

La gouvernance climatique en Belgique : Contexte et pistes de solutions

Avant-propos

- Cette position demande de considérer les débats, réflexions et propositions débattues avec une **perspective à long terme** afin de sortir d'une logique de traitement en urgence de crise, du court-termisme et de la temporalité unique du mandat politique
- L'élaboration d'une politique climatique transformatrice exige la **prévoyance** nécessaire pour mettre en œuvre des actions dans le présent qui permettront de réaliser des projets futurs. Un cadre qui cherche à concilier l'action à court terme avec les aspirations à long terme a plus de chances de résister aux cycles électoraux fluctuants, aux chocs économiques et à l'évolution des priorités politiques, et d'engager un pays sur la voie de la neutralité climatique ou des émissions nettes nulles.
- Ces considérations sont la raison d'être de la gouvernance climatique. Le débat sur la gouvernance doit désormais dépasser les constats et passer à une logique de **solutions** efficaces, transparentes et cohérentes avec les structures existantes par ailleurs.

Contexte

Le problème de la gouvernance climatique en Belgique reste un éternel frein à l'ambition de notre pays pour lutter contre le réchauffement¹. Les constats et les pistes de solutions sont connus et débattus depuis de nombreuses années. Notons toutefois que **certaines évolutions majeures sont apparues depuis 2019**, année où de nombreux débats politiques ont eu lieu sur le sujet. D'une part, la **législation européenne a évolué**, via l'adoption du Green Deal européen et surtout de la loi climat européenne. Cette dernière renforce les exigences et les attentes envers les Etats en matière de politiques climatiques.

Ainsi, la loi européenne encourage fortement l'établissement d'un comité d'experts indépendants au niveau national, notamment dans le cadre de la coopération entre le Comité scientifique européen sur les changements climatiques² et les comités nationaux³. En parallèle, la Commission européenne propose de plus de mesures pour rendre le cadre et les exigences envers les Etats (notamment en termes de rapportage et de mise à jour)

¹ N.Bormann (2024), "[Les mauvais résultats de la Belgique s'expliquent aussi par des outils inadéquats](#)"
CNCD-11.11.11

² [European Scientific Advisory Board on Climate Change](#) -

³ European Environment Agency (2021), "[The contribution of national advisory bodies to climate policy in Europe](#)"

plus contraignants⁴. Ainsi, l'arsenal législatif européen en matière climatique a pour conséquence que l'étau se resserre autour des Etats membres et les force à renforcer leurs cadres nationaux en matière de climat et d'énergie.

Par ailleurs, la question de la gouvernance climatique en Belgique a déjà été soulevée par de nombreux acteurs externes, dans différents contextes. Ainsi, lors de ses évaluations du Plan national énergie climat belge en 2019⁵ et en 2024⁶, la Commission européenne pointait du doigt les manquements en matière de coopération des différentes entités, résultant en un manque de transparence et un caractère peu intégré du plan. L'OCDE, dans son évaluation des performances environnementales de la Belgique avait également mis en relief les rouages inefficaces de la gouvernance en matière climatique, suggérant d'avancer sur une législation en la matière tout en inscrivant le climat dans la Constitution⁷. Enfin, la Belgique a été condamnée en appel pour son inaction climatique en novembre 2023 et le raisonnement du juge met également en exergue l'absence de vision coordonnée et à long terme sur le climat et les mauvais rouages de collaboration entre les entités compétentes⁸.

Piste de solutions

1. Du besoin urgent d'une législation climat en Belgique

1.1. Principes clés

La Belgique fait partie des rares pays à ne pas disposer, au niveau national, d'une structure formelle a minima en matière climatique. Cela veut dire qu'elle se limite aux mécanismes et procédures permettant de répondre aux engagements européens et internationaux sans législation nationale adéquate permettant de planifier, répartir et évaluer les différents objectifs climatiques. Cette situation est à contre-courant avec l'expansion dans de nombreux pays de législations climatiques⁹, qui permettent aux Etats de répondre aux exigences européennes et internationales et d'assurer une mise en œuvre et une révision claire et démocratique de leurs politiques climatiques.

