

Faculté de droit et de criminologie

# L'objectivation du *burden sharing* intra-belge

*Mémoire en droit de l'environnement et de l'urbanisme*

POSWICK OLGA

Prom.: BORN CHARLES-HUBERT et THIEBAUT CHRISTOPHE

Année académique 2024-2025

Master en droit (2<sup>ème</sup> bloc annuel)

Finalité droit civil et pénal



## **Plagiat et erreur méthodologique grave**

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 107 à 114 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>.

## **Engagement d'intégrité – Travaux écrits et mémoires d'étudiant.e.s**

Je reconnais avoir pris connaissance des règles d'or de l'honnêteté intellectuelle ainsi que des Lignes directrices sur l'usage responsable des outils d'intelligence artificielle de l'UCLouvain (disponibles sur le site [www.uclouvain.be/drt](http://www.uclouvain.be/drt) - page "règlements") et je m'engage à respecter les valeurs d'intégrité et d'honnêteté qui fondent les règles et recommandations adoptées au sein de la communauté universitaire.

En particulier :

### **Engagement sur l'authenticité de mon mémoire/travail écrit**

- Je déclare sur l'honneur que j'ai préparé et rédigé moi-même ce mémoire/travail écrit.

### **Reconnaissance du plagiat comme faute**

- Je suis conscient·e que le plagiat consiste à réutiliser d'autres documents et sources, même partiellement, sans mentionner le nom de l'auteur ni/ou de la source. Reproduire littéralement des passages d'un autre document, éventuellement traduits, sans les placer entre guillemets, même si l'auteur et la source de cette œuvre sont mentionnés, constitue également un plagiat.
- Je reconnais que le plagiat constitue une faute grave qui entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du Règlement général des études et des examens (RGEE).
- Je m'engage à ce que mon mémoire/travail ne constitue pas une reprise, même partielle, d'un autre document publié ou non, attribué à une personne ou anonyme.

### **Engagement à citer mes sources**

- Je m'engage à attribuer à leur(s) auteur(s) toutes les idées, informations, données sur lesquelles je m'appuie. Je m'engage à référencer tous les emprunts intégrés au mémoire/travail (sous la forme de phrases, graphes, cartes, schémas, tableaux, etc.). Les références (par exemple, en note de bas de page) sont conformes aux exigences académiques et scientifiques (telles que présentées dans les cours de méthodologie, les séances de formation liées au Séminaire d'accompagnement des mémoires en Master et les guides de citation).

### **Engagement quant à l'usage d'outils d'intelligence artificielle (IA) générative**

- Je m'engage à utiliser les outils d'IA générative, en particulier les générateurs de textes, de manière responsable, comme complément de mon apprentissage et sans chercher à contourner les exigences académiques.
- Je m'engage à respecter les Lignes directrices relatives à l'usage responsable de l'IA générative. Elles m'obligent notamment à référencer adéquatement les outils d'IA lorsque je reprends de manière littérale les contenus qu'ils ont générés. En revanche, certains usages de ces outils, par exemple comme assistant linguistique (pour corriger l'orthographe, la syntaxe ou le style), ne doivent pas être mentionnés.
- Je suis conscient·e que les contenus générés par ces outils d'IA ne reflètent pas nécessairement les faits/sources et je m'engage donc à toujours vérifier l'exactitude de ces contenus dans une démarche scientifique.
- Je m'engage à respecter toutes les consignes spécifiques pour le travail/mémoire, ainsi que les exigences de transparence et de documentation du processus ayant abouti au travail/mémoire, notamment en sauvegardant les conversations avec ces outils d'IA.
- Je m'engage à fournir, sur demande, des explications sur la manière dont j'ai utilisé ces outils.
- Je reconnais que le non-respect de ces exigences et de l'intégrité académique peut constituer un abus et être considéré comme une irrégularité au titre des articles 107 et suivants du RGEE et entraîner des sanctions telles que prévues aux articles 111 et suivants du RGEE.

# TABLE DES MATIERES

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| REMERCIEMENTS .....                                                                          | 1  |
| INTRODUCTION .....                                                                           | 2  |
| PARTIE I. ÉVOLUTION DES INSTRUMENTS CLIMATIQUES .....                                        | 7  |
| <b>CHAPITRE 1. LE RÉGIME INTERNATIONAL DE LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES</b> ..... | 7  |
| Section 1. Les prémices de la lutte contre les changements climatiques .....                 | 7  |
| Section 2. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques .....       | 8  |
| <b>Sous-section 1. L'objectif ultime</b> .....                                               | 8  |
| <b>Sous-section 2. Les principes directeurs</b> .....                                        | 8  |
| <b>Sous-section 3. Les engagements des États parties</b> .....                               | 9  |
| <b>Sous-section 4. La Conférence des Parties</b> .....                                       | 9  |
| Section 3. Le Protocole de Kyoto .....                                                       | 9  |
| Section 4. L'Accord de Copenhague et l'Amendement de Doha .....                              | 10 |
| Section 5. L'Accord de Paris .....                                                           | 11 |
| <b>Sous-section 1. L'objectif</b> .....                                                      | 12 |
| <b>Sous-section 2. Les contributions déterminées au niveau national</b> .....                | 12 |
| Section 6. Développements post-Accord de Paris .....                                         | 12 |
| <b>CHAPITRE 2. LE RÉGIME CLIMATIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....                          | 13 |
| Section 1. L'UE, une partie intégrante au régime de la CCNUCC .....                          | 13 |
| Section 2. L'Accord de Paris : une révision à la hausse des objectifs de l'UE .....          | 14 |
| Section 3. L' <i>European Green Deal</i> et la loi européenne sur le climat .....            | 15 |
| <b>CHAPITRE 3. LA BELGIQUE, UN ÉTAT FÉDÉRAL AVEC DES POLITIQUES CLIMATIQUES</b> .....        | 16 |
| Section 1. L'éclatement des compétences dans le domaine climatique .....                     | 16 |
| Section 2. La coopération en matière climatique .....                                        | 18 |
| <b>Sous-section 1. Le mécanisme de l'accord de coopération</b> .....                         | 18 |
| <b>Sous-section 2. Les organes de coopération</b> .....                                      | 20 |
| Section 3. Les instruments législatifs : les « lois climat » belges .....                    | 21 |
| <b>Sous-section 1. Au niveau régional</b> .....                                              | 21 |
| <b>Sous-section 2. La tentative de loi spéciale climat</b> .....                             | 22 |
| Section 4. Les instruments politiques : les Plans Climat .....                               | 22 |
| <b>Sous-section 1. Le Plan National Energie-Climat (PNEC)</b> .....                          | 22 |
| <b>Sous-section 2. Le Plan Fédéral Energie-Climat (PFEC)</b> .....                           | 23 |
| <b>Sous-section 3. Les Plans Climat régionaux</b> .....                                      | 23 |
| PARTIE II. BASES CONCEPTUELLES DE LA REPARTITION DES OBLIGATIONS DE REDUCTION .....          | 25 |
| <b>CHAPITRE 1. L'ÉQUITÉ ET LA JUSTICE CLIMATIQUE</b> .....                                   | 25 |
| Section 1. La recherche d'une répartition « équitable » .....                                | 25 |
| Section 2. La justice climatique .....                                                       | 26 |
| <b>Sous-section 1. Une justice rectificative pour les pays en développement</b> .....        | 26 |
| <b>Sous-section 2. Une justice distributive pour les pays occidentaux</b> .....              | 27 |
| <b>CHAPITRE 2. LES PRINCIPES SOUS-TENDANT LA RÉPARTITION</b> .....                           | 28 |
| Section 1. Principes de partage de l'effort .....                                            | 29 |
| <b>Sous-section 1. Principes historiques</b> .....                                           | 29 |
| §1 <sup>er</sup> . Pollueur-payeur .....                                                     | 29 |
| §2. Bénéficiaire-payeur .....                                                                | 30 |
| <b>Sous-section 2. Principe anhistorique : la capacité de payer</b> .....                    | 32 |
| Section 2. Les principes de partage du budget carbone .....                                  | 32 |
| <b>Sous-section 1. Principe historique : les droits acquis</b> .....                         | 33 |
| <b>Sous-section 2. Principes anhistoriques</b> .....                                         | 34 |
| §1 <sup>er</sup> . Égalitarisme des émissions .....                                          | 34 |
| §2. Un droit aux émissions de subsistance .....                                              | 35 |
| Section 3. Quel principe appliquer ? .....                                                   | 36 |
| <b>CHAPITRE 3. LES MÉTHODES DE DIFFÉRENCIATION DES OBLIGATIONS</b> .....                     | 37 |
| Section 1. La différenciation prescriptive .....                                             | 37 |
| Section 2. L'auto-différenciation .....                                                      | 38 |
| PARTIE III. LES MECANISMES DE REPARTITION DES OBJECTIFS DE REDUCTION .....                   | 39 |
| <b>CHAPITRE 1. LE CHANGEMENT D'APPROCHE DANS LE RÉGIME DE LA CCNUCC</b> .....                | 39 |
| Section 1. De Rio à Kyoto .....                                                              | 39 |
| <b>Sous-section 1. Le PRCD comme disposition centrale du régime</b> .....                    | 39 |
| <b>Sous-section 2. La dichotomie créée par la CCNUCC et le Protocole de Kyoto</b> .....      | 40 |
| <b>Sous-section 3. Le maintien des droits acquis</b> .....                                   | 41 |
| Section 2. L'Accord de Copenhague .....                                                      | 42 |
| <b>Sous-section 1. Une situation mondiale changeante</b> .....                               | 42 |
| <b>Sous-section 2. Un relâchement progressif des obligations</b> .....                       | 42 |
| Section 3. L'Accord de Paris : une différenciation poussée à l'extrême ? .....               | 43 |

