

Avis relatif à une proposition de loi spéciale « Climat »

- Avis d'initiative
- Préparé par le groupe de travail « Energie et Climat »
- Approuvé par l'Assemblée générale le 3 avril 2019 (voir Annexe 1)
- La langue originale de cet avis est le français

1. Contexte

[a] Suite à un cycle de séminaires¹ académiques organisés autour de la gouvernance belge en matière de climat, un groupe de chercheurs² a rédigé une proposition³ de loi spéciale portant coordination de la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions à l'égard du changements climatique et fixant ses objectifs globaux à long terme (ci-après : proposition de loi spéciale « Climat »).

[b] La Chambre des Représentants ayant décidé d'examiner cette proposition de loi spéciale, le CFDD a souhaité rendre un avis d'initiative sur ce texte, ses discussions ayant été enrichies par l'avis que la section de législation du Conseil d'Etat a rendu sur ce document.

Les rapports du GIEC démontrent l'urgence de la lutte contre les changements climatiques. A ce titre, le CFDD rappelle la nécessité pour la Belgique de respecter ses engagements, tant au niveau international qu'aux niveaux européen, national et régional. Le CFDD souscrit par ailleurs à la conclusion de différents rapports nationaux et internationaux selon lesquels il est urgent de construire en Belgique une vision coordonnée et à long terme pour les politiques climat et énergie, et d'assurer une plus grande cohérence entre les actions menées par les différentes autorités.

¹ https://www.climat.be/files/8115/4299/0006/KlimGov_Synth_FR.pdf

² 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) et Célia Nennen (USL-B).

³ http://www2.usaintlouis.be/public/comcom/presse/proposition_de_loi_speciale-fr.pdf

2. Avis

2.1. Remarques liminaires

- [1] Le Conseil soutient la volonté de la proposition de loi spéciale « Climat » sous revue d'améliorer la collaboration entre les différents niveaux de pouvoir afin d'arriver à plus de cohérence et de durabilité dans notre pays et à une politique climatique plus efficace⁴, notamment afin d'atteindre les engagements internationaux de la Belgique.
- [2] Le CFDD apprécie tout particulièrement le fait que le principe de mutualité, qu'il a défini dans un avis rédigé en commun avec des Conseils⁵ consultatifs régionaux comme le fait pour « *chaque niveau de pouvoir [de] cherche[r] à agir de manière à renforcer l'efficacité de tous les autres niveaux de pouvoir* »⁶, ait été repris explicitement dans la proposition de loi spéciale « Climat ».
- [3] Dans le texte qui suit, le Conseil ne se prononce pas sur les « objectifs climatiques globaux à long et moyen terme » visés au Chapitre 4 de la proposition de loi spéciale « Climat ». Il ne se prononce pas non plus sur l'opportunité d'inclure des objectifs dans la proposition de loi spéciale « Climat ».

2.2. Considérations générales

- [4] Le Conseil considère qu'une vision à long terme partagée par les entités fédérale, régionales et communautaires est nécessaire pour assurer un cadre stable et donner de la clarté sur le niveau d'ambition à long terme, assurant ainsi suffisamment de prévisibilité pour tous les acteurs.
- [5] Le Conseil estime que l'objectif principal et essentiel d'une politique de transition vers une société bas carbone doit être de mener à une société durable, qui garantisse :
- le respect des limites environnementales et la volonté de lutter contre les changements climatiques, selon le principe de responsabilité commune, mais différenciée ;
 - la sécurité d'approvisionnement énergétique, tant pour les consommateurs que pour le pays dans son ensemble ;
 - une économie performante, assurant la compétitivité de nos entreprises ;
 - la justice sociale et une transition juste, respectant les cinq piliers de celle-ci : dialogue social, création d'emplois (investissement, recherche et développement, innovation), formation et compétence, respect des droits humains⁷ et des droits des travailleurs et travailleuses et une protection sociale concertée et forte ;

⁴ Voir notamment l'Avis relatif à la gouvernance en matière de qualité de l'air, 2018a05, Section 4 ; l'Avis sur la gouvernance concernant la politique climatique, 2016a03 ; l'Avis sur la concrétisation de la transition de la Belgique vers une société bas carbone en 2050, 2014a04 ; l'Avis sur le projet de Plan fédéral *Adaptation aux changements climatiques*, 2014a03 ; ...