Voici une série d'objectifs de base sur lesquels une législation climat devrait reposer :

	Objectifs
--	-----------

⁴ (Exemples : [Article 6 loi climat EU](#) : Recommandations de la CE auxquelles l'EM doit répondre et justifier son manquement (public), [Article 34 et 35 Règlement Gouvernance](#), [Article 8 Regulation ESR](#)

⁵ Commission staff working document - Assessment of the final National Energy and Climate Plan of Belgium, 2020

https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-01/staff_working_document_assessment_necp_belgium_en_0.pdf

⁶ Commission staff working document - Assessment of the draft updated National Energy and Climate Plan of Belgium, 2024

https://commission.europa.eu/document/download/e0d758c6-a2e0-408f-9251-559801675f43_en?filename=SWD_Assessment_draft_updated_NEC_P_Belgium_2023_0.pdf

⁷ <https://www.oecd.org/environment/oecd-environmental-performance-reviews-belgium-2021-738553c5-en.htm>

⁸ Cour d'Appel de Bruxelles (2023) Affaire Climat

https://affaireclimat.cdn.prismic.io/affaireclimat/df045502-906f-4797-a46d-622dbfe03ec8_SP52019923113012320+fr.pdf

⁹ <https://europeanclimate.org/wp-content/uploads/2020/02/04-02-2020-climate-laws-in-europe-full-report.pdf>

Quelle vision ?	Alignement sur les objectifs à long terme
Comment ?	Planification Politiques & mesures
Sommes-nous sur la bonne voie ?	Rapportage & monitoring
Qui fait quoi	Arrangements institutionnels
Qui impliquer ?	Comité d'experts indépendant Participation citoyenne Partenaires sociaux et société civile

1.2. Réforme de l'Etat

Au vu des discussions et prises de positions actuelles, il ne semble pas envisageable d'aboutir à une réelle amélioration de la gouvernance climatique à court terme en raison des oppositions profondes qui existent entre les différentes parties autour de la table. De plus, les décisions prises concernant la gouvernance climatique lors de la précédente réforme, en 2011, n'ont pas découlé sur les progrès espérés. Cela est lié au fait que certains mécanismes prévus sont tout simplement inutilisables (mécanisme de responsabilisation) ou qu'ils n'ont jamais été mis en œuvre (mécanisme de substitution et révision du fonctionnement de la CNC).

1.3. Loi spéciale climat et constitution

Retour sur l'épisode de la loi spéciale climat : Il faut d'abord reposer sur des bases claires.

- Avis de la section législation Conseil d'Etat¹⁰
- Article 7bis ouvert à révision
- Accord de gouvernement fédéral (loi "interfédérale" + 7bis)

Pour la Coalition Climat, l'option de la Loi spéciale climat est la plus efficace, la plus simple et la plus praticable, malgré la majorité spéciale qui est requise.

NB : Avis juristes sur le potentiel de pouvoir adopter une loi climat sans passer par une révision de l'article 7bis : <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:243457>

Dimension supplémentaire en termes de stratégie politique – 7bis est certes ouvert à révision mais l'objectif premier de la voie constitutionnelle était de pouvoir entériner des objectifs de réduction de gaz à effet de serre pour 2030 et 2050 dans la loi spéciale. Toutefois, cet objectif n'est plus prioritaire car la loi climat européenne et les différentes législations du paquet "Fit for 55" contraignent déjà la Belgique à adopter des objectifs non-ETS plus ambitieux. Le focus du travail de la gouvernance devrait donc être sur la réorganisation institutionnelle des différents organes existants, la création d'outils plus

¹⁰ <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3517/54K3517004.pdf>

efficaces et l'utilisation effective d'instances existantes (voir *infra*).

1.4. Accord de coopération

L'accord de coopération est l'outil par excellence de la politique climatique belge depuis de nombreuses années. Cependant, de nombreux écueils rendent cet instrument de moins en moins pertinent pour répondre à l'enjeu de l'urgence climatique. On pense notamment au **manque de visibilité et de transparence** d'un tel accord, la **lourdeur** de sa procédure d'adoption (qui requiert l'unanimité), de **l'incertitude** quant à la place de ces accords dans la hiérarchie des normes et enfin du **manque de clarté quant à la manière de contester** ces accords, surtout lorsqu'ils ne sont pas appliqués.

1.5. L'Affaire Climat

Les juges ont condamné en appel la Belgique (hors Wallonie) à une réduction de ses émissions de GES de 55% à l'horizon 2030, ETS & ESR confondus. Les juges ont estimé que la Belgique est en faute car, consciente de la nécessité de prendre des mesures climatiques, elle n'a mis en place d'une gouvernance climatique trop peu ambitieuse¹¹.