|                                                                                                                                    |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Sous-section 1. Évolution de l'interprétation du PRCD .....</b>                                                                 | <b>43</b>  |
| <b>Sous-section 2. Les CDN, une auto-différenciation (il)limitée ? .....</b>                                                       | <b>44</b>  |
| §1 <sup>er</sup> . <i>Progression et ambition la plus élevée possible .....</i>                                                    | <i>45</i>  |
| §2. <i>Le leadership des pays développés .....</i>                                                                                 | <i>45</i>  |
| §3. <i>Des objectifs non-contraignants .....</i>                                                                                   | <i>46</i>  |
| <b>CHAPITRE 2. LE MÉCANISME EUROPÉEN DE RÉPARTITION DES OBJECTIFS DE RÉDUCTION POUR LES SECTEURS NON-ETS .....</b>                 | <b>47</b>  |
| Section 1. <i>La réglementation applicable .....</i>                                                                               | <i>47</i>  |
| Section 2. <i>La répartition des obligations de réduction entre les États membres .....</i>                                        | <i>49</i>  |
| <b>Sous-section 1. La différenciation prescriptive comme méthode de répartition .....</b>                                          | <b>49</b>  |
| §1 <sup>er</sup> . <i>Les obligations contraignantes des États membres .....</i>                                                   | <i>49</i>  |
| §2. <i>Les mécanismes de flexibilité .....</i>                                                                                     | <i>49</i>  |
| §3. <i>Les mécanismes de contrôle et de sanction .....</i>                                                                         | <i>50</i>  |
| §4. <i>L'obligation de planification .....</i>                                                                                     | <i>51</i>  |
| <b>Sous-section 2. Les critères de répartition de l'Union européenne .....</b>                                                     | <b>51</b>  |
| §1 <sup>er</sup> . <i>Le PIB par habitant comme clé de répartition .....</i>                                                       | <i>51</i>  |
| §2. <i>Les droits acquis des États membres .....</i>                                                                               | <i>53</i>  |
| <b>CHAPITRE 3. LE BURDEN SHARING INTRA-BELGE .....</b>                                                                             | <b>53</b>  |
| Section 1. <i>Le marchandage politique de l'effort de réduction .....</i>                                                          | <i>53</i>  |
| <b>Sous-section 1. Négociation du <i>burden sharing</i> au sein de la CNC .....</b>                                                | <b>53</b>  |
| <b>Sous-section 2. Évolution des négociations sur le <i>burden sharing</i> .....</b>                                               | <b>54</b>  |
| §1 <sup>er</sup> . <i>Période 2008-2012 .....</i>                                                                                  | <i>55</i>  |
| §2. <i>Période 2013-2020 .....</i>                                                                                                 | <i>55</i>  |
| §3. <i>Période 2021-2030 .....</i>                                                                                                 | <i>56</i>  |
| Section 2. <i>L'objectivation du partage des objectifs de réduction .....</i>                                                      | <i>57</i>  |
| <b>Sous-section 1. Transposabilité des mécanismes de l'UE et de la CCNUCC .....</b>                                                | <b>58</b>  |
| §1 <sup>er</sup> . <i>La clé de répartition européenne et le principe de la capacité de payer .....</i>                            | <i>58</i>  |
| §2. <i>La méthode de l'Accord de Paris : l'auto-différenciation par les « contributions déterminées au niveau régional » .....</i> | <i>60</i>  |
| <b>Sous-section 2. Propositions sur base d'éléments propres à la Belgique .....</b>                                                | <b>61</b>  |
| §1 <sup>er</sup> . <i>Stimuler l'ambition climatique par la répartition des recettes de l'ETS .....</i>                            | <i>61</i>  |
| §2. <i>L'affaire Klimaatzaak : une répartition imposée par le juge ? .....</i>                                                     | <i>63</i>  |
| §3. <i>La création d'un organe interparlementaire de concertation en matière climatique .....</i>                                  | <i>66</i>  |
| <b>CONCLUSION .....</b>                                                                                                            | <b>67</b>  |
| <b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>                                                                                                         | <b>70</b>  |
| <b>ANNEXE 1. RETRANSCRIPTION DE L'ENTRETIEN DE MADAME ZOE FRISVOLD DU 18 MARS 2025 .....</b>                                       | <b>87</b>  |
| <b>ANNEXE 2. RETRANSCRIPTION DE L'ENTRETIEN DE MONSIEUR PIERRE ANDRE DU 14 AVRIL 2025 .....</b>                                    | <b>95</b>  |
| <b>ANNEXE 3. REPONSES ECRITE ENVOYEES PAR MADAME ELISABETH ELLEGAARD LE 18 AVRIL 2025 .....</b>                                    | <b>105</b> |
| <b>ANNEXE 4. TABLEAU RECAPITULATIF BURDEN SHARING .....</b>                                                                        | <b>111</b> |

## **REMERCIEMENTS**

Je souhaite premièrement remercier mes promoteurs, Monsieur Charles-Hubert Born et Monsieur Christophe Thiebaut, pour leur accompagnement tout au long de ces deux années de master, ainsi que pour leurs conseils avisés dans la rédaction de ce mémoire.

Je remercie également chaleureusement les personnes ayant accepté de participer à mes entretiens: Madame Zoé Frisvold, Monsieur Pierre André, ainsi que Madame Elisabeth Ellegaard pour ses réponses écrites. Leurs précieuses contributions ont constitué un réel apport pour cette recherche.

Ma reconnaissance va également envers Monsieur Aurélien Hucq, Monsieur Lucas Demuelenaere et Monsieur Olivier Dupont, dont les échanges enrichissants, bien que non repris directement dans ce mémoire, m'ont permis de mieux cerner les enjeux du sujet et d'orienter ma réflexion.

Enfin, je tiens à remercier ma famille pour son soutien constant, et plus particulièrement ma maman, ma grand-mère ainsi que Romain, mon compagnon, pour leur aide dans la relecture attentive et les corrections orthographiques de ce travail.

## INTRODUCTION

Il est depuis longtemps établi que les activités humaines dérèglent le climat en émettant des gaz à effet de serre, entraînant ainsi le réchauffement climatique, c'est-à-dire « *l'augmentation progressive de la température moyenne annuelle à la surface du globe* »<sup>1</sup>. Lorsqu'un certain seuil de réchauffement, qualifié de dangereux, est dépassé, les écosystèmes ne parviennent plus à s'adapter, la sécurité alimentaire disparaît et le développement économique durable devient impossible<sup>2</sup>. Les effets du réchauffement climatique se répandent aujourd'hui partout sur la planète et touchent même la Belgique, jusqu'alors relativement épargnée. Un exemple marquant se trouve dans les inondations survenues en juillet 2021 en Wallonie, qui se placent dans un contexte mondial marqué par la multiplication d'événements climatiques extrêmes<sup>3</sup>.

Afin de limiter les impacts de ce réchauffement climatique, il est nécessaire selon le GIEC de restreindre le réchauffement global à 1,5°C par rapport aux niveaux préindustriels<sup>4</sup>. Cela implique une diminution immédiate et drastique des émissions de gaz à effet de serre<sup>5</sup>.

Face à une telle urgence, la détermination du *burden sharing* (signifiant « partage de l'effort » ou « partage du fardeau ») devient centrale<sup>6</sup>. La répartition de l'effort est essentielle pour tout accord, car elle précise comment les obligations visant à atteindre un objectif convenu doivent être réparties entre les différents acteurs impliqués. En d'autres termes, il s'agit de se demander qui doit faire tel effort et pourquoi<sup>7</sup>.

À l'échelle internationale, la question du *burden sharing* a été au cœur des négociations climatiques depuis l'adoption en 1992 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques jusqu'à l'Accord de Paris de 2015. Depuis ce dernier, un objectif

---

<sup>1</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p.7, point 1.

<sup>2</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 8, point 2.

<sup>3</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2553-2554, 2022, p. 9.

<sup>4</sup> IPCC, « Global Warming of 1,5°C », Special report, 2018, <https://www.ipcc.ch/> (date de dernière consultation: le 3 mai 2025).

<sup>5</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 8, point 2.

<sup>6</sup> A. MÉJEAN, F. LECOCQ et Y. MULUGETTA, « Equity, burden sharing and development pathways : reframing international climate negotiations », *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics*, 2015, p. 388.

<sup>7</sup> M. HIERPE, LÖFGREN, A., LINNÉR, B.-O., HENNLOCK, M., STERNER, T., et JAGERS, S., « Common ground for effort sharing ? Preferred principles for distributing climate mitigation efforts », *Working papers in economics*, 2011, p. 2.

commun a été établi pour l'ensemble des parties, chacune devant ensuite définir la contribution qu'elle apportera à sa réalisation<sup>8</sup>.

En tant que partie à part entière au régime de la CCNUCC<sup>9</sup>, l'Union européenne doit déterminer sa contribution collective à l'effort de réduction, qui doit ensuite être répartie entre ses États membres. Pour cela, l'UE a créé des instruments juridiquement contraignants qui assignent à chaque État membre des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre<sup>10</sup>.

La Belgique s'est donc vu imposer une cible de réduction à atteindre par l'Union européenne, qu'elle doit ensuite répartir en interne. Pourtant, depuis plusieurs années, les entités fédérées peinent à parvenir à un accord sur le sujet<sup>11</sup>. La structure fédérale et le morcellement des compétences en matière climatique ont pour conséquence qu'en l'absence d'une méthode et de critères de répartition clairement établis, les objectifs de réduction sont répartis par le biais d'un processus de négociations politiques, souvent opaques et conflictuelles. Ce mode de fonctionnement compromet considérablement la capacité de la Belgique à respecter ses obligations climatiques, malgré les rappels à l'ordre et le risque de sanctions financières au niveau européen. Il convient pourtant de rappeler que selon l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, « *une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité* »<sup>12</sup>. Dès lors, la Belgique ne peut en aucun cas se défaire de ses obligations climatiques au simple motif de la complexité de sa structure fédérale et de sa difficulté à coopérer<sup>13</sup>.

C'est dans ce contexte que se pose la question de recherche du présent mémoire: *de quelle manière la répartition des objectifs de réduction des émissions entre les entités fédérées*

---

<sup>8</sup> M. PETEL et N. VANDER PUTTEN, « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *A.D.L.*, vol. 84, 2022/1, p. 107.

<sup>9</sup> P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, 4<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 1034.

<sup>10</sup> M. PETEL et N. VANDER PUTTEN, « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *op. cit.*, p. 105.

<sup>11</sup> M. CARTUYVELS, *Objectifs climatiques : quelles actions pour suppléer à la faiblesse du burden-sharing dans la Belgique fédérale*, Mémoire Oïkos : la science au service du droit, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2023, Prom. : ROMAINVILLE, C., <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:42777>, p. 8.

