivement à ces attentes.

Chapitre 2. La coopération en matière de climat

Nous l'avons vu, l'éclatement des compétences en matière de réchauffement climatique et l'insuffisance des tempéraments et des exceptions à la répartition des compétences conduisent à la nécessité d'instaurer des mécanismes de coopération efficaces pour la mise en place d'une politique cohérente en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

Nous proposerons ici une analyse chronologique de l'évolution de la politique climatique en Belgique. La matière est quelque peu touffue et technique, c'est pourquoi il semble qu'un ordre chronologique semble la solution la plus didactique. Cela permet au lecteur d'avoir une vision globale et complète de l'évolution de la politique visant à lutter contre le réchauffement

³⁰³ C.-H. BORN, « Quelques réflexions... », *op. cit.*, p. 229.

climatique en Belgique. Avant cela, nous présenterons deux mécanismes clés, facilitant la coopération intra-belge : les organes de coopération et les accords de coopération.

Section 1^{ère}. Les organes de coopération

Les organes de coopération sont des lieux de concertation à propos du climat, institués par des lois ou par des accords de coopération, où se rencontrent sur un pied d'égalité les gouvernements fédérés et fédéral. Ils ont des rôles qui divergent : simple lieu de rencontre et de discussion, élaboration de Plan National Climat, représentation internationale, etc... Tous ont la mission de faciliter la discussion et donc la collaboration entre les différentes entités. Il en existe un certain nombre mais nous nous limiterons à développer le rôle des plus importants d'entre eux.

Section 2. Les accords de coopération

L'article 92*bis* de la LSRI habilite les différentes collectivités à conclure des accords de coopération, sorte de traités intra-fédéraux sur l'exercice conjoint de compétences propres³⁰⁴. Ces accords, dont l'objectif est l'harmonisation, permettent aux différentes entités d'organiser la gouvernance climatique. Ils ont une portée juridique et doivent dans la majorité des cas faire l'objet d'une loi, décret ou ordonnance d'assentiment par les assemblées parlementaires concernées³⁰⁵.

Notons cependant que depuis 2014, il y a eu un développement institutionnel très intéressant puisque l'article 92*bis*, §1^{er}, alinéa 3 de la LSRI permet aux accords de coopération dits « de base » de faire l'objet d'accords de coopération dit « d'exécution » ne nécessitant pas l'assentiment parlementaire mais seulement l'accord des différents gouvernements³⁰⁶. Un accord de base est pris, avec assentiment parlementaire, prévoyant les grandes lignes directrices et organisant la possibilité d'exécuter ces principes communs par ces accords de coopération dits « d'exécution ».

Il existe des accords de coopération obligatoires, qui s'apparentent à des actes législatifs et qui s'avèrent contraignants pour les législateurs concernés³⁰⁷. Leur respect n'est pas contrôlé par la Cour Constitutionnelle mais bien par des juridictions *ad hoc* de coopération, suivant le modèle de l'arbitrage en droit international. La Cour constitutionnelle a cependant déjà pu se

³⁰⁴ Art. 92*bis* de la LSRI.

³⁰⁵ M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 959.

³⁰⁶ Art. 92*bis*, §1^{er}, al. 3 de la LSRI.

³⁰⁷ Article 92*bis* §§2 et 4*undecies* de la LSRI ; C.-H. BORN, Droit du développement durable, Syllabus, *op. cit.*, p. 91.

déclarer compétente pour vérifier le respect de l'obligation de conclure des accords de coopération, en vertu du principe de proportionnalité, en considérant que l'absence de conclusion d'accord de coopération portait atteinte à ce principe³⁰⁸.

La LSRI permet également la conclusion d'accords de coopération facultatifs³⁰⁹. Des accords de coopération ont pu donc être conclus dans des matières où la seule concertation est requise. C'est le cas de la politique climatique³¹⁰.

Il convient également de relever un nouveau type de coopération, celui de la « coopération prétorienne »³¹¹. Récemment, le juge, soit la Cour constitutionnelle, a déjà pu admettre pour certains pans de la politique climatique l'obligation de conclure un accord de coopération en raison du caractère trop imbriqué des compétences³¹². Dans ce genre d'affaire, la Cour maintient les effets annulés d'une disposition pour une durée déterminée, ce qui « en pratique, revient à imposer la conclusion d'un accord de coopération endéans ce délai, au risque de créer un vide juridique »³¹³.

Section 3. La naissance et l'évolution de la politique climatique en Belgique

Sous-section 1^{ère}. Les années 1980 – 2000

On relève pendant cette période l'institution du Comité de concertation en 1980, l'organisation de la signature des traités mixtes et de la représentation de la Belgique sur la scène internationale en 1994 et un accord de coopération en 1995 instituant la conférence interministérielle pour l'environnement.

Avant la naissance de la politique climatique belge, un organe de coopération essentiel, le Comité de concertation, est institué par la LSRI³¹⁴. L'article 31 stipule que ce Comité est composé paritairement des gouvernements fédéral et des entités fédérées. Les ministres s'y retrouvent pour discuter et prendre des décisions sans pour autant qu'il y ait d'ascendant. Les décisions doivent y être prises sous consensus sous peine de ne pas conduire à un accord. Le Comité de concertation, considéré comme l'organe de coopération le plus important existant en Belgique, peut notamment créer en son sein des réunions spécialisées en une matière définie³¹⁵,

³⁰⁸ C. const, arrêt n° 40/2012, du 8 mars 2012, B.5.

³⁰⁹ Art. 92bis, §1^{er} de la LSRI.

³¹⁰ C.-H. BORN, Droit du développement durable, Syllabus, *op. cit.*, p. 92.

³¹¹ D. MISONNE et E. HANNON, *op. cit.*, p. 4.

³¹² Voy. notamment C. const, n° 33/2011, B.10.2. ; C. const, n° 76/2012 du 14 juin 2012, B.11.2.

³¹³ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 233.

³¹⁴ Loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

³¹⁵ Article 31bis LORI.

nommées « conférences interministérielles »³¹⁶. Elles sont composées de membres du gouvernement fédéral et des exécutifs des Communautés et des Régions mais ne sont cependant pas dotées d'un pouvoir de décision contraignant et ont plutôt un rôle de préparation des accords de coopération³¹⁷.

Il est également important de mentionner la manière dont l'État belge s'est organisé, en 1994, pour régler la question de la représentation internationale et de la conclusion des traités mixtes. Au niveau international, le défi de la Belgique est de parler unanimement. Il faut qu'elle s'organise pour cela en amont, afin d'assurer une cohérence et une action efficace sur la scène internationale. Un accord de coopération relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes a été conclu le 8 mars 1994³¹⁸, instaurant un système de concertation placé sous la tutelle de la Conférence interministérielle de la politique étrangère (CIPE) instituée pour l'occasion. Les entités compétentes en la matière du traité participent sur un pied d'égalité à son processus de négociation. Le traité est ensuite signé par tous les gouvernements des entités concernées et chaque assemblée parlementaire correspondante doit donner son assentiment. C'est l'autorité fédérale qui se charge de la ratification du traité (acte qui engage la Belgique sur le plan international)³¹⁹.

Concernant la représentation internationale, l'article 92*bis*, §4*bis* de la LSRI impose aux entités de conclure un accord de coopération afin de déterminer quelles entités sont habilitées à représenter la Belgique et à prendre position lors de rencontres internationales. Un accord-cadre de coopération a été conclu, conformément à ce prescrit, le 30 juin 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions réglant la problématique de la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes³²⁰. Cet accord n'empêche pas les autorités de conclure des accords de coopération spécifiques lorsqu'il existe des modalités particulières de représentation³²¹.

³¹⁶ E. VANDENBOSSCHE, « Het overlegcomité: een instelling in opmars? », in E. Vandenbossche (dir.), *Evoluties in het Belgisch cooperatief federalisme — Evolutions dans le fédéralisme coopératif belge*, Brugge, die Keure, 2013, p. à 17 à 23.

³¹⁷ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 233.

³¹⁸ Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, 8 mars 1994, *M.B.*, 19 juillet 1996, p. 4856.

³¹⁹ M. DEKLEERMAKER, « Une histoire belge : La coopération en matière environnementale et climatique et la COP21 », *Fédéralisme Régionalisme*, volume 18, consulté le 31 mai 2020, p. 4.

³²⁰ Accord-cadre de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes, 30 juin 1994, *M.B.* du 19 novembre 1994.

³²¹ M. DEKLEERMAKER, *op. cit.*, p. 4.