2. Pistes institutionnelles et outils spécifiques

2.1. Responsabiliser et garantir un engagement politique au plus haut niveau

Un premier élément central est ici de **repenser les rôles de chaque instrument** afin de rendre les mécanismes de décision et procédures de déblocage fluides et prévisibles. Un second paramètre clé est de formaliser au maximum les pratiques existantes (actuellement peu, pas ou mal mises en œuvre) plutôt que de réinventer des processus et fonctionnement.

Concrètement cela revient à faire deux choses. D'une part, **rationaliser le fonctionnement de la Commission Nationale Climat en dissociant son volet « politique » de son volet « technique »**. Ainsi, les administrations des différentes entités siégeant à la Commission nationale climat travailleraient ensemble dans des groupes uniquement constitués de fonctionnaires, destinés en priorité à l'élaboration des documents techniques. Ce groupe de travail pourrait par exemple porter le nom « d'agence interfédérale climat », comme dans la proposition de loi spéciale. Le mandat d'une telle agence pourrait être de rédiger les squelettes techniques des dossiers politiques interfédéraux (tels que le PNEC et l'accord de coopération sur le Burden sharing) ou de préparer le rapportage annuel des différents efforts, en œuvrant pour une uniformisation des données et des mesures afin d'avoir un document clair quant à l'état des lieux de la mise en œuvre des politiques climatiques.

Par ailleurs, le volet « politique » serait pris en charge dans une phase ultérieure, une fois les documents techniques rédigés par les administrations, au sein de la « Conférence interministérielle climat » (CIMC). Cet organe serait le lieu de réunion des différents ministres membres de la Commission nationale climat, comme prévu par l'accord de coopération de

¹¹ Cour d'Appel de Bruxelles (2023) Affaire Climat, p. https://affaireclimat.cdn.prismic.io/affaireclimat/df045502-906f-4797-a46d-622dbfe03ec8_SP52019923113012320+fr.pdf

2002.

D'autre part, il est essentiel de **redonner un rôle stratégique et décisionnel au Comité de concertation**, qui est déjà conçu pour être le point central « de concertation, de coopération et de coordination entre l'État, les communautés et les régions pour réaliser des objectifs communs ou individuels, dans le respect des compétences de chacun¹² ». Ainsi, il faut faire du Comité de concertation un maillon clé de la coopération en matière climatique. C'est par ailleurs une des recommandations issues du rapport d'information du Sénat qui plaide pour que le Comité de Concertation « *joue un rôle plus important en amont et en suivi du travail de la Commission nationale Climat, en tant qu'organe de supervision politique et de lieu de rencontre des gouvernements. À ce titre, il abordera systématiquement la discussion des missions et du fonctionnement de la Commission nationale Climat et il abordera chaque fois que nécessaire, et le plus en amont possible, les points nécessitant un arbitrage politique permettant à la Commission nationale Climat d'avancer dans l'exécution de ses missions* »¹³. Dans ce cas de figure il s'agit donc bien de formaliser et préciser une pratique existante.

2.2. Objectiver

Une mesure essentielle pour l'amélioration de la gouvernance en Belgique est l'adoption **d'un Conseil d'experts indépendants** au niveau **national**. Son rôle premier devrait être d'évaluer les politiques climatiques de manière concrète et objective, à minima sur base annuelle. Ces évaluations devraient être rendues publiques et débattues au niveau des parlements (à minima une fois par ? au niveau du DIPC). Ce type de comité est de plus en plus répandu dans nos pays voisins, avec comme exemples phares les comités d'experts français (le Haut Conseil pour le Climat) et anglais (Climate Change Committee). Le **mandat** de ce comité doit être défini avec précaution pour éviter de le vider de sens et garantir son indépendance. Ainsi, la fonction à minima du comité devrait être de se prononcer sur la compatibilité des mesures adoptées au regard des objectifs climatiques et des trajectoires fixées pour les atteindre. Cette évaluation pourrait prendre la forme d'un rapport annuel et se baser sur un budget carbone défini au niveau national. Une autre fonction de ce conseil pourrait être l'interpellation du pouvoir politique (représenté au sein de la CIMC (voir supra)) sur la compatibilité des décisions avec le budget carbone national susmentionné. Quant au **format** d'un tel organe, il est important qu'il soit composé de scientifiques (tant issus de sciences dites « dures » que de sciences sociales). Son indépendance du pouvoir public devra par ailleurs être garantie, notamment en lui assurant des ressources suffisantes et prévisibles pour mener à bien ses missions. Le conseil devrait être pourvu d'un secrétariat (pour assurer la gestion et le suivi administratif) et d'un service de communication (pour assurer la publicité et la transparence de ses travaux).