<sup>12</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités, signée à Vienne le 23 mai 1969, article 27, *R.T.N.U.*, vol. 1155, p. 331.

<sup>13</sup> C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *R.B.D.C.*, 2022/1-2, p.89.

*peut-elle être objectivée afin de permettre à la Belgique de respecter ses engagements climatiques ?*

Par hypothèse, ce mémoire considère que les critères et méthodes de répartition utilisés au niveau international et européen pourraient, du moins partiellement, être transposés au *burden sharing* intra-belge<sup>14</sup>. En effet, la problématique du partage de l'effort d'atténuation, habituellement traitée entre États, se pose aussi au niveau intra-national dans les pays dotés d'une organisation fédérale, comme la Belgique<sup>15</sup>. Dans ce pays, la conclusion d'un accord en matière de politique climatique ne peut reposer que sur une coopération volontaire entre les entités fédérées, et le gouvernement fédéral ne dispose d'aucun pouvoir hiérarchique lui permettant d'imposer des obligations aux gouvernements régionaux. Cette configuration implique dès lors que la coopération intra-belge en matière climatique ressemble fortement à des négociations internationales<sup>16</sup>.

Par ailleurs, d'autres pistes seront explorées sur la base de spécificités propres à l'État belge, afin d'examiner un éventail de solutions aussi large que possible dans les limites de cette étude.

Ce mémoire tentera dès lors de répondre à la question de recherche en procédant à une analyse des mécanismes encadrant la répartition des efforts d'atténuation dans les trois régimes étudiés. Au niveau international, l'étude portera principalement sur la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, son Protocole de Kyoto ainsi que l'Accord de Paris. Concernant le droit de l'Union européenne, l'analyse se concentrera notamment sur la décision 406/2009/CE relative au partage de l'effort, remplacée par le règlement (UE) 2018/842 sur la répartition de l'effort, ainsi que de nombreux autres règlements et directives établissant le cadre européen d'action contre le changement climatique. Enfin, en droit belge, seront examinés les accords de coopération relatifs au *burden sharing*, les Plans Nationaux Énergie-Climat (les PNEC), de même que les instruments législatifs et politiques adoptés par les différentes composantes de l'État en matière climatique.

Le présent mémoire s'inscrit dans un cadre principalement positiviste et analysera de ce fait les normes juridiques en vigueur aux niveaux international, de l'UE et belge, telles

---

<sup>14</sup> F. ARIF ET Y. DISSOU, « Regional burden sharing of GHG mitigation policies in a decentralized federation », *Economic Modelling*, Elsevier, 2016, p. 390.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> S. HAPPAERTS, S. SCHUNZ ET H. BRUYNINCKX, « Federalism and intergovernmental relations : the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *Journal of Contemporary European studies*, vol. 20, 2012, p. 15.

qu'elles sont formulées, appliquées et interprétées, sans chercher à en évaluer leur légitimité sur base de valeurs morales ou philosophiques externes<sup>17</sup>.

Cependant, bien qu'il repose principalement sur l'analyse de normes juridiques, le sujet abordé mobilise également des principes philosophiques (tels que la justice climatique ou l'équité) et s'inscrit dans un contexte politique marqué par des oppositions d'intérêts divergents. En conséquence, des développements philosophiques et politiques seront intégrés dans le présent travail, mais ces derniers seront uniquement abordés pour enrichir la réflexion, sans prétendre à l'exhaustivité et sans sortir du cadre positiviste.

Afin de formuler une réponse à la question de recherche, ce mémoire utilisera la méthodologie de la technique juridique, ayant pour objet d'établir et d'interpréter une règle juridique. Cette analyse se fondera sur l'interprétation des normes légales par la jurisprudence ainsi que par la doctrine légale<sup>18</sup>. D'autres sources non-juridiques seront également prises en compte<sup>19</sup>.

En complément, ce mémoire mobilisera une interprétation systématique, qui consiste à interpréter les dispositions juridiques non pas prises isolément, mais en les replaçant dans leur contexte normatif global, en relation avec d'autres dispositions légales<sup>20</sup>. Cette approche s'impose dans la mesure où les objectifs de réduction sont définis selon une logique en cascade, comme expliqué ci-dessus.

Pour finir, la principale approche méthodologique de ce mémoire reposera sur le droit comparé afin de transposer les critères et méthodes de *burden sharing* adoptées au niveau international et européen à la répartition interne à la Belgique. Cette comparaison, inspirée de l'approche fonctionnelle<sup>21</sup>, partira du postulat que les différentes entités juridiques (à savoir les États au niveau international ou européen et les entités fédérées en Belgique) sont confrontées à des problématiques similaires – à savoir la répartition équitable d'un effort collectif – qu'elles tentent de résoudre à travers des mécanismes plus ou moins divergents. Cette problématique

---

<sup>17</sup> M. CUMYN et M. SAMSON, « La méthodologie juridique en quête d'identité », *R.I.E.J.*, vol. 71, 2013/2, pp. 7-11.

<sup>18</sup> L. KESTEMONT, *Handbook on Legal Methodology*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruxelles, Intersentia, 2018, pp. 29-30.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 24-27.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 44-45.

commune constituera le *tertium comparationis*, soit l'élément commun permettant d'établir une comparaison<sup>22</sup>.

Les résultats issus de cette recherche documentaire seront ensuite complétés par des entretiens semi-directifs réalisés avec différentes personnes concernées par le sujet<sup>23</sup>.

Afin de structurer l'analyse, le présent mémoire sera divisé en trois parties. La première partie reviendra sur les principaux instruments juridiques et politiques adoptés en matière climatique aux niveaux international, européen et belge (**Partie I**).

La deuxième partie présentera les principales bases conceptuelles relatives à la répartition des obligations climatiques, en s'intéressant aux méthodes de différenciation et aux principes de justice mobilisés (**Partie II**).

Enfin, la troisième partie examinera la manière dont ces fondements sont effectivement mis en œuvre dans chacun des régimes étudiés, afin d'en évaluer la pertinence pour une application adaptée au contexte intra-belge. Cette partie présentera également d'autres propositions d'objectivation basées sur des éléments propres à la Belgique (**Partie III**).

---

<sup>22</sup> L. KESTEMONT, *Handbook on Legal Methodology*, op. cit., pp. 38-39.

<sup>23</sup> Voy. Annexes 1, 2 et 3.

## **PARTIE I. ÉVOLUTION DES INSTRUMENTS CLIMATIQUES**

Cette première partie vise à présenter les principaux instruments juridiques et politiques adoptés dans les trois régimes examinés. Elle débutera par l'étude du régime international de lutte contre les changements climatiques issu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Dans un second temps, l'analyse portera sur la manière dont l'Union européenne, en tant que signataire de cette convention, met en œuvre ses engagements par le biais de son cadre réglementaire propre. Enfin, le dernier chapitre dressera un état des lieux de l'organisation de la politique climatique en Belgique, en tant qu'État membre de l'UE et Partie à la CCNUCC.

### **Chapitre 1. Le régime international de lutte contre les changements climatiques**

#### **Section 1. Les prémices de la lutte contre les changements climatiques**

La première Conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue à Stockholm en 1972, a fait de l'environnement une question majeure, aboutissant à l'adoption de la Déclaration de Stockholm<sup>24</sup> et du Plan d'action pour l'environnement<sup>25</sup>, ainsi qu'à la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)<sup>26</sup>.

En 1988, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) fut créé par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations unies pour l'environnement, afin de faire le point sur les différentes études scientifiques portant sur le climat et mettre des informations fiables sur le sujet à disposition des décideurs politiques<sup>27</sup>.

En 1990, le GIEC publia son premier rapport d'évaluation confirmant la nécessité d'une action globale contre le changement climatique. Ainsi, en décembre 1990, le Comité intergouvernemental de négociations pour une convention-cadre sur les changements

---

<sup>24</sup> Rapport de la conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, « Chapitre I. Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement », pp. 3-7, <https://documents.un.org> (date de dernière consultation : le 18 mai 2025).

<sup>25</sup> Rapport de la conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, « Chapitre II. Plan d'action pour l'environnement », pp. 7-31, <https://documents.un.org> (date de dernière consultation : le 18 mai 2025).

<sup>26</sup> Nations Unies, « Conférence des Nations Unies sur l'environnement, du 5 au 16 juin 1972, Stockholm », <https://www.un.org> (date de dernière consultation : 20 décembre 2024).

<sup>27</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, p. 10.

climatiques fut créé par l'Assemblée générale des Nations Unies, et des négociations débutèrent pour parvenir à un consensus international sur ces questions<sup>28</sup>.

## **Section 2. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques**

En juin 1992, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (ci-après CCNUCC ou Convention-cadre)<sup>29</sup> fut adoptée et présentée pour signature lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro, également connue sous le nom de « Sommet de la Terre ». Elle est entrée en vigueur le 21 mars 1994 et compte aujourd'hui 196 États parties, ainsi que l'Union européenne<sup>30</sup>. La Belgique a signé la CCNUCC le 4 juin 1992 et l'a ratifiée le 16 janvier 1996<sup>31</sup>.

### **Sous-section 1. L'objectif ultime**

L'article 2 de la CCNUCC fixe pour objectif de « *stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* »<sup>32</sup>. En outre, non seulement cette convention révolutionnaire vise à limiter le réchauffement climatique, mais elle a également pour but de servir de base pour les futures négociations internationales relatives aux changements climatiques, créant de ce fait un régime spécifique<sup>33</sup>.

### **Sous-section 2. Les principes directeurs**

L'article 3 de la Convention-cadre contient plusieurs principes devant diriger le régime. Le premier principe énoncé est celui *des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives* (Voy. *Infra*)<sup>34</sup>. Ensuite, le *principe de précaution* impose aux États parties de prendre des mesures pour « *prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes* »<sup>35</sup>. Pour finir, la CCNUCC souligne que les parties

---

<sup>28</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, New York, Cambridge University Press, 2018, pp. 34-35.

<sup>29</sup> Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (ci-après CCNUCC), signée à New York le 9 mai 1992, *R.T.N.U.*, p. 107.

<sup>30</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>31</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, Voy. « Les faits et le contexte », p. 11, point 9.

<sup>32</sup> CCNUCC précitée, article 2, alinéa 1<sup>er</sup>.