On peut dire que la politique climatique belge est née durant cette même année 1994 par l'adoption d'un « Programme national pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre » à la suite de l'adoption de la CCNUCC³²² et à l'initiative des autorités fédérales. Ce Programme, adopté par les trois Régions et l'État fédéral – qui prévoit diverses initiatives au niveau fédéral et une coordination des initiatives prises au niveau régional - donne suite à la décision du gouvernement fédéral de réduire, d'ici à l'an 2000, les émissions de gaz à effet de serre de 5% par rapport aux niveaux de 1990³²³. Cette ambition se solda par un véritable échec³²⁴.

Un accord de coopération de 1995³²⁵ institue ensuite la conférence interministérielle pour l'environnement (ci-après CIE), émanant du Comité de concertation. Cette conférence est un groupe de travail permanent chargé des questions globales de la politiques environnementale. Elle se compose des ministres fédéraux et régionaux qui sont compétents dans le domaine de l'environnement mais peut s'élargir aux autres membres des gouvernements lorsqu'elle traite de questions touchant également à leurs domaines de compétence. Un accord de coopération institué par les Régions et l'État fédéral prévoit d'ailleurs que lorsque la CIE doit traiter de la problématique liée au climat, elle est élargie aux ministres de l'Energie, des Transports, de la Fiscalité, de la Coopération au développement et de l'Economie³²⁶.

La CIE ne possède pas de pouvoir de décision contraignant mais est un lieu essentiel en matière de coopération environnementale puisque c'est en son sein que les grandes lignes directrices de la politique environnementale sont déterminées et que les accords de coopération sont élaborés³²⁷. Elle doit également, depuis l'accord de coopération de 2002, approuver les propositions de Plan national Climat et de *burden sharing* proposés par la Commission nationale climat³²⁸. Les décisions de la CIE sont préparées et exécutées par différents groupes de travail

³²² A ce propos, voy. *Supra*, Partie I, Chapitre 2.

³²³ Ce programme organisait notamment l'inventaire annuel des émissions de GES, la définition de la taxe sur l'énergie ou des mesures fiscales alternatives, des actions en matière de transports et de mobilité, etc. Seuls quelques-uns de ces éléments furent effectivement mis en œuvre (F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 236).

³²⁴ Voy. l'avis du Conseil fédéral du Développement durable sur la mise en œuvre en Belgique du Protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, approuvé par l'assemblée plénière du Conseil le 28 septembre 1998.

³²⁵ 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.

³²⁶ Article 1^{er}, §7, de l'accord de coopération du 14 novembre 2002 sur le climat relatif à l'établissement, l'exécution et le suivi d'un Plan national Climat, ainsi qu'à l'établissement de rapports, dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques, *M.B.*, 27 juin 2003.

³²⁷ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 234.

³²⁸ Voy. *Infra*, même chapitre, Section 5 ; M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *op. cit.*, p. 67.

dépendant du Comité de Coordination de la Politique Internationale de l'Environnement (CCPIE)³²⁹.

Sous-section 2. Les années 2000 – 2020

Après la ratification du Protocole de Kyoto par la Belgique et la décision européenne relative à l'exécution conjointe des engagements – *EU burden sharing*³³⁰ – la CIE a décidé, en 1998, d'élaborer à l'horizon 1999 un Plan national Climat en fonction des objectifs fixés par le Protocole de Kyoto (-7,5% des émissions de GES).

C'est aux fins de concrétiser ces objectifs que les Régions et l'État fédéral ont conclu un accord de coopération le 14 novembre 2002. Cet accord a institué un autre organe de coopération clé, la « Commission Nationale Climat » (ci-après CNC)³³¹. Il s'agit d'une institution clé de la politique climatique nationale et de la coopération entre les différentes entités. Elle dispose de nombreuses compétences et a pour mission notamment l'élaboration d'un Plan national climat³³² en collaboration avec la CIE élargie³³³.

La CNC se compose de quatre mandataires effectifs et de trente-deux membres désignés par les gouvernements de chaque partie à l'accord. Ses décisions se prennent à l'unanimité et à défaut de consensus, la matière est déferée à la CIE élargie³³⁴. La présidence de l'institution est assurée par le ministre de l'Environnement de chaque entité selon un système de rotation annuelle³³⁵. La CNC est en proie à de nombreuses critiques relatives notamment à ce système de présidence qui aurait un impact négatif sur la continuité du travail et le déroulement des négociations. La fréquence de ses réunions varie fortement en fonction de la volonté du président et le changement de président chaque année implique un changement de dynamique et du temps perdu avant que l'expertise ne soit à nouveau acquise³³⁶. Cette critique doit cependant être nuancée puisque le travail permanent du secrétariat permet d'assurer une continuité, un suivi et

³²⁹ Commission Nationale Climat, *Sixième communication nationale sur les changements climatiques en vertu de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques*, Bruxelles, 2013, p. 15.

³³⁰ Décision de la Commission du 14 décembre 2006 établissant les quantités respectives d'émissions attribuées à la Communauté européenne et à chacun de ses États membres relevant du protocole de Kyoto conformément à la décision 2002/358/CE, notifiée sous le numéro C (2006) 6468 (2006/944/CE).

³³¹ Accord de coopération 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.*, 15 juillet 2003.

³³² voy. *Infra*, Partie II, Chapitre II, Section 5.

³³³ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 234.

³³⁴ Art. 9 et 4 de l'accord de coopération du 14 novembre 2002.

³³⁵ Art. 6, §1^{er} et §4, de l'accord de coopération du 14 novembre 2002.

³³⁶ Audition de B. NIEUWEJAERS, *Doc. Parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 253/3, p. 70.

une transition entre les présidences. De plus, la présidence tournante permet peut-être une meilleure implication des différents partenaires³³⁷.

Lors de la création du CNC, le *Milieu-en Natuurraad van Vlaanderen* (Minaraad en abrégé) avait formulé plusieurs craintes au niveau du fonctionnement de la commission. Il s'inquiétait premièrement de la lourdeur de ses objectifs en comparaison avec son obligation de se réunir seulement deux fois par an. En outre, rien ne prévoyait la transparence de la Commission et il n'existait aucun mécanisme efficace permettant de résoudre d'éventuels conflits concernant l'exécution de ses décisions³³⁸. La CNC a également été remise en cause par d'autres institutions comme la Cour des comptes, le Conseil fédéral du développement durable et la jurisprudence du Conseil d'État. Elle n'est pas épargnée non plus concernant le premier Plan national Climat (ci-après PNC) rédigé pour la période 2009-2012, ni concernant sa décision de ne pas établir un Plan national Climat pour la période 2013-2020³³⁹.

L'accord de coopération du 14 novembre 2002 a également rendu possible la création du Plan national Climat 2009-2012 contenant une description de toutes les mesures existantes qui avaient été formellement approuvées pour tous les domaines sectoriels et transversaux par les différentes entités fédérale et régionales³⁴⁰.

Un autre accord important est l'accord sur la répartition des charges nationales pour la première période du protocole de Kyoto (2008-2012), conclu par le Comité de concertation en 2004³⁴¹. La Région wallonne s'engageait dans cet accord à réduire ses émissions de GES de 7,5%, la Région flamande de 5,2%, et la Région Bruxelles-Capitale se voyait octroyer une marge d'augmentation de ses GES de 3,475% par rapport à l'année 1990. Le Gouvernement s'engageait également à prendre des mesures internes complémentaires pour une réduction d'au moins 4,8 millions de tonnes d'équivalent CO₂ avec évaluation annuelle³⁴².

³³⁷ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 234.

³³⁸ M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *op. cit.*, p. 66 ; D. MISONNE et E. HANNON, *op. cit.*, p. 4 ; Avis n° 42.387/VR sur le 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.*, Sénat, session 2006-2007, n° 2411/1, p. 34.

³³⁹ Avis n° 42.387/VR sur le 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.*, Sénat, session 2006-2007, n° 2411/1, p. 34.

³⁴⁰ « Plan national Énergie-Climat 2021-2030 », Service public fédéral, disponible sur <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/plan-national-energie-climat-2021-2030>, consulté le 12 avril 2020.

³⁴¹ Voy. *Supra*, Partie I, Chapitre 1, Section 2 ; Accord du Comité de concertation du 8 mars 2004 : Kyoto - Répartition des charges nationales.

³⁴² F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 237.