⁵ Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, Conseil de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Conseil économique et social de Wallonie et Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable.

⁶ Avis sur la concrétisation de la transition de la Belgique vers une société bas carbone en 2050, 2014a04, § [8].

⁷ Suivant les principes énoncés dans le préambule de l'Accord de Paris : le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable et le droit au développement, ainsi que la justice de genre, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations.

- la cohérence des politiques pour le climat et le développement durable⁸ veillant à ce que la transition en Belgique ne se fasse pas au détriment du développement durable des pays en développement⁹.

Le CFDD pense par conséquent que la proposition de loi spéciale « Climat » doit être adaptée en ce sens.

- [6] Le Conseil considère que l'opacité entourant actuellement le processus décisionnel entrave le bon fonctionnement de celui-ci. Il estime donc qu'augmenter la transparence envers les citoyen-ne-s et la société civile (dont les partenaires sociaux) permettrait d'améliorer la prise de décision et la coopération dans le processus d'élaboration d'une politique climatique intégrée. C'est pourquoi il estime que toutes les institutions existantes ou qui seraient créées par la proposition de loi spéciale « Climat » devraient mettre à la disposition du public les ordres du jour, documents et comptes rendus de leurs réunions. Ces différents documents devraient être rendus disponibles en ligne et en libre accès sur un site Internet centralisé. Ils devraient être publiés dans les meilleurs délais (par exemple au plus tard deux jours avant les réunions pour les ordres du jour et au plus tard deux semaines après les réunions pour les autres documents et comptes rendus).

2.3. Dialogue multiniveaux sur le climat

- [7] Le CFDD est favorable à la mise en place du dialogue multiniveaux sur le climat et considère que celui-ci serait important pour rassembler les citoyen-ne-s, la société civile (dont les partenaires sociaux) et les décideurs politiques autour d'une vision intégrant l'objectif énoncé au paragraphe [5] du présent avis.
- [8] Le Conseil pense que, pour assurer le plein succès de ce dialogue, il serait nécessaire de structurer la collaboration entre les conseils consultatifs des entités fédérées qui y seraient impliqués. Pour sa part, le CFDD se tient prêt à contribuer au débat concernant cette structuration et à y jouer un rôle moteur si cela s'avérerait souhaitable.
- [9] Pour éviter toute confusion au sujet des acteurs impliqués dans ce dialogue, le Conseil propose de mentionner explicitement les partenaires sociaux parmi les acteurs à impliquer dans les deux alinéas de l'article 4 de la proposition de loi spéciale « Climat ».

2.4. Institutions de la politique climatique

- [10] Le CFDD rappelle les décisions 21/CP22¹⁰ et 3/CP23¹¹ de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques selon lesquels les pays membres sont invités à veiller à l'équilibre des genres à l'intérieur des institutions responsables de la politique climatique et à promouvoir la présence d'experts en justice de genre.

2.4.1. La Conférence interministérielle Climat

- [11] Le CFDD soutient la mise en place d'une Conférence interministérielle Climat qui devrait, en plus de ses attributions actuellement prévues dans la proposition de loi spéciale « Climat », donner les orientations aux rédacteurs du projet de Plan national intégré Energie-Climat.

⁸ Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement.

⁹ Concernant par exemple la nécessité de renforcer les critères de durabilité des biocarburants au niveau européen, voir le § [3] de l'Avis sur le projet d'arrêté royal établissant des normes de produits pour les carburants destinés au secteur du transport d'origine renouvelable, 2018a01.

¹⁰ Décision 21/CP.22 du 18 Novembre 2016 « Questions de genre et changements climatiques » (FCCC/CP/2016/10/Add.2).