<sup>33</sup> S. DOUMBÉ-BILLÉ, C. MIGAZZI, K. NERI, F. PACCAUD et A.-M. SMOLINSK, « Section 3 - La protection globale », in *Droit international de l'environnement*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 123.

<sup>34</sup> CCNUCC précitée, article 3, §1<sup>er</sup>.

<sup>35</sup> CCNUCC précitée, article 3, §3.

ont un droit – voire même un devoir – de promouvoir le *développement durable*<sup>36</sup>, ainsi que de développer un *système économique international et ouvert*<sup>37</sup>.

### **Sous-section 3. Les engagements des États parties**

L'article 4 de la CCNUCC précise les engagements des États signataires. Le paragraphe 1<sup>er</sup> de cet article décrit les engagements de toutes les parties<sup>38</sup>, tandis que le paragraphe 2 énonce que des obligations plus strictes s'appliqueront uniquement aux États parties répertoriés dans l'annexe I<sup>39</sup>. Néanmoins, cette disposition est formulée dans un langage vague, de sorte qu'elle ne définit aucun objectif chiffré de réduction des émissions de gaz à effet de serre (ci-après GES)<sup>40</sup>. Ce manque de précision était volontaire car en 1992, il était entendu que les obligations concrètes des États parties ne seraient précisées que postérieurement dans d'autres instruments (ce qui a été fait en 1997 avec le Protocole de Kyoto)<sup>41</sup>.

### **Sous-section 4. La Conférence des Parties**

La *Conférence des Parties* (ci-après la COP), créée par l'article 7 de la CCNUCC<sup>42</sup>, est l'organe suprême de ce régime, réunissant chaque année les représentants des États parties à la Convention-cadre afin de prendre des décisions concernant son application et évaluer la nécessité d'adopter des amendements ou des protocoles à cette dernière<sup>43</sup>.

Bien qu'elles soient des éléments pertinents pour l'interprétation de la Convention et qu'elles aient une grande influence politique, les décisions de la COP ne sont pas contraignantes sans autorisation explicite, et ne peuvent dès lors créer de nouvelles obligations substantielles<sup>44</sup>.

## **Section 3. Le Protocole de Kyoto**

Le Protocole de Kyoto a été adopté lors de la COP3, le 11 décembre 1997<sup>45</sup>. La Belgique a signé le Protocole de Kyoto le 29 août 1998 – comme l'Union européenne – et l'a ratifié le

---

<sup>36</sup> CCNUCC précitée, article 3, §4.

<sup>37</sup> CCNUCC précitée, article 3, §5.

<sup>38</sup> CCNUCC précitée, article 4, §1; B. MAYER, *The international law on climate change*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>39</sup> CCNUCC précitée, article 4, §2; *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>41</sup> S. DOUMBÉ-BILLÉ, C. MIGAZZI, K. NERI, F. PACCAUD et A.-M. SMOLINSK, « Section 3 - La protection globale », *op. cit.*, p. 123.

<sup>42</sup> CCNUCC précitée, article 7.

<sup>43</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>44</sup> L. RAJAMANI, « The United Nations Framework Convention on Climate Change: a framework approach to climate change », *op. cit.*, p. 211.

<sup>45</sup> Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, signé à Kyoto le 11 décembre 1997, *M.B.*, 26 septembre 2002.

29 mai 2002<sup>46</sup>. Le Protocole de Kyoto est entré en vigueur le 16 février 2005, soit près de 8 ans après son adoption<sup>47</sup>.

Ce protocole fixe un objectif global de 5% de réduction (par rapport à 1990) des émissions de six gaz à effet de serre, tels qu'énumérés dans son annexe A<sup>48</sup>. En outre, il établit pour la première fois des objectifs chiffrés et juridiquement contraignants de réduction des émissions pour les pays figurant dans l'annexe B<sup>49</sup>, correspondant largement avec l'annexe I de la CCNUCC (Voy. *Infra*). Ces objectifs doivent être atteints entre 2008 et 2012, ce qui correspond à la première période d'engagement du Protocole<sup>50</sup>. Pour les États membres de l'UE, dont la Belgique, il prévoit une réduction des émissions de 8%<sup>51</sup>.

Le Protocole de Kyoto prévoit également des mécanismes de flexibilité permettant aux pays développés d'investir dans des mesures d'atténuation dans d'autres pays, ce qui entraîne des réductions d'émissions pouvant ensuite être comptabilisées dans leurs propres objectifs<sup>52</sup>.

#### **Section 4. L'Accord de Copenhague et l'Amendement de Doha**

Malgré les efforts des pays développés, les émissions mondiales ont continué à croître en raison du développement industriel des économies émergentes, de la non-participation des Etats-Unis et du retrait du Canada de ce protocole. Face à ce constat, les pays développés parties au Protocole de Kyoto ont montré peu d'enthousiasme pour une deuxième période d'engagements, préférant négocier un nouvel accord incluant des engagements pour les économies émergentes<sup>53</sup>.

Ces négociations devaient aboutir à un accord lors de la COP15 à Copenhague en 2009, mais en raison de divergences d'opinions, le Sommet de Copenhague s'est soldé par un échec, aucune décision formelle n'ayant pu être adoptée. Néanmoins, l'Accord de Copenhague, même s'il n'est pas juridiquement contraignant, a tout de même défini des orientations clé pour le

---

<sup>46</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 16, point 20.

<sup>47</sup> A. BOLLEN ET P. VAN HUMBEECK, « Klimaatbeleid and CO<sub>2</sub>-REG regelgeving in België en Vlaanderen: status questionis anno 2003 », *Jaarboek milieurecht 2002, 2003*, p. 4.

<sup>48</sup> Protocole de Kyoto précité, article 3, §1 et annexe A ; S. DOUMBÉ-BILLÉ, C. MIGAZZI, K. NERI, F. PACCAUD et A.-M. SMOLINSK, « Section 3 - La protection globale », *op. cit.*, p. 125.

<sup>49</sup> Protocole de Kyoto précité, annexe B.

<sup>50</sup> J. DE CENDRA De LARRAGÁN, « The Kyoto Protocol, with a special focus on the flexible mechanisms », in *Climate change law* (sous la dir. de D.A. FARBER ET M. PEETERS), coll. Elgar Encyclopedia of environmental law, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing, 2016, p. 228.

<sup>51</sup> A. BOLLEN ET P. VAN HUMBEECK, « Klimaatbeleid and CO<sub>2</sub>-REG regelgeving in België en Vlaanderen: status questionis anno 2003 », *op. cit.*, p. 4.

<sup>52</sup> J. DE CENDRA De LARRAGÁN, « The Kyoto Protocol, with a special focus on the flexible mechanisms », *op. cit.*, p. 228.

<sup>53</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, *op. cit.*, p. 43.

régime, comme limiter la hausse de la température mondiale à 2°C au-dessus des niveaux préindustriels, ainsi que permettre aux États de déterminer librement leurs engagements d'atténuation<sup>54</sup>.

Les négociations pour une deuxième période d'engagement au Protocole de Kyoto (de 2013 à 2020) se sont tout de même poursuivies et l'Amendement de Doha fut adopté lors de la COP18 en décembre 2012<sup>55</sup>. Toutefois, ce dernier, ainsi que la deuxième période d'engagement du Protocole qu'il établit, n'est entré en vigueur que le 31 décembre 2020, faute d'avoir obtenu plus tôt le nombre de ratifications nécessaires<sup>56</sup>.

### **Section 5. L'Accord de Paris**

En raison du manque de soutien politique pour une deuxième période d'engagement au Protocole de Kyoto, une troisième période semblait inenvisageable. Les négociations se sont donc orientées vers un instrument juridique applicable à toutes les parties à partir de 2020. L'Accord de Paris<sup>57</sup> a été adopté le 12 décembre 2015 lors de la COP21 et est entré en vigueur le 4 novembre 2016, après sa ratification par 55 parties représentant plus de 55 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Début 2018, il avait été signé par 194 États et ratifié par 171 États, ainsi que par l'Union européenne<sup>58</sup>.

L'Accord de Paris marque un tournant dans la lutte contre les changements climatiques (Voy. *Infra*) et détermine le cadre actuel de l'action climatique internationale<sup>59</sup>. Il est important de souligner que ce texte n'est pas un simple ajout à la CCNUCC, comme c'était le cas du Protocole de Kyoto, mais constitue un instrument autonome établissant de nouveaux objectifs et créant des processus novateurs pour les atteindre<sup>60</sup>.

---

<sup>54</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, op. cit., p. 43.

<sup>55</sup> Amendement de Doha au Protocole de Kyoto, adopté le 8 décembre 2012 par la décision 1/CMP.8 lors de la huitième session de la Conférence des Parties (COP8), tenue à Doha du 26 novembre au 8 décembre 2012 ; Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, Voy. « Les faits et le contexte », p. 22, point 34.

<sup>56</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, op. cit., p. 45.

<sup>57</sup> Accord de Paris du 12 décembre 2015, signé à New York le 22 avril 2016, *R.T.N.U.*, 16 février 2016, vol. 3156, p. 79.

<sup>58</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, op. cit., p. 46.

<sup>59</sup> N. LECOCQ, « Le droit, un outils à la rescousse du climat? – Partie 1: Niveau international et européen », Conférence du Barreau de Liège & IEW donnée le 12 décembre 2020, <https://www.youtube.com> (vidéo visionnée le 17 décembre 2024).

<sup>60</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », op. cit., p. 16.

### **Sous-section 1. L'objectif**

L'article 2 de l'Accord de Paris énonce que les Parties « *maintiennent l'augmentation de la température moyenne mondiale nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et poursuivent les efforts pour limiter cette augmentation à 1,5°C* »<sup>61</sup>. Cette formulation vague ne fixe pas d'objectifs individuellement chiffrés de réduction aux Parties signataires, mais définit uniquement un objectif général, laissant ainsi aux Parties une marge d'appréciation pour l'atteindre<sup>62</sup>.

### **Sous-section 2. Les contributions déterminées au niveau national**

L'article 3 de l'Accord de Paris instaure des « contributions déterminées au niveau national » (les CDN)<sup>63</sup> selon lesquelles, pour atteindre l'objectif principal fixé par l'article 2, chaque pays s'engage volontairement à fournir un plan définissant ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (Voy. *Infra*)<sup>64</sup>. Pour évaluer si les efforts cumulés permettent d'atteindre l'objectif de l'article 2, un plan d'action quinquennal prévoit une révision tous les cinq ans des contributions nationales<sup>65</sup>.