Le PNC 2009-2012, prévu par l'accord de coopération du 14 novembre 2002, avait pour objet de formaliser les axes stratégiques prioritaires de la Belgique en vue d'atteindre les objectifs du Protocole de Kyoto, de mettre en place un système coordonné de surveillance pour assurer le suivi, l'évaluation et l'adaptation des politiques et mesures ainsi que d'initier l'élaboration d'une stratégie nationale d'adaptation au changement climatique³⁴³. Il visait en outre une préparation à long terme de la lutte contre le réchauffement climatique. Ce PNC – et partant, la CNC l'ayant institué – a été fort critiqué pour son manque de vision stratégique. On lui reprochait de n'être que le résultat d'une addition de trois rapports déjà adoptés en la matière, rendant le plan final décousu et dépourvu d'articulation des différentes mesures envisagées³⁴⁴.

En outre, la CNC avait initialement prévu d'établir un nouveau PNC pour la période 2013-2020. Elle n'a cependant jamais concrétisé le projet, préférant se concentrer sur le Plan National Énergie-Climat (ci-après PNEC) 2021-2030, estimant la réalisation du PNC 2013-2020 superflue, les entités possédant déjà leur propre plan.³⁴⁵ La politique climatique nationale pour la période 2013-2030 se caractérise donc par l'absence de plan national, pourtant requis par l'accord de coopération de 2002.

Section 4. L'épisode du *burden sharing*.

L'objectif de la création d'un nouvel accord de coopération était de répartir les objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020³⁴⁶. Il était aussi nécessaire que les entités fédérées et l'autorité fédérale s'accordent sur la position de la Belgique sur la scène internationale en matière de réchauffement climatique à l'occasion de la COP21, Conférence des Parties instaurant l'Accord de Paris. Cet épisode est intéressant à décrire parce qu'il illustre parfaitement les problèmes internes inhérents au système fédéral belge.

Les négociations ont commencé en 2008 à l'occasion de l'adoption par l'Union européenne du paquet Énergie-Climat pour aboutir, fin 2016, à l'adoption d'un accord de coopération. Huit années parsemées de rebondissements se sont donc écoulées. En 2009, la CNC, en collaboration avec le groupe Concertation entre l'État et les Régions en matière d'énergie (CONCERE), a mandaté un groupe de travail spécifique – le groupe de travail technique Énergie-

³⁴³ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 237.

³⁴⁴ Ces critiques ont notamment été formulées par le Conseil socio-économique flamand (SERV), le Minaraad et le Service « Changements climatiques » du S.P.F Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et environnement dans un rapport de 2013, ainsi que par certains auteurs de doctrine (M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, *op. cit.*, p. 66).

³⁴⁵ Décision 1er février 2017 de la Commission nationale Climat, disponible sur www.cnc-nkc.be/sites/default/files/meeting/decisions/170201_decisions_, consulté le 24 avril 2020.

³⁴⁶ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 239.

Climat – pour produire des recommandations aux parties concernées. Ce groupe, dont les membres étaient désignés par les 4 parties (Autorité fédérale et Régions), a déposé un premier rapport en 2010. Cependant, la crise gouvernementale de 2010-2011 a entraîné un arrêt des négociations. Un rapport actualisé a été transmis à la CNC en 2012 et les discussions ont repris en 2013 au niveau de la CNC, sous la présidence de la Région wallonne. Un premier groupe de travail a alors été chargé de rédiger un accord de coopération.

Parallèlement, une note a vu le jour le 17 décembre 2013 proposant au comité de concertation un projet d'accord politique. Malgré plusieurs clés de répartition proposées par la Région wallonne, aucun consensus n'est dégagé à cause des divergences d'opinion entre les 3 Régions³⁴⁷. En 2014, une contre-proposition est déposée par la Région flamande. Elle est rejetée par les autres entités, désirant recommencer les négociations sur base de la note du 17 décembre 2013. Cependant, ces négociations se soldent encore une fois par un échec et c'est seulement le 4 décembre 2015, soit quatre jours après le début de la COP21, que les 4 entités trouvent un accord sous la pression.

Cet accord est cependant politique, dépourvu de portée juridique et porte sur des problématiques bien plus larges que celles soulevées par la Conférence des Parties. De plus, l'accord concerne la répartition de émissions pour les secteurs non-SEQE pour la période 2013-2020 et des objectifs concernant les énergies renouvelables pour 2020, alors que la COP21 visait à établir une stratégie post 2020.

Cet accord, adopté *in extremis*, est donc un pis-aller pour combler l'absence de consensus préalable. On le devine, le premier ministre Charles Michel s'est donc initialement présenté à la 21^{ème} Convention des Parties sans accord climat intra-belge. À ce propos, le réseau *Climate Action Network* reprenant plus de 900 ONG a remis à la Belgique le titre peu honorifique de « fossile du jour » soutenant que la Belgique était « le parfait exemple de ce qu'un pays riche industrialisé ne devrait pas faire en venant à des négociations internationales sur le climat »³⁴⁸.

Ces négociations houleuses, qui s'apparentent à un « feuilleton inédit pour les observateurs du droit public belge »³⁴⁹, sont en fait l'inquiétant reflet d'un pays qui peine à s'unir face à une situation aussi préoccupante. Il semble que les intérêts des Régions dans la politique de lutte contre le réchauffement climatique divergent. La Région flamande concentre le plus

³⁴⁷ Audition de Dominique Perrin, *Doc. parl.*, Sénat, 2016-2017, n° 253/3, p. 48.

³⁴⁸ « La Belgique, risée des ONG de la COP21 : « Le parfait exemple de ce qu'il ne faut pas faire », Le Vif, disponible sur <https://www.levif.be/actualite/environnement/la-belgique-risee-des-ong-de-la-cop21-le-parfait-exemple-de-ce-qu-il-ne-faut-pas-faire/article-normal-437481.html>, consulté le 25 avril 2020.

³⁴⁹ M. DEKLEERMAKER, *op. cit.*, p. 11.

d'activités agricoles sur son sol, la Région wallonne est la plus boisée du pays et la Région de Bruxelles-Capitale est une Région essentiellement urbaine³⁵⁰. Ces différences d'enjeu expliquent partiellement pourquoi la négociation en matière de climat est aussi difficile³⁵¹.

Toujours est-il que cet accord politique prévoit l'adoption d'un accord de coopération pour janvier 2016 au plus tard. Cependant, les négociations sont ralenties pour plusieurs raisons. Premièrement, le désaccord sur les critères à utiliser pour la répartition des objectifs entre les collectivités. Ensuite, le souhait de la Région flamande, non partagé par les autres entités, d'ajouter un mécanisme de solidarité et enfin l'annonce du CDH de sa volonté de ne plus gouverner avec la majorité en place, qui crée un blocage politique au niveau régional wallon et bruxellois³⁵². Finalement, l'accord de coopération 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 est adopté le 12 février 2018.

Cet accord de coopération du 12 février 2018 relatif au partage des objectifs belges climat et énergie cristallise l'objectif belge de réduction des émissions de GES de 15% pour 2020 par rapport à 2005³⁵³. Cet objectif est réparti entre les Régions de la manière suivante : réduction de 15,7% pour la Région flamande, de 14,7% pour la Région wallonne et de 8,8% pour la Région de Bruxelles-Capitale. Cette responsabilité accordée aux Régions montre bien leur importance en matière climatique.

Section 5. Le PNEC 2021-2030

La Belgique est actuellement tenue de réduire pour 2030 de 35% ses émissions provenant des secteurs « non ETS » (transport intérieur, bâtiments, agriculture, déchets, etc.) par rapport à 2005, afin de respecter les exigences fixées dans le règlement 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de GES par les États membres de 2021 à 2030³⁵⁴.

Dans ce contexte, les États membres ont été tenus auprès de l'Union européenne d'adopter des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat pour la période 2021-2030. Ils devaient présenter leurs projets de plan avant la fin de l'année 2018 et les plans définitifs avant

³⁵⁰ M. DEKLEERMAKER, *op. cit.*, p. 11.

³⁵¹ *Ibidem*, p. 13.

³⁵² F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 243.

³⁵³ 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.

³⁵⁴ Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) no 525/2013, *J.O.U.E.*, L.156, 19 avril 2018, p. 39.

la fin de l'année 2019³⁵⁵. La Belgique a respecté ses obligations *in extremis* puisqu'elle a transféré son premier projet de plan le 31 décembre 2018 et son projet définitif à la fin de l'année 2019³⁵⁶. Ce PNEC est en réalité une juxtaposition des quatre plans relatifs aux différentes entités. Chaque plan a donc son propre contenu et sa propre approche³⁵⁷. Cette manière de procéder ne donne probablement pas l'image d'une Belgique unie et reflète la nécessité de créer un système de coopération plus efficace entre les différentes entités pour faciliter l'articulation des différentes politiques climatiques. C'est dans cette optique qu'un groupe d'académiques néerlandophones et francophones³⁵⁸ a présenté le 1^{er} février 2019 une proposition de « Loi climat ».