Un point d'attention clair quant à l'établissement de cet organe est son **interaction avec les autres comités d'experts indépendants existant au niveau régional**. Il est primordial d'assurer d'une part la coexistence de ces différents comités (le comité national et les comités régionaux) mais aussi de définir clairement leurs interactions. Ainsi, on pourrait suggérer qu'il soit intégré dans le mandat des experts régionaux un détachement ponctuel au niveau

¹² Article 31/1 Loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

¹³ Rapport d'information du Sénat sur la répartition des objectifs climatiques, 27 janvier 2017. Disponible sur : https://www.senate.be/informatieverslagen/6-253/Senat_Rapport_Objectifs_climatiques.pdf

du comité d'experts national (par exemple tous les 4 mois pendant 2 semaines ou chaque année à l'occasion de la rédaction du rapport d'évaluation national des politiques climatiques) qui permettrait de combiner les expertises présentes dans les différents conseils indépendants du pays et des les harmoniser pour rendre une évaluation nationale et intégrée des politiques climatiques belges (tant en matière d'atténuation que d'adaptation et de gestion des risques).

Idée : Utiliser la structure de l'OCAM climat (actuellement sur la table) pour mettre en place une instance nationale d'évaluation des politiques climatiques, au niveau de l'atténuation, de l'adaptation et de la prévention et gestion des risques climatiques.

2.3. Démocratiser

Une première piste d'action est la **formalisation du Dialogue interparlementaire climat** (DIPC). Cette dynamique interfédérale est particulièrement intéressante dans le contexte d'une gouvernance nationale défaillante et aurait tout intérêt à être **perpétuée et renforcée**. En effet, même si elle n'a pas une vocation décisionnelle, elle facilite la compréhension mutuelle et peut servir d'impulsion à l'ambition nationale. Ainsi, le DIPC devrait tout d'abord se doter d'un **règlement d'ordre intérieur** (permettant de clarifier les procédures de rédaction de résolution, de réunions, d'auditions...). Il devrait par ailleurs se voir doter d'une prérogative de **contrôle du travail de la Commission nationale climat** (plus précisément de son bras politique, la CIMC). Ainsi, le DIPC pourrait être en mesure d'interpeller la CIMC (par le biais de son président) et d'assurer ainsi une garantie de reddition de comptes et de responsabilité politique au niveau de la mise en œuvre des politiques climatiques. En outre, le DIPC devrait être le lieu d'échanges et de débats annuels sur la politique climatique nationale : c'est à lui d'accueillir chaque année le « **Jour du climat** » (voir infra).

Un second volet d'action est l'institutionnalisation de la **participation citoyenne, du dialogue social et de la consultation de la société civile** dans le débat climatique en Belgique. **Rendre transparent**

Pour améliorer la transparence, une première piste concrète consiste en l'**application diligente de l'accord de coopération de 2002**, sur les points spécifiques de la transparence, périodicité des réunions, de l'ouverture et du contrôle parlementaire. Une seconde piste pour améliorer la transparence des politiques climatiques sera la mise en place d'un « **Jour du climat** ». Cette journée devrait avoir lieu chaque année à la même période, hébergée par le Parlement qui a la présidence tournante du DIPC. Ce moment doit être le moment par excellence de reddition de comptes, de transparence et de publicité sur les politiques climatiques nationales. C'est à cette occasion que le Comité d'experts indépendants présentera officiellement son rapport d'évaluation annuel, que les membres de la CIMC seront amenés à se prononcer sur ses conclusions et qu'un débat parlementaire sera organisé autour de ces contenus.

Conclusion

Les conclusions portées dans le débat public et politique en 2019 **sont encore plus brûlantes en 2024**. Dès lors il s'agit d'améliorer la gouvernance climatique car elle demeure le levier nécessaire, mais pas suffisant, pour répondre à l'urgence climatique et améliorer les résultats sur le long terme. Il s'agit également d'outiller la Belgique pour qu'elle puisse répondre aux exigences de **cycles** et au **principe de progression** (prévus par l'Accord de Paris et la législation européenne). Et finalement, c'est également une manière de **renforcer la démocratie et la participation** par rapport au débat sur la transition pour aussi asseoir la légitimité des décisions prises

Contact

Nicolas Bormann – CNCD-11.11.11 – nicolas.bormann@cncd.be - 0470557323