### **Section 6. Développements post-Accord de Paris**

En 2018, à Katowice, la COP24 a adopté le *Paris Rulebook*<sup>66</sup>, un guide pratique pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris<sup>67</sup>. En septembre 2019, lors du Sommet sur l'ambition climatique de New York, 59 pays (sur les 195 États signataires de l'Accord de Paris) ont promis de relever leurs objectifs de réduction des émissions de GES en 2020. De plus, 66 pays, dont la Belgique, se sont engagés à atteindre l'objectif « zéro net émissions » en 2050<sup>68</sup>.

Le Pacte de Glasgow pour le climat, adopté par la COP26 à Glasgow en 2021<sup>69</sup>, réaffirme l'engagement de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de 45% d'ici à 2030 par rapport au

---

<sup>61</sup> Accord de Paris précité, article 2.

<sup>62</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, p. 17.

<sup>63</sup> Accord de Paris précité, article 3.

<sup>64</sup> X.-A. DE SARTRE, D. COMPAGNON, F. HENRIET, F. LECOCQ, M. LEMOINE-SCHONNE, A. ORSINI et M. TORRE-SCHAUB, « Décarboner nos sociétés : la mise en politique publique du changement climatique », in *Les sociétés face aux défis climatiques* (sous la dir. de S. MALJEAN-DUBOIS, S. VERMEERSCH ET A. DEBOULEY), Paris, CNRS éditions, 2024, p. 69.

<sup>65</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, *op. cit.*, p. 48.

<sup>66</sup> *Paris Rulebook*, adopté par la décision 1/CP.24 lors de la vingt-quatrième session de la Conférence des Parties (COP24), tenue à Katowice du 2 au 15 décembre 2018.

<sup>67</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 24, point 39.

<sup>68</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 24, point 39.

<sup>69</sup> Pacte de Glasgow pour le climat, adopté lors de la vingt-sixième session de la Conférence des Parties (COP26), tenue à Glasgow du 31 octobre au 13 novembre 2021.

niveau de 2010, et de les ramener à zéro vers le milieu du siècle<sup>70</sup>. Dès lors, certains pays, notamment les membres de l'Union européenne, se sont engagés à réviser à la hausse leurs contributions nationales afin d'atteindre l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050<sup>71</sup>.

## **Chapitre 2. Le régime climatique de l'Union européenne**

### **Section 1. L'UE, une partie intégrante au régime de la CCNUCC**

Par la décision 94/69/CE du 15 décembre 1993, le Conseil a approuvé la Convention-cadre au nom de la Communauté européenne (aujourd'hui Union européenne)<sup>72</sup>. Par conséquent, l'UE est partie à la Convention-cadre et négocie donc au nom de l'ensemble de ses États membres lors des COP<sup>73</sup>.

Après avoir signé le Protocole de Kyoto, l'UE, par la décision 2002/358/CE<sup>74</sup>, s'était engagée à une réduction de 8% de ses émissions sur la période 2008-2012, par rapport à 1990<sup>75</sup>.

Le 13 octobre 2003, l'Union européenne a adopté la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (c'est-à-dire le SEQE ou l'*European Emissions Trading System* – l'ETS en anglais)<sup>76</sup>. Ce système, par lequel les entreprises se voient attribuer des droits d'émission (ou quotas) qu'elles peuvent s'échanger, a pour objectif de limiter les émissions des installations industrielles les plus polluantes en leur imposant une quantité maximale d'émissions<sup>77</sup> et de valoriser les efforts environnementaux des entreprises, leur permettant ainsi de revendre les quotas non utilisés<sup>78</sup>.

À côté de cela, les États ont reçu des objectifs individuels de réduction pour les secteurs non-ETS, qui comprennent les transports, le bâtiment, l'énergie pour le chauffage des bâtiments, l'agriculture, etc<sup>79</sup>. Ainsi, à la différence des mécanismes internationaux, le régime

---

<sup>70</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 33, point 60.

<sup>71</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, p. 18.

<sup>72</sup> Décision 94/69/CE du Conseil du 15 décembre 1993 concernant la conclusion de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, *J.O.*, L 140, L 33, 7 février 1994, pp. 11-12.

<sup>73</sup> P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, *op. cit.*, p. 1034.

<sup>74</sup> Décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent, *J.O.U.E.*, L 130, 15 mai 2002, pp. 1-3.

<sup>75</sup> P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, *op. cit.*, p. 1034.

<sup>76</sup> Directive (UE) 2003/87 du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre dans l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *J.O.U.E.*, L 275, 25 octobre 2003, pp. 32-46.

<sup>77</sup> P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, 4<sup>e</sup> édition, *op. cit.*, p. 1035.

<sup>78</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 17, point 22.

<sup>79</sup> N. LECOCQ, « Le droit, un outils à la rescousse du climat? – Partie 1: Niveau international et européen »,

européen établit une distinction entre d'une part, les secteurs ETS/SEQUE (incluant principalement les centrales électriques et les industries lourdes) et d'autre part, les secteurs non-ETS/SEQUE<sup>80</sup>.

En 2007, l'Union européenne s'est engagée à réduire ses émissions de 20 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990<sup>81</sup>. Pour concrétiser cet objectif, le Parlement européen a adopté le 17 décembre 2008 le Paquet Énergie-Climat 2013-2020. Ce paquet comprenait notamment la décision 406/2009/CE (*décision sur le partage de l'effort*), qui définit les objectifs nationaux de réduction des émissions de GES à atteindre d'ici 2020 dans les secteurs non-ETS (Voy. *Infra*)<sup>82</sup>.

## **Section 2. L'Accord de Paris : une révision à la hausse des objectifs de l'UE**

Après avoir signé l'Accord de Paris en 2015, l'Union européenne a relevé ses objectifs climatiques et a adopté toute une série de mesures supplémentaires<sup>83</sup>. En prévision de celui-ci, le Conseil de l'Union européenne avait déjà adopté un « Paquet Énergie-Climat 2030 », fixant notamment un objectif global de réduction d'au moins 40 % des émissions d'ici 2030 par rapport à 1990. Cette cible se traduisait ensuite par une réduction de 30% par rapport à 2005 pour les secteurs ne relevant pas de l'ETS, et de 43% par rapport à 2005 pour les secteurs relevant de l'ETS<sup>84</sup>.

En 2018, plusieurs textes législatifs ont été adoptés pour atteindre ce nouvel engagement, notamment le règlement 2018/842 (*règlement sur la répartition de l'effort*) qui remplace la décision 406/2009/CE et impose aux États membres de nouveaux objectifs contraignants de réduction des gaz à effet de serre dans les secteurs non-ETS (Voy. *Infra*)<sup>85</sup>. En outre, le règlement 2018/1999 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le

---

Conférence du Barreau de Liège & IEW donnée le 12 décembre 2020, <https://www.youtube.com> (vidéo visionnée le 17 décembre 2024).

<sup>80</sup> P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, 4<sup>e</sup> édition, *op. cit.*, p. 1035.

<sup>81</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 8 et 9 mars 2007, point 32, <https://data.consilium.europa.eu> (date de dernière consultation : le 17 mars 2025).

<sup>82</sup> Décision 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, *J.O.U.E.*, L 140 du 5 juin 2009, pp. 136-140.

<sup>83</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, pp. 18-19.

<sup>84</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 26, point 44.

<sup>85</sup> 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 525/2013/UE, *J.O.U.E.*, L 156, 19 juin 2018, pp. 26 - 42.

climat (*règlement gouvernance*), adopté le 11 décembre 2018, exige que les États membres adoptent, tous les dix ans à partir de 2019, un « plan national intégré énergie-climat » (PNIEC)<sup>86</sup>.

### **Section 3. L'European Green Deal et la loi européenne sur le climat**

Malgré des progrès, l'Union européenne n'était pas sur une trajectoire lui permettant de respecter les objectifs fixés par l'Accord de Paris<sup>87</sup>. Face à ce constat, l'Union européenne a dévoilé, le 11 décembre 2019, l'*European Green Deal*, visant une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 50 à 55 % d'ici 2030 (par rapport à 1990), et la neutralité carbone d'ici 2050<sup>88</sup>. Pour concrétiser ces ambitions, la Commission européenne a proposé le 4 mars 2020 un projet de « loi climat »<sup>89</sup>.

La loi européenne sur le climat, adoptée le 30 juin 2021, fixe trois objectifs contraignants différents<sup>90</sup>. Le premier consiste en « *une réduction, dans l'Union, des émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990* »<sup>91</sup>. Cette diminution doit être atteinte non pas individuellement par les États membres, mais bien par l'Union européenne dans son ensemble<sup>92</sup>. Le deuxième objectif, d'ici 2040, devra être précisé en considération du premier bilan mondial quinquennal prévu par l'article 14 de l'Accord de Paris, qui aura lieu en 2025<sup>93</sup>. Le troisième objectif, plus ambitieux, vise la neutralité climatique à l'horizon 2050<sup>94</sup>.

---

<sup>86</sup> Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, article 3, *J.O.U.E.*, L 328, 21 décembre 2018, pp. 1-77.

<sup>87</sup> E. TRUILHE, « Horizon 2050 et neutralité : Quelques observations sur la pertinence des instruments européens », in *La fabrique d'un droit climatique* (sous la dir. de C. CURNIL), Paris, Éditions A. Pedone, 2021, p. 72.

<sup>88</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 33, point 63.

<sup>89</sup> Proposition de règlement 2020/0036 (COD) 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 pour le climat), COM(2020) 80 final, déposée par la Commission européenne le 4 mars 2020.

<sup>90</sup> Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (ci-après « *loi européenne sur le climat* »), article 4, *J.O.U.E.*, L 243, 9 juillet 2021, pp. 1-17.

<sup>91</sup> Loi européenne sur le climat précitée, article 4, §1<sup>er</sup>.

<sup>92</sup> P. THIEFFRY, *Manuel de droit européen de l'environnement et du climat*, 4<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2024, pp. 184-185.

<sup>93</sup> Loi européenne sur le climat précitée, article 4, §3.

<sup>94</sup> Loi européenne sur le climat précitée, article 2 ; P. THIEFFRY, *Manuel de droit européen de l'environnement et du climat*, op. cit., p. 185.