Section 6. L'échec de la proposition de « Loi climat »

Cette proposition de « Loi climat », qui a été déposée à la Chambre la semaine suivant sa présentation, avait pour ambition de définir « les objectifs globaux de la Belgique en matière de politique climatique et la manière dont l'autorité fédérale, les communautés et les régions coordonnent leurs compétences, afin de garantir l'efficacité des politiques »³⁵⁹. Elle souhaitait également prévoir une politique climatique ambitieuse et cohérente. Par ces ambitions, elle répondait aux revendications citoyennes – exprimées notamment via des marches pour le climat – d'accélération de la lutte contre le changement climatique. Elle était également dans la lignée du gouvernement fédéral qui, par la voix de Charles Michel, avait promis de faire du climat un thème central de sa politique³⁶⁰.

Cette proposition n'a pas été très bien accueillie du côté des partis néerlandophones, surtout par la N-VA mais aussi par le CD&V et l'Open VLD. Ils ont déclaré que cette proposition était en réalité la septième réforme de l'État. Elle aurait selon eux pour but de défédéraliser l'État en permettant à l'État fédéral de dicter des lois en matière de climat ou d'environnement. Elle

³⁵⁵ « Cadre d'action en matière de climat et d'énergie d'ici à 2030 : L'action de l'UE », UE, disponible sur https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_fr, consulté le 20 mai 2020.

³⁵⁶ « Plan national Energie-Climat 2021-2030 », <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/plan-national-energie-climat-2021-2030>, consulté le 31 mai 2020.

³⁵⁷ « Plan national énergie-climat », disponible sur <https://www.plannationalenergieclimat.be/fr>, consulté le 31 mai 2020, p.9.

³⁵⁸ 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 (USLB).

³⁵⁹ Article 2 de la 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.

³⁶⁰ « Des universitaires proposent une loi-Climat « clé sur porte » », disponible sur https://www.rtb.be/info/belgique/detail_des-universitaires-proposent-une-loi-climat-cle-sur-porte?id=10134699, consulté le 5 juin 2020.

entraînerait également le risque, selon certains parlementaires, de voir la politique climatique traitée par des juges et non par des parlementaires³⁶¹.

Le Conseil d'État a rendu un avis le 4 mars 2019 sur cette proposition contenant une critique principale concernant la compétence du législateur spécial pour adopter cette loi³⁶². Selon cet avis, la proposition de loi ne respecterait pas les compétences du législateur spécial parce qu'elle concrétiserait elle-même la politique climatique, en lieu et place des législateurs respectifs compétents en la matière³⁶³. De plus, les articles 39, 127 §1^{er} et 128 §1^{er} de la Constitution ne peuvent pas fonder l'adoption d'une loi spéciale en matière climatique³⁶⁴.

Le Conseil d'État a proposé comme solution à ces problèmes la révision de l'article 7bis de la Constitution, qui impose aux collectivités de poursuivre les objectifs d'un développement durable. Ainsi, « 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 »³⁶⁵.

A la suite de cet avis, une proposition visant à réviser l'article 7bis de la Constitution a été déposée³⁶⁶. Cependant, pour qu'une telle révision soit acceptée, il faut une majorité de deux tiers à la Chambre et au Sénat, ainsi qu'une majorité dans chaque groupe linguistique. Pour les mêmes raisons que celles précitées, les partis politiques néerlandophones, à l'exclusion des écologistes et des socialistes, ont refusé cette révision. Ainsi, la proposition de « Loi climat » n'a jamais vu le jour en Belgique. Pourtant, elle était plus que prometteuse et aurait permis à la Belgique de concrétiser l'adoption d'objectifs ambitieux pour la lutte contre le changement

³⁶¹ Question n° 02.02 de Mme Veerle Wouters du 07 février 2019 (Ndls), *Q.R.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, p. 3.

³⁶² 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.

³⁶³ C.E., avis n° 65.404/AG du 4 mars 2019, §2.8 et §2.10.

³⁶⁴ C.E., avis n° 65.404/AG du 4 mars 2019, §2.12.

³⁶⁵ C.E., avis n° 65.404/AG du 4 mars 2019, §2.12.

³⁶⁶ Proposition visant à insérer un titre 1^{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

climatique. Elle représente également une opportunité manquée pour l'État belge d'améliorer la coordination entre les différentes entités et de postuler d'une plus grande cohésion.

Conclusion de la Partie II

En Belgique, les émissions de GES ont diminué de 19% en 2018 par rapport à l'année de référence 1990. Il faut cependant ajouter les émissions dues à l'import³⁶⁷. Celles-ci représentent 82,54% supplémentaires en 2017³⁶⁸. A titre d'exemple, en 2017, les émissions totales de GES en Belgique (hors secteur de l'utilisation des terres et des forêts) sont estimées à 118MtéqCO₂. En ajoutant le bilan des importations, ce chiffre grimpe à 215 MtéqCO₂. D'ailleurs, l'étude du Bureau fédéral du Plan conclut qu'entre 1995 et 2007, l'empreinte carbone totale (bilan des imports inclus) a légèrement augmenté, alors que les émissions territoriales ont diminué³⁶⁹. Cette empreinte carbone totale permet de relativiser les résultats qui semblent très positifs en Belgique si on enlève les émissions liées à la consommation importée, puisque c'est bien l'ensemble de notre consommation qui affecte le climat.

Ces résultats nous amènent au même constat qu'au niveau international : les instruments mis en place n'ont pas les effets escomptés. Les résultats ne correspondent pas aux attentes. De plus, la coopération est marquée par plusieurs faiblesses : la Commission nationale climat fonctionne de manière opaque, les plans nationaux sont une juxtaposition des plans des différentes entités et ne postulent donc d'aucune cohérence et la proposition d'une loi climat – qui aurait rendu les objectifs plus facilement réalisables et amélioré la cohérence – n'a pas été retenue. Les divergences d'opinion des collectivités ne sont pas compensées par une coopération qui fonctionne – l'épisode du *burden sharing* en est un exemple parlant.

Des solutions peuvent être envisagées pour améliorer la coopération en matière de climat en Belgique. Pourquoi ne pas envisager un rôle croissant de la Cour constitutionnelle permettant d'imposer aux collectivités de coopérer pour certaines compétences tellement imbriquées qu'il serait impossible d'agir seul. Cela pourrait pallier l'aspect facultatif des accords de coopération en matière de climat, qui semble d'ailleurs complètement désuet étant donné l'urgence actuelle.

De plus, un rapport du Sénat publié le 23 janvier 2017 suggère des solutions intéressantes pour améliorer la coopération en matière de climat. Trois principales conclusions méritent d'être

³⁶⁷ « Réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) », IWEPS, 1^{er} juin 2020, disponible sur <http://www.iweps.be>, consulté le 15 juillet 2020.

³⁶⁸ « CO₂ emissions embedded in trade, 1990 to 2017 », Our World in Data, disponible sur <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>, consulté le 15 juillet 2020.

³⁶⁹ C. HAMBYE *et al.*, « Belgium's Carbon Footprint - Calculations based on a national accounts consistent global multi-regional input-output table », Bureau fédéral du Plan, <https://www.plan.be>, 2017.

soulignées. Premièrement, le rapport estime qu'il faut un lieu interparlementaire permanent de discussion sur le climat, adopté de manière concertée. Ensuite, il suggère une meilleure responsabilisation du comité de concertation aux enjeux climatiques. Et finalement, il conseille de moderniser la CNC par la création d'un nouvel accord de coopération, d'un suivi parlementaire, d'une ouverture à la société civile, de la conformisation aux exigences européennes et de la publication de ses décisions³⁷⁰.

Il est également suggéré par F. Vanrykel qu'un ministre du Climat soit chargé, dans chaque entité, d'assurer la coordination interne de la politique en matière de climat³⁷¹.

Nous nous permettons d'ajouter qu'il serait probablement opportun qu'un Plan national Énergie-Climat contenant une politique climatique unifiée pour la Belgique entière soit adopté. Il est également souhaitable que l'État belge adopte un jour une loi climat ambitieuse, à l'image de la proposition faite en 2019.

³⁷⁰ D. MISONNE et E. HANNON, *op. cit.*, p. 6.

³⁷¹ F. VANRYKEL, *op. cit.*, p. 244.

CONCLUSION

Aujourd'hui, la lutte contre le réchauffement climatique a indéniablement une place fondamentale dans les politiques internationale, européenne et nationale. Au fur et à mesure des signaux toujours plus alarmistes des scientifiques, le droit à petit à petit pris sa part de responsabilité dans ce défi de notre temps.