¹¹ Décision 3/CP23 du 18 Novembre 2017 « Mise en place d'un plan d'action en faveur de l'égalité des genres » (FCCC/CP/2017/11/Add.1).

[12] La Conférence interministérielle Climat devrait être organisée avec un calendrier de réunion ayant une fréquence minimale d'une réunion par trimestre. Les règles de transparence indiquées au paragraphe [6] du présent avis seront d'application. En particulier, les positionnements pris dans le cadre de la Conférence interministérielle Climat au nom de l'autorité fédérale, des Régions et des Communautés seront rendus publics.

2.4.2. L'Agence interfédérale pour le climat

[13] Comme mentionné au paragraphe [11] du présent avis, le Conseil considère que l'Agence interfédérale pour le climat devrait agir sur base des recommandations de la Conférence interministérielle Climat et collaborer étroitement avec celle-ci lors de l'élaboration du projet de Plan national intégré Energie-Climat, en impliquant dans ses travaux des représentants des ministres concernés.

[14] Le CFDD pense également que, dans le cadre de sa fonction d'échange et de transmission d'informations visée à l'article 8, § 2, 3° de la proposition de loi spéciale « Climat », cette Agence devrait être chargée de la mise à disposition du public de données et d'indicateurs précis et régulièrement mis à jour ayant trait aux différentes dimensions des objectifs énoncés au paragraphe [5] du présent avis. En particulier, le Conseil considère qu'il serait nécessaire que l'Agence rende disponibles des informations précises et actualisées sur les émissions de gaz à effet de serre des trois Régions du pays.

[15] Le Conseil insiste pour que des moyens financiers et humains suffisants soient alloués à cette Agence afin que son bon fonctionnement ne se fasse pas au détriment de celui des entités fédérales et régionales préexistantes.

2.4.3. Le Comité permanent indépendant d'experts pour le climat

[16] Le CFDD soutient la création d'un Comité permanent indépendant d'experts pour le climat pour autant que celui-ci soit rattaché à l'Agence interfédérale pour le climat, cette dernière en assurant le secrétariat.

[17] Le Conseil ne souhaite pas que ce Comité soit investi des missions visées à l'article 9, § 2, 2°, 3° et 6°, de la proposition de loi spéciale « Climat ». La définition d'objectifs de réduction d'émission de GES (article 9, § 2, 2° et 3°) est une responsabilité des gouvernements et parlements. L'interpellation des autorités compétentes (article 9, § 2, 6°) est une responsabilité formelle des parlementaires. Le CFDD estime que le Comité doit essentiellement avoir une fonction de conseil et d'objectivation, dans le respect des institutions démocratiques.

[18] En plus des missions visées à l'article 9, § 2, 1°, 4° et 5° de la proposition de loi spéciale « Climat », le CFDD souhaite que ce Comité puisse également produire des avis d'initiative.

[19] Tous les documents produits par ce Comité seront rendus publics conformément aux règles de transparence énoncées au paragraphe [6] du présent avis.

[20] Le CFDD considère qu'il serait nécessaire de tenir compte des objectifs mentionnés aux paragraphes [5] et [10] du présent avis pour déterminer les disciplines et matières devant figurer dans la liste visée à l'article 9, § 3 de la proposition de loi spéciale « Climat ».

2.4.4. La Commission interparlementaire sur le Climat

[21] Le Conseil accueille favorablement la création d'une Commission interparlementaire sur le Climat et considère :

- que celle-ci devrait se réunir au moins une fois par semestre ;
- que celle-ci devrait être chargée d'interpeller l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés sur des questions concernant l'objectif visé au paragraphe [5] du présent avis ;

- qu'une audition du Comité permanent indépendant d'experts pour le climat devrait systématiquement être organisée par cette Commission pour présenter les avis nouvellement émis par ce Comité.