Depuis l'adoption de la loi européenne sur le climat, la répartition des objectifs de réduction est désormais la suivante pour l'ensemble de l'UE : pour les secteurs relevant de l'ETS, les émissions doivent être réduites de 62% par rapport à 2005<sup>95</sup>, tandis que pour les secteurs non-ETS, elles doivent être réduites de 40%<sup>96</sup>.

La législation concrète permettant à l'Union d'atteindre les objectifs fixés par le *Green Deal* et la loi climat a ensuite été précisée dans le paquet législatif *Fit for 55* (en français : « Ajustement à l'objectif 55 ») adopté par l'UE en 2023<sup>97</sup>. Ce paquet comprenait notamment le règlement 2023/857 du 19 avril 2023 qui est venue modifier le règlement 2018/842 pour fixer de nouveaux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les États membres (Voy. *Infra*)<sup>98</sup>.

### **Chapitre 3. La Belgique, un État fédéral avec des politiques climatiques**

En tant que membre de l'Union européenne et partie aux instruments du régime de la CCNUCC, la Belgique est tenue d'intégrer diverses obligations climatiques dans son droit national<sup>99</sup>.

#### **Section 1. L'éclatement des compétences dans le domaine climatique**

Le système fédéral belge repose sur la règle de l'exclusivité des compétences, selon laquelle une seule entité (État fédéral, Communauté ou Région) est compétente pour chaque domaine<sup>100</sup>. La Cour constitutionnelle explique que ce principe « implique que toute situation juridique soit en principe réglée par un seul législateur »<sup>101</sup>. Selon l'article 35 *a contrario* de la Constitution belge, les lois spéciales attribuent des compétences aux Régions, tandis que les

---

<sup>95</sup> Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de GES dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système, *J.O.U.E.*, L 130, 16 mai 2023, pp. 134-202.

<sup>96</sup> Loi européenne sur le climat précitée, article 1<sup>er</sup>.

<sup>97</sup> X.-A. DE SARTRE, D. COMPAGNON, F. HENRIET, F. LECOCQ, M. LEMOINE-SCHONNE, A. ORSINI et M. TORRE-SCHAUB, « Décarboner nos sociétés : la mise en politique publique du changement climatique », *op. cit.*, p. 73.

<sup>98</sup> Règlement (UE) 2023/857 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/842 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 le règlement (UE) 2018/1999, *J.O.U.E.*, L 111, 26 avril 2023, pp. 1-14 ; Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, Voy. « Les faits et le contexte », p. 34, point 63.

<sup>99</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, pp. 20-21.

<sup>100</sup> C.C., 25 février 1986, n°11/86, B.3.1. ; M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *Aménagement-Environnement : urbanisme et droit foncier*, Bruxelles, Kluwer, 2018, p. 62.

<sup>101</sup> C.C., 21 juin 2000, n°76/2000, B.4.1 ; M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, p. 63.

compétences résiduelles reviennent à l'État fédéral<sup>102</sup>. En application de cette règle, l'État fédéral devrait être seul compétent en matière de lutte contre le réchauffement climatique, car aucune loi spéciale n'attribue explicitement cette compétence à une autre entité<sup>103</sup>. Cependant, la lutte contre le changement climatique est une matière transversale qui touche plusieurs domaines (la protection de l'environnement, la politique énergétique, celle des transports, l'économie, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, la fiscalité, etc<sup>104</sup>). Elle ne peut par conséquent pas être considérée comme une compétence résiduelle<sup>105</sup>.

Il y a bien une compétence environnementale attribuée aux régions et comprenant, entre autres, la protection du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit et la gestion des déchets<sup>106</sup>. Cependant, la politique climatique ne se limite pas à ces aspects environnementaux, et touche également à des domaines qui entrent dans les compétences de l'autorité fédérale<sup>107</sup>. En conséquence, dans l'état actuel du droit constitutionnel belge, la politique en matière de lutte contre le changement climatique est une compétence partagée qui relève à la fois de l'Autorité fédérale et des trois Régions<sup>108</sup>.

En outre, le principe d'exclusivité des compétences est complété par le principe d'autonomie constitutive des entités fédérées, qui stipule qu'elles ont le pouvoir d'édicter des règlements dans les limites de leurs compétences, sans aucune intervention de l'Autorité fédérale<sup>109</sup>. Dès lors, l'État fédéral ne peut en aucun cas imposer des règles aux entités fédérées dans les domaines pour lesquelles elles sont compétentes<sup>110</sup>.

---

<sup>102</sup> Const., art. 35 *a contrario*.

<sup>103</sup> M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, p. 62.

<sup>104</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, p. 53.

<sup>105</sup> M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, p. 62.

<sup>106</sup> L. spec. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, article 6, §1<sup>er</sup>, II, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.

<sup>107</sup> M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, p. 62.

<sup>108</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'État n°65.404/AG et n°65.405/AG du 4 mars 2019 sur les propositions de loi spéciale sur la coordination de la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant ses objectifs à long terme, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3517/4 ; M. DEKLEERMAKER, « Une histoire belge: La coopération en matière environnementale et climatique et la COP21 », *Fédéralisme Régionalisme*, vol. 18, 2018: *Le fédéralisme coopératif comme terrain de jeu du droit - Articuler les équilibres fédéraux et les enjeux globaux: un jeu d'adresse*, p. 5.

<sup>109</sup> M. CARTUYVELS, *Objectifs climatiques : quelles actions pour suppléer à la faiblesse du burden-sharing dans la Belgique fédérale*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>110</sup> G. DELVAUX et M. NÈVE de MÉVERGNIES, « La reconnaissance des compétences concurrentes : une solution aux défaillances de la gouvernance climatique ? », *L.L.R.*, 2023/1, p. 160.

## **Section 2. La coopération en matière climatique**

Étant donné que les compétences en matière de lutte contre le changement climatique sont morcelées entre les Régions et l'État fédéral, les risques d'incohérence dans la politique climatique extérieure de la Belgique sont évidents<sup>111</sup>. Pour atténuer ceux-ci, et garantir le respect de ses engagements climatiques, des mécanismes et des instances de coopération entre les entités fédérées et l'Autorité fédérale ont été mis en place<sup>112</sup>.

### **Sous-section 1. Le mécanisme de l'accord de coopération**

Le mécanisme de collaboration le plus abouti entre l'État fédéral et les entités fédérées est la conclusion d'« accords de coopération », qui constituent de véritables traités intra-fédéraux<sup>113</sup> négociés et conclus exclusivement par les gouvernements des entités concernées<sup>114</sup>. Les accords de coopération peuvent être définis comme « *des conventions par lesquelles les partenaires fédéraux exercent conjointement leurs compétences propres par le biais d'un dispositif commun* »<sup>115</sup>.

Afin d'intégrer dans l'ordre juridique interne les accords de coopération concernant des matières régies par le pouvoir législatif et pouvant engager l'État ou une entité fédérée, ou qui sont susceptibles de lier individuellement des citoyens belges, il est nécessaire de suivre la même procédure qu'un traité international, c'est-à-dire obtenir l'assentiment des différents Parlements concernés<sup>116</sup>. La portée des accords ainsi approuvés est comparable à celle d'actes législatifs et s'avère contraignante pour les entités fédérées<sup>117</sup>.

---

<sup>111</sup> C.-H., BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *Rev. jur. environ.*, 2013/5, p. 210.

<sup>112</sup> G. DELVAUX et M. NÈVE de MÉVERGNIES, « La reconnaissance des compétences concurrentes : une solution aux défaillances de la gouvernance climatique ? », *op. cit.*, p. 161.

<sup>113</sup> C.-H., BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *op. cit.*, p. 212.

<sup>114</sup> Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoord in het constitutioneel kader*, Bruges, Die keure, 2016, p. 196.

<sup>115</sup> J. POIRIER et K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre 'sources du droit' et soft law », in *Les sources du droit revisitées* (sous la dir. de F. OST, H. DUMONT, I. HACHEZ, VAN DE KERCHOVE, P. GÉRARD et Y. CARTUYVELS), Limal, Anthemis, 2012, p. 890 ; J. RENAUX, *Fédéralisme et instruments de coopération : un danger pour la séparation des pouvoirs ? Analyse comparée Belgique, Canada, États-Unis*, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2019, Prom. : Verdussen, Marc. <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:18688>, p. 5.

<sup>116</sup> L. spec. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles précitée, article 92bis, §1<sup>er</sup>, al. 2 ; C.-H., BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *op. cit.*, p. 212.

<sup>117</sup> *Ibidem*.

Cependant, ces accords doivent respecter le principe d'indisponibilité des compétences qui, comme le rappelle la Cour constitutionnelle, implique qu'ils ne peuvent entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétences, ce qui contreviendrait à la répartition constitutionnelle des pouvoirs<sup>118</sup>.

L'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980<sup>119</sup>, §§2 à 4*undecies* fixe les domaines dans lesquels un accord de coopération doit obligatoirement être conclu, mais cet article ne contient aucune obligation de coopération spécifique en matière de lutte contre le changement climatique<sup>120</sup>. Dans un arrêt du 14 juin 2012, la Cour constitutionnelle a complété la liste des accords de coopération obligatoires de l'article 92*bis* en y ajoutant la coopération en matière d'émissions de gaz à effet de serre liées à la navigation aérienne<sup>121</sup>. Cependant, cette extension concerne un domaine très spécifique et ne couvre pas l'ensemble des aspects de la lutte contre les changements climatiques. Par ailleurs, l'article 92*bis*, §1er de la loi spéciale du 8 août 1980 permet également la conclusion d'accords de coopération facultatifs<sup>122</sup>. Sur cette base, plusieurs accords ont été conclus volontairement dans le domaine climatique<sup>123</sup>.

Premièrement, suite à la ratification du Protocole de Kyoto, l'Autorité fédérale et les Régions ont conclu l'accord de coopération du 14 novembre 2002 créant la Commission Nationale Climat (la CNC)<sup>124</sup>. Ensuite, un autre accord de coopération fut conclu le 19 février 2007 afin de mettre en œuvre certaines dispositions du Protocole de Kyoto et de compléter l'accord de 2002<sup>125</sup>.