Le droit s'approprie des phénomènes sociétaux et ce faisant, reflète la manière dont la société – à un moment donné et à une époque donnée – désire y répondre. Il est en ce sens fondamental parce qu'établissant des droits, des devoirs et des normes, il est une des clés pour faire face à un tel défi. Cependant, le changement climatique pousse le droit dans ses retranchements : lui qui a établi des frontières, décentralisé des pouvoirs, attribué des compétences, classé des secteurs, etc., le voilà contraint de fonctionner autrement. Il lui faut unir, au-delà de toute frontière, les États. Il lui faut rassembler les compétences de tout un chacun et surtout, il lui faut adopter une vision globale et systémique du problème dont il est question. Plus encore, l'urgence lui impose de frapper vite et fort, lui à qui la démocratie prescrit lenteur et concessions.

Certains rapprochements peuvent-être opérés entre les trois niveaux analysés dans ce travail. Premièrement, et on le souligne à nouveau, il y a une véritable volonté d'agir qui s'est traduite par des mesures concrètes. On constate également une évolution des objectifs toujours revus à la hausse, quand on compare les instruments anciens aux nouveaux qui les remplacent. Il semble qu'il soit clair à tous les niveaux que la lutte contre le changement climatique nécessite des mesures d'atténuation et d'adaptation ambitieuses. En effet, tous les instruments adoptés récemment – que ce soit l'Accord de Paris ou l'accord de coopération de 2018 en Belgique – ont des objectifs à la hauteur des attentes des scientifiques et des citoyens. Ils visent une nette réduction des émissions de GES d'ici à 2030. L'Accord de Paris et le programme du « Pacte vert » de l'Union européenne ont l'ambition d'une neutralité carbone d'ici à 2050.

Concernant l'Accord de Paris, les engagements des Parties ne pourraient au mieux permettre qu'une réduction des émissions de GES d'un tiers par rapport à ce qui est attendu. L'Accord souffre également des difficultés inhérentes au droit international. On pense notamment au processus de négociation entre les pays en voie de développement et les pays développés dont les intérêts sont forts différents – ainsi qu'au rattachement de l'Accord à la CCNUCC, nécessaire pour compter les États-Unis parmi les Parties. Les compromis qui en ont résulté ont affaibli l'Accord de Paris : il n'est pas contraignant et les contributions déterminées

au niveau national sont tout à fait libres. En outre, il est assez décevant que les États-Unis, ayant grandement influencé les négociations, se retirent une fois l'Accord adopté – surtout quand on mesure l'importance de leur participation, tant au niveau de leur capacité de financement qu'au niveau de leur responsabilité dans les émissions de gaz à effet de serre mondiales. Les COP, supposées dynamiser l'Accord, ne sont pas à la hauteur des attentes non plus : en témoigne la remise par deux fois à l'année suivante de la mise en œuvre pourtant cruciale de l'article 6 relatif à l'établissement d'un marché du carbone.

Il nous semble important de souligner que l'Accord de Paris crédibilise les actions en justice des citoyens. Ces dernières pourraient avoir un rôle important, et permettre entre autres d'exercer une réelle pression sur les États pour qu'ils respectent leurs engagements. C'est une piste qu'il convient d'explorer et qui donne un sérieux espoir de compensation des défaillances inhérentes au droit international exposées ci-dessus.

On l'a observé, les émissions continuent d'augmenter à l'échelle mondiale – moins rapidement – certes. Il y a donc une progression, mais elle est insuffisante pour éviter les graves conséquences attendues au-delà des 2°C d'augmentation de la température. Il faudra à la communauté internationale la volonté et le courage de tenir ses engagements. Les espoirs reposent désormais sur la COP26 de Glasgow, malheureusement reportée à 2021 étant donné la crise du Covid-19 à laquelle nous faisons face actuellement.

Dans ce contexte d'évolution certes positive mais loin d'être à la hauteur, il est important que l'Union européenne s'inscrive dans une démarche de *leader* mondial en matière de lutte contre le changement climatique. Il lui faut montrer l'exemple, et le ton a été donné par l'adoption du très ambitieux Pacte vert ainsi que de la proposition de la Loi climat à l'échelle européenne : l'Union européenne semble déterminée à endosser ce rôle. Sa compétence en matière d'environnement lui donne la capacité d'adopter des mesures contraignantes pour les États membres – avantage considérable par rapport au droit international. L'avenir nous dira si ses ambitions et sa récente politique en matière de climat porteront leurs fruits. Cependant, elle aussi est en proie à certaines difficultés. La sortie de l'Union européenne opérée par le Royaume-Uni a déstabilisé ses fondations, et il faut espérer que les autres États membres resteront unis pour faire face aux multiples crises. En outre, la différence de vulnérabilité face aux conséquences des changements climatiques ainsi que la dépendance des États membres aux énergies fossiles seront des défis de taille pour l'avenir.

Nous espérons que l'État belge saura diminuer ses importations, car nous l'avons vu, le bilan global de son empreinte carbone n'est pas à la hauteur de ses ambitions. On peut néanmoins lui reconnaître l'amélioration des techniques de production et d'utilisation d'énergie ainsi que l'arrêt de l'utilisation du charbon, provoquant une nette diminution des émissions de gaz à effet de serre émis sur le territoire. Il est important de continuer dans cette voie, et le plus grand enjeu de la Belgique est sans doute de faire de son fédéralisme une force en la matière. Il faut espérer que les différentes collectivités sauront marcher ensemble vers un but collectif en laissant de côté leurs divergences. Ce n'est cependant pas la tendance montrée par les récents événements, de l'épisode du *burden sharing* à l'échec de l'adoption d'une loi climat, en passant par l'hétérogénéité du PNEC 2021-2030.

Cependant, des améliorations sont possibles. L'on pense notamment à la modernisation de la CNC, la création d'un lieu interparlementaire permanent de discussion sur le climat et la charge pour un ministre de chaque entité d'assurer la coordination interne de la politique en matière de climat. La Cour constitutionnelle peut jouer un rôle important en obligeant les collectivités à coopérer pour certaines compétences trop imbriquées pour agir seul. Il est urgent que des mécanismes comme ceux-ci soient mis en place, pour que les différentes entités puissent coopérer efficacement pour la mise en œuvre de la stratégie à l'horizon 2030 et l'élaboration d'une seule et même vision à l'horizon 2050.

Pour conclure, il est clair que les instruments analysés dans ce travail ont tous un immense potentiel et que leurs ambitions sont assez hautes pour lutter efficacement contre le réchauffement climatique. Il est également certain que de nombreuses améliorations sont possible au niveau supranational et national, mais cela ne garantit pas concrètement que l'on soit capable de respecter ces engagements. En tout cas, rien dans ce que l'on a pu observer ne permet de l'affirmer. Dans ce contexte, il n'est pas incohérent que d'autres pistes soient explorées, mais celles-ci impliqueraient des changements sociétaux beaucoup plus profonds. Nous espérons que le droit suivra la piste garantissant l'avenir le plus juste et le plus durable pour tous les hommes.

Il n'est malheureusement pas possible de clôturer notre travail sans mentionner le bouleversement planétaire et la crise sans précédent que l'on connaît actuellement depuis l'apparition du Covid-19 début 2020. Bien qu'elle doive évidemment être combattue de la meilleure manière possible, nous espérons que la problématique du réchauffement climatique ne sera pas relayée au second plan. Nous le rappelons, les conséquences d'un tel phénomène pourraient être encore plus dévastatrices que la crise du Coronavirus si les émissions de CO₂ ne diminuent pas drastiquement et très rapidement.

BIBLIOGRAPHIE

Législations

Nations Unies

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.

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.

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

Union européenne

Droit primaire

Traité du 7 février 1992 sur l'Union européenne

Traité sur le fonctionnement 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, 25 octobre 2003.

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.

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.

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.

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.

Directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie, *J.O.U.E.*, L.285, du 31 octobre 2009.

Directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments, *J.O.U.E.*, L.153, du 18 juin 2010.

Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) no 525/2013, *J.O.U.E.*, L.156, du 19 avril 2018.

Travaux préparatoires

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Rapport de situation sur la stratégie 2007 en faveur du développement durable (SEC(2007)1416).

« A Clean Planet for all - A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy », COM (2018) 773.

« L'UE et l'accord de Paris sur le climat : bilan des progrès réalisés à la COP de Katowice », COM(2018) 716.

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions "The European Green Deal", COM/2019/640 final.

Résolution du Parlement européen du 14 mars 2019 sur le changement climatique – une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat conformément à l'accord de Paris [2019/2582(RSP)].