2.5. Plan national intégré Energie-Climat et stratégie à long terme

- [22] Le Conseil est favorable à la définition des modalités de rédaction, d'adoption, de suivi et de financement du Plan national intégré Energie-Climat et de la stratégie à long terme. Le CFDD demande que le calendrier d'établissement et de mise à jour de ces deux outils soit mis en concordance temporelle avec le mécanisme quinquennal de révision de l'ambition de l'Accord de Paris.
- [23] Le Conseil tient toutefois à attirer l'attention sur le fait que le Plan national intégré Energie-Climat n'a actuellement pas de statut juridique contraignant.

2.6. Jour du climat

- [24] Le CFDD accueille positivement cette initiative qui devrait permettre d'améliorer la transparence qu'il appelle de ses vœux au paragraphe [6] du présent avis, grâce au rapport sur l'état d'avancement de leurs politiques que les différents gouvernements devraient communiquer à leur parlement respectif.

Annexe 1. Membres de l'Assemblée générale ayant droit de vote qui ont participé au vote pour cet avis

Groupe de membres	Vote POUR	Vote CONTRE	ABSTENTION	TOTAL
Président et vice-présidents				
François-Xavier de Donnea	+			
Mathias Bienstman	+			
Oliver Van der Maren	+			
Mathieu Verjans	+			
<i>Total sur 4 ayant droit de vote</i>	4	0	0	4
ONG pour la protection de l'environnement				
Olivier Beys	+			
Céline Tellier	+			
Gwendoline Viatour	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	3	0	0	3
ONG pour la coopération au développement				
Thierry Kesteloot	+			
Jult Wiske	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	2	0	0	2
Organisations de travailleurs				
Nilüfer Polat	+			
Olivier Valentin	+			
François Sana	+			
Thomas Vael	+			
Christophe Quintard	+			
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	5	0	0	5
Organisations patronales				
Ann Nachtergaele	+			
Diane Schoonhoven	+			
Piet Vanden Abeele	+			
Françoise Van Tiggelen	+			
Tom Van den Berghe	+			
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	5	0	0	5
Organisations de jeunesse				
Charline Cauwe	+			
Nele Van Hoyweghen	+			
<i>Total sur 2 ayant droit de vote</i>	2	0	0	2
TOTAL des votes sur 24 membres ayant le droit de vote	21	0	0	17

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail « Energie et Climat » s'est réuni les 15 et 27 février ainsi que le 14 mars 2019 pour préparer cet avis.

Annexe 3. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis

Prof. Jean-Pascal VAN YPERSELE (UCL, président du groupe de travail)

Dr. Romain WEIKMANS (ULB, vice-président du groupe de travail)

Membres et leurs représentants

Mme Herlinde BAEYENS (Vlaamse Jeugdraad)

M. Mathias BIENSTMAN (BBL)

M. Pieterjan DEBERGH (FEB)

Mme Aurélie DEGAND (BPF)

Mme Giuseppina DESIMONE (FGTB)

Mme Mathilde DE BECKER (AB-REOC)

M. Jacques DE GERLACHE (GreenFacts)

Mme Inge DHUYVETTER (BPF)

M. Mathias DOLHAIN (WWF)

M. Laurent EVRARD (FEBELCEM)

Mme Ilse FORREZ (essenscia)

M. Noé LECOCQ (IEW)

Mme Alba Saray PEREZ TERAN (Oxfam)

Mme Nilüfer POLAT (CGSLB)

M. Christophe QUINTARD (FGTB)

M. Andrea ROSSI (FWA)

M. François SANA (CSC)

Mme Laurien SPRUYT (BBLV)

Mme Rebecca THISSEN (CNCD-11.11.11)

M. Thomas VAEL (ACV)

Mme Lien VANDAMME (11.11.11)

Mme Julie VANDENBERGHE (WWF)

M. Olivier VAN DER MAREN (FEB)

Experts invités

Dr Carole BILLIET (UGent)

Dr Hendrik SCHOUKENS (UGent)

Représentante de l'Administration

Mme Elisabeth ELLEGAARD (SPF SPSCAE)

Secrétariat

M. Marc DEPOORTERE

M. Alexis DALL'ASTA

M. Fabrice DEHOUX