Le 4 décembre 2015, quelques jours après le lancement de la COP21, l'État fédéral et les trois Régions ont conclu un accord politique relatif au partage des objectifs climatiques

---

<sup>118</sup> C.C., 3 mars 1994, n°17/94, B.5.3 ; C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *op. cit.*, p. 63.

<sup>119</sup> L. spec. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles précitée, art. 92*bis*, §§2 à 4*undecies*.

<sup>120</sup> C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *op. cit.*, p. 91.

<sup>121</sup> C.C., 14 juin 2012, arrêt n°76/2012.

<sup>122</sup> L. spec. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles précitée, art. 92*bis*.

<sup>123</sup> C.-H., BORN, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *op. cit.*, p. 213.

<sup>124</sup> Acc. coop. du 14 novembre 2002 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant 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 le Protocole de Kyoto, *M.B.*, 15 juillet 2003, p. 37962.

<sup>125</sup> Acc. coop. du 19 février 2007 entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto, *M.B.*, 30 juin 2008, p. 33321.

belges entre les différentes entités pour la période 2013-2020<sup>126</sup>. Cet accord a été formalisé dans l'accord de coopération du 12 février 2018, entré en vigueur rétroactivement le 4 décembre 2015 (Voy. *Infra*)<sup>127</sup>.

Enfin, un dernier accord de coopération a été adopté le 22 septembre 2023 afin de répartir les recettes provenant du système européen d'échange de quotas d'émissions<sup>128</sup>.

## **Sous-section 2. Les organes de coopération**

En outre, ces dernières années ont vu apparaître une multiplication des instances de concertation et de coopération en matière climatique<sup>129</sup>. Premièrement, de manière plus générale, l'article 31 de la loi spéciale de réforme institutionnelle<sup>130</sup>, en application de l'article 141 de la Constitution<sup>131</sup>, institue un Comité de concertation chargé d'assurer la coordination entre les différents niveaux de pouvoir<sup>132</sup>.

Le Comité de concertation a ensuite mis en place de nombreuses conférences interministérielles, chacune dédiée à un domaine politique spécifique, parmi lesquelles on retrouve notamment la Conférence Interministérielle pour l'Environnement (CIE)<sup>133</sup>.

Pour finir, l'organe le plus important en matière climatique est la Commission Nationale Climat (la CNC), établie par l'accord de coopération du 14 novembre 2002<sup>134</sup>. La CNC a notamment pour mission de rédiger, sur base des mesures prises par les différentes entités, un Plan National Climat, de le faire exécuter, de suivre l'évolution de ce Plan et de proposer une répartition de l'effort climatique entre l'Autorité fédérale et les Régions (Voy. *Infra*)<sup>135</sup>.

---

<sup>126</sup> Acc. pol. du 4 décembre 2015 sur le Burden Sharing intra-belge, <https://climat.be/> (date de dernière consultation : le 5 mai 2025).

<sup>127</sup> Acc. coop. du 12 février 2018 entre l'État fédéral, la région flamande, la région wallonne et la région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, article 46, *M.B.*, 12 juillet 2018, p. 55650.

<sup>128</sup> Acc. coop. du 22 septembre 2023 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à certaines dispositions du partage des objectifs belges climat et énergie pour le début de la période 2021-2030 et au partage des revenus fédéraux de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour les années 2015 à 2020 incluse, *M.B.*, 13 février 2024, p. 16095.

<sup>129</sup> C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *op. cit.*, p. 91.

<sup>130</sup> L. spec. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles précitée, article 31.

<sup>131</sup> Const., art. 141.

<sup>132</sup> C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *op. cit.*, p. 93.

<sup>133</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 19, point 24.

<sup>134</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, pp. 54-55.

<sup>135</sup> Acc. coop. du 14 novembre 2002 précité, article 3 et ss. ; M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, p. 66.

### **Section 3. Les instruments législatifs : les « lois climat » belges**

Divers instruments législatifs ont été adoptés, établissant des objectifs climatiques et s'inspirant du modèle des « lois climat » qui se multiplient dans l'Union européenne et ailleurs. Ces lois climat peuvent être définies comme des « *législations fixant un objectif national à une échéance donnée, organisant la manière d'atteindre de tels objectifs et prévoyant un mécanisme de surveillance et de rapportage* »<sup>136</sup>.

#### **Sous-section 1. Au niveau régional**

La Région wallonne a adopté le 20 février 2014 un décret « Climat » fixant un objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, tous secteurs confondus, de 30% par rapport à 1990 d'ici 2020, et de 80 à 95% par rapport à la même année d'ici 2050<sup>137</sup>. Ensuite, en réaction à l'adoption de la loi européenne sur le climat, la Région wallonne a révisé sa réglementation en matière climatique. Ainsi, le décret Neutralité Carbone du 16 novembre 2023, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024, a abrogé le décret Climat de 2014 et fixe un nouvel objectif de réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030, ainsi que la neutralité carbone d'ici 2050, conformément aux objectifs européens<sup>138</sup>.

Le 2 mai 2013, la Région de Bruxelles-Capitale a adopté une ordonnance instituant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie (le CoBrACE)<sup>139</sup>, qui ne prévoyait initialement aucun objectif de réduction des émissions à l'horizon 2020<sup>140</sup>. La Région de Bruxelles-Capitale a alors adopté le 17 juin 2021 une « ordonnance climat » modifiant le CoBrACE<sup>141</sup> afin de fixer des objectifs de réduction des émissions de GES d'au moins 40 % d'ici 2030, d'au moins 67 % d'ici 2040 et d'au moins 90% d'ici 2050 (par rapport aux niveaux de 2005)<sup>142</sup>. Enfin, la Région bruxelloise a adopté une ordonnance le 7 mars 2024 modifiant

---

<sup>136</sup> M. PETEL et N. VANDER PUTTEN, « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *op. cit.*, p. 108.

<sup>137</sup> Décret climat de la Région wallonne du 20 février 2014, article 4, *M.B.*, 10 mars 2014, p. 20402.

<sup>138</sup> Décret Neutralité Carbone de la Région wallonne du 16 novembre 2023, *M.B.*, 29 décembre 2023, p. 124921.

<sup>139</sup> Ordonnance de la Région Bruxelles-capitale du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, *M.B.*, 21 mai 2013, p. 28357.

<sup>140</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 29, point 52.

<sup>141</sup> Ordonnance du 17 juin 2021 modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie ainsi que l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle (aussi appelée ordonnance climat), *M.B.*, 25 juin 2021, p. 65383.

<sup>142</sup> M. PETEL et N. VANDER PUTTEN, « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *op. cit.*, p. 108.

une nouvelle fois le CoBrACE afin de s'aligner avec l'objectif de 47% de réduction pour 2030 fixé au niveau européen<sup>143</sup>.

La Région flamande n'a quant à elle pas adopté d'objectifs climatiques au travers d'instruments législatifs<sup>144</sup>.

## **Sous-section 2. La tentative de loi spéciale climat**

Il n'y pas, au niveau fédéral, de « loi climat », comme définies précédemment. Pourtant, une proposition de loi spéciale climat « *coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme* »<sup>145</sup> avait été introduite, mais cette dernière n'a finalement pas abouti<sup>146</sup>. Celle-ci visait à établir des objectifs climatiques menant à une réduction des émissions de GES d'au moins 55 % d'ici 2030 et 95 % d'ici 2050 par rapport aux niveaux de 1990<sup>147</sup>. Elle prévoyait également une obligation de planification au travers du Plan National Energie Climat, qu'une agence interfédérale pour le climat créée dans cet objectif devait élaborer<sup>148</sup>.

## **Section 4. Les instruments politiques : les Plans Climat**

### **Sous-section 1. Le Plan National Energie-Climat (PNEC)**

En décembre 2008, suite au travail de la Commission Nationale Climat, un premier Plan National Climat avait été établi pour la période 2009-2012, reposant sur les politiques et mesures élaborées par chacune des quatre entités décisionnelles<sup>149</sup>.

En application du règlement 2018/1999 (*règlement gouvernance*), la Belgique devait soumettre à la Commission au plus tard le 31 décembre 2019 un plan national intégré en matière

---

<sup>143</sup> Ordonnance de la Région Bruxelles-capitale du 7 mars 2024 modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Energie en vue de mettre en œuvre la stratégie de rénovation du bâti, *M.B.*, 22 mars 2024, p. 35579 ; HV-A, « L'Ordonnance du 7 mars 2024 modifiant le Code bruxellois de l'Air du Climat et de la Maîtrise de l'Energie interdit les « passoires énergétiques » - publication au Moniteur belge du 22 mars 2024 », <https://www.hv-a.be/> (date de dernière consultation : le 26 avril 2025).

<sup>144</sup> M. PETEL et N. VANDER PUTTEN, « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *op. cit.*, p. 108.

<sup>145</sup> Proposition de loi spéciale coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme (proposition de loi spéciale climat, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3517/001.

<sup>146</sup> M. PETEL et N. VANDER PUTTEN, « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *op. cit.*, p. 105.

<sup>147</sup> Proposition de loi spéciale climat précitée, art. 6.

<sup>148</sup> Proposition de loi spéciale climat précitée, art. 8 et 11.

<sup>149</sup> Plan national Energie-Climat de la Belgique du 31 décembre 2008 pour la période 2009-2012, <https://climat.be> (date de dernière consultation : le 14 mars 2025) ; Climat.be, « Politique climatique fédérale », <https://climat.be> (date de dernière consultation : le 14 mars 2025).

d'énergie et de climat<sup>150</sup>. Elle a donc transmis, le 31 décembre 2018, son projet de Plan National Energie-Climat pour 2021-2030 (ci-après, le « PNEC ») puis elle a déposé, le 18 décembre 2019, son PNEC définitif<sup>151</sup>. La Belgique devait ensuite transmettre au plus tard le 30 juin 2023, un projet de mise à jour de la dernière version notifiée du plan national intégré en matière d'énergie et de climat puis au plus tard le 30 juin 2024, la version définitivement mise à jour de ce PNIEC<sup>152</sup>. Ainsi, le 22 novembre 2023, les différents gouvernements belges ont trouvé un accord, au sein du Comité de concertation, en vue de soumettre à la Commission européenne le projet actualisé du PNEC<sup>153</sup>. Cependant, la version définitive n'a à ce jour toujours pas été soumise (Voy. *Infra*).