Commission européenne, « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat) », Bruxelles, 4 mars 2020, Bruxelles, le 4.3.2020 COM(2020) 80 final 2020/0036 (COD).

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'investissement pour une Europe durable - Plan d'investissement du pacte vert pour l'Europe, COM(2020) 21 final.

Décision de la Commission du 14 décembre 2006 établissant les quantités respectives d'émissions attribuées à la Communauté européenne et à chacun de ses États membres relevant du protocole de Kyoto conformément à la décision 2002/358/CE, notifiée sous le numéro C (2006) 6468 (2006/944/CE).

Soft law

Décision 1/CP.21, Adoption de l'Accord de Paris, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 janvier 2016.

Assemblée générale de l'ONU, « Problèmes du milieu humain », Doc. n°2398 (XXIII), 3 décembre 1968.

Belgique

Constitution coordonnée, art. 1^{er}, 161, 170, 171 et 172.

Loi spéciale de réformes institutionnelles du 9 août 1980.

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

Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, *M.B.*, 19 juillet 1996.

Accord-cadre de coopération du 30 juin 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes, *M.B.* du 19 novembre 1994.

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

Accord de coopération du 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.*, 15 juillet 2003.

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.

Travaux préparatoires

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.

Avis du Conseil fédéral du Développement durable sur la mise en œuvre en Belgique du Protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, approuvé par l'Assemblée plénière du Conseil le 28 septembre 1998.

Avis n° 42.387/VR sur le 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., 2006-2007, n° 2411/1, p. 34.

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

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.

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.

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, 31 janvier 2019.

Discussions parlementaires

Audition de D. PERRIN, *Doc. parl.*, Sén., 2016-2017, n° 253/3, p. 48.

Audition de B. NIEUWEJAERS, *Doc. parl.*, Sén., 2016-2017, n° 253/3, p. 70.

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

Jurisprudence

Jurisprudence internationale

Cour Internationale de Justice. Projet de Gabčíkovo- Nagymaros. *Slovaquie/ Hongrie*, arrêt du 25 septembre 1997, *rec.* 1997.

Jurisprudence belge

Cour constitutionnelle

C. const., 28 novembre 1996, arrêt n°68/96.

C. const., 21 juin 2000, arrêt n°76/2000

C. const., 24 juin 2003, arrêt n°92/2003.

C. const., 6 octobre 2004, arrêt n°168/2004

C. const., 7 décembre 2005, arrêt n°185/2005.

C. const., 5 janvier 2009, arrêt n°2/2009.

C. const., 16 juillet 2009, arrêt n°116/2009.

C. const., 27 janvier 2011, arrêt n°8/2011.

C. const., 2 mars 2011, arrêt n°33/2011.

C. const., 8 mars 2012, arrêt n°40/2012

C. const., 14 juin 2012, arrêt n°76/2012.

C. const., 13 juin 2013, arrêt n°91/2013.

C. const., 13 novembre 2013, arrêt n°154/2013.

C. const., 23 janvier 2014, arrêt n° 9/2014.

C. const, 28 février 2019, arrêt n°38/2019.

Jurisprudence Pays-Bas

Tribunal civil de La Haye, 24 juin 2015, Urgenda c. Pays-Bas, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.

Doctrine

Ouvrages

BRACKE, S., *et al.*, *La Belgique pour débutants*, Bruges, la Charte, 2017.

BODANSKY, D. *et al.*, *International Climate Change Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

BORN, C.-H., *Syllabus – Cours de développement durable*, Notes de cours, Louvain-la-Neuve, Faculté de droit et de criminologie de l'Université catholique de Louvain, 2019.

BURKEL, J.-C., *Secteurs d'activités et diplomatie climatique*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

CHENEVIÈRE, C., *Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre - Protéger le climat, préserver le marché intérieur*, Bruxelles, Larcier, 2018.

DE CORTE, R. et De GROOTE, B. *Handboek Civiel Recht 2011*, Gent, Larcier, 2011.

De SADELEER, N., *Syllabus – Cours de droit de l'environnement*, Notes de cours, Louvain-la-Neuve, Faculté de droit et de criminologie de l'Université catholique de Louvain, 2017.

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

DUPUY, J.-M. et VINUALES, J.-E., *Introduction au droit international de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

LARMUSEAU, I. *et al.*, *Vlaams omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Vanden Broele, 2016.

MALJEAN-DUBOIS, S. et WEMAËRE, M., « La diplomatie climatique. Les enjeux d'un régime international du climat », Paris, A. Pedone, 2010.

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

PIRON, D., *Gouverner les régions par les finances publiques*, Bruxelles, Larcier, 2019.

ROSOUX, G., *Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2020.

UYTTENDAELE, M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Limal, Anthemis, 2014.

Articles de revue et contribution à un ouvrage collectif

BINET, C., « L'Europe et son Green Deal – Quel avenir pour le climat ? », *J.T.D.E.*, 2020, n°5, p. 207 à 211.

BODANSKY, D., « The United Nations Framework Convention on Climate Change: A commentary », *Yale Journal of International Law*, 1993, vol. 18, p. 453 à 554.

BODANSKY, D., « Deconstructing the precautionary principle », in D.Caron et H. Scheiber (dir.), *Bringin New Law to Ocean Waters*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2004.

BONBLED, N., *Le droit de l'Union européenne, facteur de centralisation du système fédéral belge*, in E. Vandenbossche, S. Van Drooghenbroeck (eds), *Europese voorschriften en Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2013.

BORN, C.-H., « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *Revue juridique de l'environnement*, 2013/5, p. 205 à 229.

BORN, C.-H., « Adaptation au changement climatique et résilience des territoires : le droit wallon de l'urbanisme à la traîne ? », *Amén. - Env.*, 2018, p. 120 à 147.

BORN, C.-H., BROUHNS, I.-S. et MISONNE, D., « Le changement climatique en Belgique – Avant-propos », *Amén. - Env.*, 2018, p. 61 à 76.

- CHAN, G., STAVINS, R. et JI, Z., « International Climate Change Policy », *Annu. Rev. Resour. Econ.*, 2018, p. 335 à 360.
- CHARTIER, D. et DELÉAGE, E., « Écologie et politique : vingt ans d'engagement, et après ? », *Écol. Pol.*, n° 2, 2012, p. 13 à 20.
- COLLARD, F., « La politique énergétique en Europe », *C.H. CRISP.*, 2018/38-39, p. 5 à 66.
- DE SCHUTTER, O., « Changements climatiques et droits humains : l'affaire *Urgenda* », *Rev. trim. dr. h.*, 2020, n° 123., p. 567 à 608.
- DEGRYSE, J., « La consolidation progressive du régime du climat », *Rev. Dr. Intern. Et dr. Comp.*, 2013/2, p. 147 à 183.
- DEHOUSSE, F. et WUINE, M., «Le grand défi du réchauffement climatique pour le droit international public», *Rev. Dr. Ulg.*, 2019, n°3, p. 377 à 398.
- DEKLEERMAKER, M., « Une histoire belge : La coopération en matière environnementale et climatique et la COP21 », *Fédéralisme Régionalisme*, volume 18 : 2018, p. 1 à 27.
- EL BERHOUMI, M. et NENNEN, C., « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *Amén. - Env.*, 2018, p. 61 à 76.
- FISCHER, C. et MORGENSTERN, R., « Metrics for evaluating policy commitments in a fragmented world: The challenges of equity and integrity », in J. Adly et R. Stavins, *Post-Kyoto International Climate Policy: Implementing Architectures for Agreement*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- GUIOT, J., « Limiter l'augmentation des températures bien en dessous de 2°C : est-ce un objectif atteignable ? » *Rev. jur. environ.*, 2017, vol 42, p. 23 à 32.
- KERBRAT, Y., MALJEAN-DUBOIS, S. et WEMAËRE, M., « Conférence internationale de Paris sur le climat en décembre 2015 : comment construire un accord évolutif dans le temps ? », *J.D.I.*, 2015, p. 1 à 18.
- LAVRYSEN, L., « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et...Agir chacun pour soi dans un contexte européen », *Rev. dr. ULB*, 2009, p. 119 à 167.

- LUCCHINI, L., « Le principe de précaution en droit international de l'environnement : ombres plus que lumières », *A.F.D.I.*, 1999, p. 710 à 731.
- MALJEAN-DUBOIS, S. et WEMAËRE, M., « L'accord à conclure à Paris en décembre 2015 : une opportunité pour « dé » fragmenter la gouvernance internationale du climat ? », *R.J.E.*, 2015, p. 649 à 671.
- MISONNE, D., « La directive 2003/87/CE relative au marché d'émission et a transposition en droit belge. Analyse préliminaire sous le prisme de la répartition des compétences » in F. Maes (dir.), *L'échange des droits de pollution comme instrument de gestion du climat*, Bruges, La Chartre, 2004.
- MISONNE, D., « L'ambition de l'Accord de Paris sur le changement climatique. Ou comment, par convention, réguler la température de l'atmosphère terrestre ? », *Amén. - Env.*, 2018, p. 8 à 26.
- PALLEMAERTS, M., « De Europese Gemeenschap als Verdragsluitende Partij bij het Protocol van Kyoto », in F. Maes (dir.), *Verhandelbare emissierechten als klimaatbeleidsinstrument*, Brugge, die Keure, 2004.
- UYTTENDAELE, M., et VERDUSSEN, M., « Réforme de l'Etat » in M. Uyttendaele et M. Verdussen (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2015.
- VANDEBOSSCHE, E., « Het overlegcomité: een instelling in opmars? », in E. Vandebossche (dir.) *Evoluties in het Belgisch cooperatief federalisme — Evolutions dans le fédéralisme coopératif belge*, Brugge, die Keure, 2013.
- VANRYKEL, F., « La politique belge en matière de climat, entre autonomie et coopération. Quelle place pour une vision commune à l'échelle nationale ? », *R.B.D.C.*, 2017, p. 223 à 245.
- ZHANG, R. « Le protocole de Kyoto et les pays en voie de développement », in Y. Petit (dir.) *Le protocole de Kyoto – mise en œuvre et implications*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2002.

Autres

Rapports du GIEC

GIEC, « Glossaire » in *Changements climatiques 2013 : Les éléments scientifiques. Contribution du groupe de travail I au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, GIEC, Genève, 2013.

GIEC, *Changements climatiques 2013 : Conclusions tirées du Résumé à l'intention des décideurs*, GIEC, Genève, 2014.

GIEC, *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse, résumé à l'intention des décideurs*, GIEC, Genève, 2015.

GIEC, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change, Chapter 13: International cooperation: agreements and instruments*, GIEC, Genève, 2015.

GIEC, *Réchauffement planétaire de 1,5° C : Rapport de synthèse, résumé à l'intention des décideurs, Résumé technique et Foire aux questions*, GIEC, Genève, 2018.

Séminaires et communications

GROUPE BANQUE MONDIALE, « Communiqué de presse en ligne », disponible sur <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2015/11/08/immediate-push-on-climate-smart-development-can-keep-more-than-100-million-people-out-of-poverty>.

D. MISONNE et E. HANNON, « Gouvernance Energie-Climat : où va la Belgique ? », Synthèse de la conférence du 24 avril 2017, coorganisée à l'ULB (IGEAT), dans le cadre des cours « Droit de l'Environnement », dispensé par D. Misonne et « Climat : sciences et politiques » dispensé par E. Hannon, F. Pattyn et J.-L. Tison.

EUROSTAT, « Communiqué de presse du 8 mai 2019 », disponible sur <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9779955/8-08052019-AP-FR.pdf/0439fbf6-8e7f-4d72-877d-f20043624d60>.

Sites internet

Dictionnaire Larousse, disponible sur

<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/anthropoc%C3%A8ne/10911042>, consulté le 12 janvier 2020.

« Vue d'ensemble », Groupe Banque Mondiale, disponible sur

<https://www.banquemondiale.org/fr/topic/climatechange/overview>, consulté le 3 février 2020.

« Émissions par secteur », Service public fédéral, disponible sur [https://climat.be/en-](https://climat.be/en-belgique/climat-et-emissions/emissions-des-gaz-a-effet-de-serre/emissions-par-secteur)

[belgique/climat-et-emissions/emissions-des-gaz-a-effet-de-serre/emissions-par-secteur](https://climat.be/en-belgique/climat-et-emissions/emissions-des-gaz-a-effet-de-serre/emissions-par-secteur), consulté le 10 février 2020.

« Réforme institutionnelle », Service public fédéral, disponible sur [https://www.climat.be/fr-](https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politiquenationale/competences/)

[be/politiques/politique-belge/politiquenationale/competences/](https://www.climat.be/fr-be/politiques/politique-belge/politiquenationale/competences/), consulté le 3 avril 2020.

« Plan national Énergie-Climat 2021-2030 », Service public fédéral, disponible sur

<https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/plan-national-energie-climat-2021-2030>, consulté le 12 avril 2020.

Décision 1er février 2017 de la Commission nationale Climat, disponible sur [https://www.cnc-](https://www.cnc-nkc.be/en/sites/default/files/meeting/decisions/170201_decisions.)

« La Belgique, risée des ONG de la COP21 : « Le parfait exemple de ce qu'il ne faut pas

faire », Le Vif, disponible sur <https://www.levif.be/actualite/environnement/la-belgique-risee-des-ong-de-la-cop21-le-parfait-exemple-de-ce-qu-il-ne-faut-pas-faire/article-normal-437481.html>, consulté le 25 avril 2020.

« La Convention-cadre des Nations Unies : de Rio à Kyoto », Service public fédéral,

<https://climat.be/politique-climatique/internationale/convention-cadre-des-nations-unies>,

consulté le 3 mai 2020.

« Réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) », IWEPS, 1^{er} juin 2020, disponible

sur <http://www.iweps.be>, consulté le 5 mai 2020.

« Système d'échange de quotas d'émissions de l'UE (SEQE-UE), UE, disponible sur

https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_fr, consulté le 5 mai 2020.

« Carbon Market Report : ETS surplus falling to lowest level since 2013», UE, disponible sur

https://ec.europa.eu/clima/news/carbon-market-report-ets-surplus-falling-lowest-level-2013_en, consulté le 5 mai 2020.

« Historique des COPs », Service public fédéral, disponible sur <http://www.ulbinsidecops.com/historique-des-cops.html>, consulté le 10 mai 2020.

« Climat d'action 2030 en matière de climat et d'énergie », Service public fédéral, disponible sur <https://climat.be/politique-climatique/europeenne/paquet-climat-energie-2030>, consulté le 14 mai 2020.

« Cadre d'action en matière de climat et d'énergie d'ici à 2030 : L'action de l'UE », UE, disponible sur https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_fr, consulté le 20 mai 2020.

« Europe: lancement d'une proposition de loi climat et d'une consultation publique sur le pacte climat », Service public fédéral, disponible sur <https://climat.be/actualites/2020/europe-lancement-dune-proposition-de-loi-climat-et-dune-consultation-publique-sur-le-pacte-climat>, consulté le 20 mai 2020.

« Cadre d'action en matière de climat et d'énergie d'ici à 2030 : L'action de l'UE », UE, disponible sur https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_fr, consulté le 20 mai 2020.

« Plan national énergie-climat », disponible sur <https://www.plannationalenergieclimat.be/fr>, consulté le 31 mai 2020.

« Vers la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE ? (Consultation publique) », disponible sur https://www.citepa.org/fr/2020_03_b05/#:~:text=Si%20un%20secteur%20est%20couvert,%C3%A9lev%C3%A9%20dans%20le%20pays%20exportateur., consultée le 31 mai 2020.

« Le Protocole de Kyoto », Service public fédéral, disponible sur <https://climat.be/politique-climatique/internationale/protocole-de-kyoto-2008-2012>, consulté le 31 mai 2020.

« Belgium's Carbon Footprint - Calculations based on a national accounts consistent global multi-regional input-output table », Bureau fédéral du Plan, disponible sur <https://www.plan.be>, consulté le 25 juin 2020.

« Les publications », GIEC, disponible sur <https://www.ipcc.ch/languages-2/francais/>, consulté le 10 juillet 2020.

« Donald Trump engage le retrait officiel des États-Unis de l'accord de Paris sur le climat », Le Monde, disponible sur <https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/11/04/donald-trump->

[engage-le-retrait-officiel-des-etats-unis-de-l-accord-de-paris-sur-le-climat_6018021_3244.html](https://www.fgov.be/fr/themes/transition-energetique/engagements-climatiques/engage-le-retrait-officiel-des-etats-unis-de-l-accord-de-paris-sur-le-climat_6018021_3244.html), consulté le 15 juillet 2020.

« CO₂ emissions embedded in trade, 1990 to 2017 », Our World in Data, disponible sur <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>, consulté le 15 juillet 2020.

« Belgium's Carbon Footprint - Calculations based on a national accounts consistent global multi-regional input-output table », Bureau fédéral du Plan, <https://www.plan.be>, consulté le 15 juillet 2020.

« CO₂ and Greenhouse Gas Emissions », disponible sur <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>, consulté le 15 juillet 2020.

« Séance de négociations à Bonn (17 – 19 juin 2019) », Service public fédéral, disponible sur <https://climat.be/politique-climatique/internationale/conferences-climatiques/2019-de-katowice-a-madrid>, consulté le 24 juillet 2020.

GREENPEACE BELGIUM, « Résultats inacceptables à la COP25 », disponible sur <https://www.greenpeace.org/belgium/fr/blog/8345/resultats-inacceptables-a-la-cop-25/>, consulté le 24 juillet 2020.

« COP25 : un bilan décevant, loin de l'urgence climatique », Euronews, disponible sur <https://fr.euronews.com/2019/12/15/cop25-un-bilan-decevant-loin-de-l-urgence-climatique> », consulté le 24 juillet 2020.

« Peu d'avancées à la COP25 », disponible sur <https://www.devp.org/fr/articles/peu-davancees-la-cop25>, consulté le 28 juillet 2020.

« Feuille de route pour la Relance - Vers une Europe plus résiliente, plus durable et plus juste », UE, disponible sur https://www.consilium.europa.eu/media/43410/20200421-a-roadmap-for-recovery_fr.pdf, consulté le 31 juillet 2020.

« Emissions Gap Report 2019 », Programme Des Nations Unies pour l'Environnement, disponible sur www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report, consulté le 2 août 2020.

« Négociations fédérales : pourquoi la N-VA veut diviser la famille libérale, Le Soir, disponible sur <https://plus.lesoir.be/316991/article/2020-08-03/negociations-federales-pourquoi-la-n-va-veut-diviser-la-famille-liberale>, consulté le 5 août 2020.

Divers

AICHELE, R., et FELBERMAYR, G., *Kyoto and the Carbon Footprint of Nations*, Ifo Working Paper No. 103, 2011, Ifo Institute for Economic Research at the University of Munich *in le Journal of Environmental Economics and Management*, 2012, vol. 63.

BEAU, R. et LARRÈRE, C., (dir.), « Penser l'Anthropocène », *Presses de Sciences Po*, 2018.

BOURG, D., *Une nouvelle Terre*, Desclée de Brouwer, Paris, 2018.

CARSON, R., *Silent Spring*, 1962.

Centre tricontinental, « Biocarburants : impacts au Sud ? », CETRI, Alternatives Sud, Louvain-la-Neuve, vol. XVIII, 2011/1.

COMMONER, B., *The Closing Circle : Nature, Man and Technology*, 1971.

DOVERS, S.R., “Contradictions in Sustainability”, *Environmental conservation*, Vol. 20., n° 3, 1993.

European Environmental Bureau, “Decoupling debunked: Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability”, 2019.

GAINO, B., MARBAIX, P. et VAN YPERSELE, J.-P., « Lettre n°12 – janvier 2019. COP24: Quelles avancées ? », *Plateforme Wallonne pour le GIEC*, 2019.

IRM, « Vigilance climatique 2015 », Bruxelles, 2015.

IRM, « Bilan climatologique annuel : Année 2019 », Bruxelles, 2020.

« Publication du rapport « Changements climatiques 2014 : impacts, adaptation et vulnérabilité : le GIEC tire la sonnette d'alarme », SPF Santé Publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement, Bruxelles, 2014.

LADE, V., VADEN, T. *et al.*, « Decoupling for ecological sustainability : A categorization and review of research literature », *Environmental Science and Policy*, 2020.

LADE, V., VADEN, T. *et al* « Raising the bar: on the type, size and timeline of a “successful decoupling » », *Environmental Politics*, 2020.

MEADOWS, D.H. *et al.*, *The Limits to Growth*, 1972.

UN Framew. Conv. Clim. Change, « Time series – Annex I. UN Climate Change Database », 2014.

NICHOLSON, M., *The Environmental Revolution – A Guide for the New Masters of the World*, 1969.

RIGAUD, K.-K. *et al.*, *Groundswell: Se préparer aux migrations climatiques internes, Aperçu général*, BM, Washington, 2018.

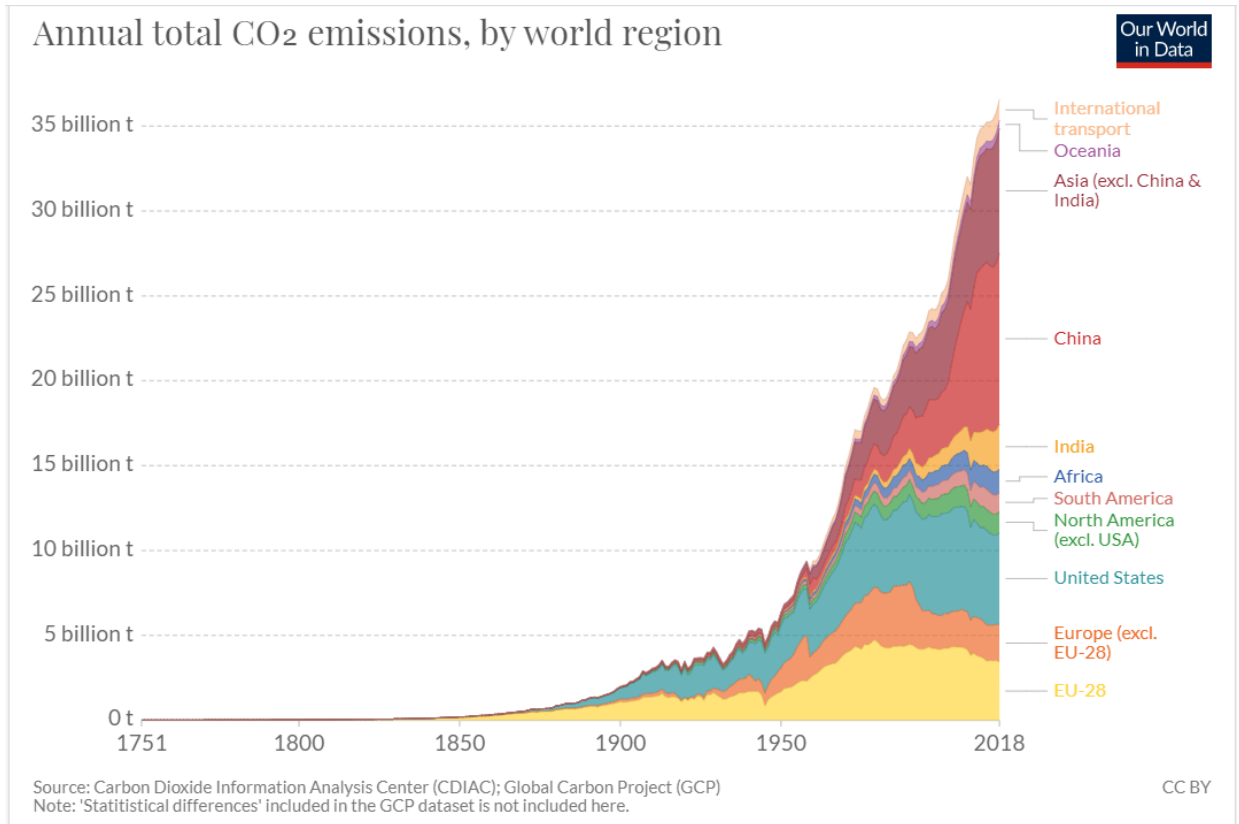
STAVINS, R. « The problem of the commons: still unsettled after 100 years », *Am. Econ. Rev.*, 2011.

VAN GAMEREN, V., WEIKMANS, R. et ZACCAI, E., *L'adaptation au changement climatique*, La Découverte, Paris, 2014.

VALANTIN, J.-M., *Géopolitique d'une planète dérégulée*, Seuil, Paris, 2017.

Annexe I

Évolution des émissions mondiales de GES 1750-2018



Source : <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions#:~:text=Globally%20we%20emit%20over%2036,CO2%20emissions%20between%20countries.>

Annexe II

Tableau des compétences de l'Etat fédéral et des entités fédérées

	Etat fédéral	Régions
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • protection de l'air et du sol • protection et conservation de la nature • protection et distribution d'eau
Energie	<p>Les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert un traitement égal sur le plan national:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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..) ⁽¹⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • aéroport national et chemins de fer • accises sur les carburants • normes techniques des véhicules 	<ul style="list-style-type: none"> • autoroutes, voies navigables, ports, aéroports régionaux • transports en commun et transports scolaires • imposition sur les véhicules

Source : <https://climat.be/politique-climatique/belge/nationale/competences>