### **Sous-section 2. Le Plan Fédéral Energie-Climat (PFEC)**

Le 17 mai 2024, le gouvernement fédéral a approuvé la version définitive de son Plan Fédéral Energie-Climat (PFEC), qui constitue la contribution fédérale au PNEC 2021-2030<sup>154</sup>. Ce dernier contient un ensemble de politiques et de mesures à mettre en œuvre dans les différents domaines de compétence fédéraux pertinents pour la politique climatique et reflète l'ambition d'aligner la politique fédérale avec les objectifs du *Green Deal* et de la loi européenne sur le climat<sup>155</sup>.

### **Sous-section 3. Les Plans Climat régionaux**

L'article 13 du décret climat de 2014 précise que le Gouvernement wallon doit élaborer un Plan Air Climat Énergie (PACE) détaillant notamment les mesures prévues pour respecter les budgets d'émissions actuels et futurs<sup>156</sup>. Le 21 avril 2016, il a donc adopté un Plan Air Climat Energie pour la période 2016-2022<sup>157</sup>. Par la suite, le 21 mars 2023, le Gouvernement wallon a

---

<sup>150</sup> Règlement (UE) 2018/1999 précité, article 3.

<sup>151</sup> Version définitive du Plan National intégré Energie Climat belge 2021-2030 approuvé par le comité de concertation le 18 décembre 2019, <https://www.plannationalenergieclimat.be> (date de dernière consultation : le 17 mars 2025) ; Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 26, point 44.

<sup>152</sup> Règlement (UE) 2018/1999 précité, article 14.

<sup>153</sup> Projet de mise à jour du Plan National Energie et Climat belge 2021-2030 (PNEC 2023), approuvé par le comité de concertation le 22 novembre 2023, <https://www.plannationalenergieclimat.be/> (date de dernière consultation: le 16 mai 2023).

<sup>154</sup> Gouvernement fédéral, « Plan fédéral énergie et climat (PFEC) », version définitive du 17 mai 2024, consultable sur <https://www.plannationalenergieclimat.be/> (date de dernière consultation : le 26 avril 2025).

<sup>155</sup> Rapport de synthèse 2024 sur le suivi de la mise en œuvre des politiques climatiques fédérales 2021-2030, pp. 9-10, <https://climat.be> (date de dernière consultation : le 5 mars 2025).

<sup>156</sup> Décret climat de la Région wallonne du 20 février 2014 précité, article 13.

<sup>157</sup> Gouvernement wallon, « Plan Air-Climat-Energie (PACE) 2016-2022 », 21 avril 2016 ; *Voy. également* Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L. M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 28, point 51.

mis en place le Plan Air Climat Energie (PACE) à l’horizon 2030, qui représente la contribution de la Région wallonne au PNEC 2021-2030<sup>158</sup>.

Le 2 juin 2016, le Gouvernement bruxellois a approuvé un Plan Air Climat Energie 2016-2025<sup>159</sup> au travers duquel il s’est engagé à réduire, d’ici 2025, ses émissions de GES de 30% par rapport aux émissions de 1990<sup>160</sup>. Le 27 avril 2023, il a ensuite adopté un Plan Air Climat Energie 2030 qui inscrit un objectif réhaussé de 47% de réduction d’ici 2030, et constitue la contribution de la Région Bruxelles-capitale au PNEC<sup>161</sup>.

Bien qu’elle n’ait pas de législation en matière climatique, la Région flamande a néanmoins adopté, le 28 juin 2013, un plan flamand de politique climat (*het Vlaams Klimaatbeleidsplan*) 2013-2020<sup>162</sup>. Ensuite, le 9 décembre 2019, le Gouvernement flamand a approuvé la version définitive de son Plan flamand Climat et Energie 2021-2030 (*het Vlaams Energie-en Klimaatplan 2021-2030* ou VEKP), fixant notamment un objectif de réduction des émissions flamandes dans les secteurs non-ETS de 35% d’ici à 2030, par rapport à 2005<sup>163</sup>. Enfin, le 12 mai 2023, la Région flamande a approuvé la mise à jour finale du VEKP 2021-2030<sup>164</sup> dans lequel un objectif de 40% de réduction a été fixé, constituant ainsi la contribution flamande au PNEC 2021-2030<sup>165</sup>.

---

<sup>158</sup> Gouvernement wallon, « Plan Air-Climat-Energie (PACE) à l’horizon 2030 », 21 mars 2023, <https://henry.wallonie.be> (date de dernière consultation : le 18 mai 2025).

<sup>159</sup> Gouvernement bruxellois, « Plan régional Air-Climat-Energie (PRACE) », 2 juin 2016.

<sup>160</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 29, point 52.

<sup>161</sup> Gouvernement bruxellois, « Plan régional Air-Climat-Energie (PRACE) », 27 avril 2023, <https://document.environnement.brussels> (date de dernière consultation : le 18 mai 2025).

<sup>162</sup> Vlaamse Overheid, « Vlaams Energie en Klimaatplan (VEKP) 2013-2020 », 28 juin 2013.

<sup>163</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 30, point 53.

<sup>164</sup> Vlaamse Overheid, « Vlaams Energie en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030 », 12 mai 2023, <https://www.vlaanderen.be> (date de dernière consultation : le 18 mai 2025).

<sup>165</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 38, point 67.

## **PARTIE II. BASES CONCEPTUELLES DE LA REPARTITION DES OBLIGATIONS DE REDUCTION**

Cette deuxième partie vise à explorer les fondements théoriques et philosophiques qui sous-tendent la répartition des obligations de réduction des émissions. Dans la mesure où ce mémoire cherche à identifier une répartition « équitable », et que cette équité repose sur divers courants de pensée en matière de justice climatique, le premier chapitre sera consacré à la définition de ces notions. Ensuite, le deuxième chapitre présentera les principes les plus fréquemment proposés dans la littérature pour justifier les différentes approches de répartition. Enfin, le troisième chapitre exposera les méthodes concrètes permettant d'opérationnaliser cette différenciation entre les parties, permettant ainsi de traduire les principes en véritables mécanismes de répartition.

### **Chapitre 1. L'équité et la justice climatique**

#### **Section 1. La recherche d'une répartition « équitable »**

Dans le cadre de ce mémoire, il est important de noter que le processus de répartition est avant tout une question d'équité<sup>166</sup>. Bien plus qu'une question morale, l'élaboration d'accords justes et équitables est principalement un impératif d'efficacité : les parties sont plus enclines à approuver et à appliquer des instruments qu'elles jugent équitables<sup>167</sup>.

Selon FABRICE FLIPO, « *l'équité peut être définie comme l'ensemble des principes qui permettent de justifier l'action de personnes les unes par rapport aux autres. Un projet commun est équitable si les droits et les devoirs de chacun sont justifiés aux yeux de tous les participants* »<sup>168</sup>. Ainsi, une répartition donnée ne peut être perçue comme équitable que si elle est perçue comme telle par les autres parties prenantes<sup>169</sup>. Cela signifie que le choix d'un système « équitable » de répartition des efforts contient inévitablement une part de subjectivité et qu'il n'existe aucune solution pouvant être objectivement considérée comme parfaitement

---

<sup>166</sup> C. BÖHRINGER, N. RIVERS, T. RUTHERFORD, AND R. WIGLE, « Sharing the burden for climate change mitigation in the Canadian federation », *The Canadian Journal of Economics*, vol. 48, 2015, p. 1351.

<sup>167</sup> L. RAJAMANI, *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, coll. The Pocket Books of the Hague Academy of International Law, vol. 41, The Hague, Brill, 2020, p. 235.

<sup>168</sup> F. FLIPO, « La question de l'équité dans le cas du changement climatique », *Éthique et économie/Ethics and Economics*, 2 (1), 2004, p. 4.

<sup>169</sup> P. PAUW, K. MBEVA et H. VAN ASSELT, « Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement », *Palgrave Communications* 5, N°86, 2019, p. 1.

équitable<sup>170</sup>. Cela explique le fait qu'il n'y a actuellement pas de consensus général sur les principes sous-tendant la répartition<sup>171</sup>.

## **Section 2. La justice climatique**

La notion de justice climatique a vu le jour dans les années 1990, donnant lieu à divers événements et manifestations organisés en parallèle des discussions officielles entre États lors des COP<sup>172</sup>.

Aujourd'hui, l'expression « justice climatique » est omniprésente dans le débat public, mais elle revêt des significations différentes selon les acteurs qui la mobilisent. En effet, sous ce terme, on peut distinguer deux notions distinctes, qui ont considérablement influencé les négociations internationales sur les questions de répartition de l'effort : pour les représentants des pays du Sud, la justice climatique renvoie à une justice rectificative, tandis que pour ceux des pays occidentaux, elle se réfère à une justice distributive<sup>173</sup>.

### **Sous-section 1. Une justice rectificative pour les pays en développement**

Cette vision de la justice climatique repose sur l'idée d'une injustice fondamentale, soulignée par Oxfam dans son rapport du 2 décembre 2015 : « *la moitié la plus pauvre de la population mondiale est responsable de seulement 10 % des émissions de CO2 mondiales, alors qu'elle vit, en grande majorité, dans les pays les plus vulnérables au changement climatique. Parallèlement, environ 50 % des émissions mondiales sont imputables aux 10 % des habitants de la planète les plus riches* »<sup>174</sup>. La justice rectificative, ou correctrice, vise dès lors à remédier à cette injustice et traduit une convergence entre inégalités sociales et environnementales<sup>175</sup>.

La justice correctrice repose sur trois idées. La première, la *responsabilité historique* des pays occidentaux, se base sur le constat que le développement économique de ces pays,

---

<sup>170</sup> C. BÖHRINGER, N. RIVERS, T. RUTHERFORD, AND R. WIGLE, « Sharing the burden for climate change mitigation in the Canadian federation », *op. cit.*, p. 1351.

<sup>171</sup> A. BONDUELLE, « Climate equity debates and NGO proposals », in *Justice climatique/Climate Justice, enjeux et perspectives* (sous la dir. de A. MICHELOT), coll. Droit(s) et développement durable, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 70.

<sup>172</sup> S. LAVOREL ET M. TORRE-SCHAUB, *La justice climatique. Prévenir, surmonter et réparer les inégalités liées au changement climatique*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2023, p. 39.

<sup>173</sup> C., LARRIÈRE, « Qu'est-ce-que la justice climatique ? », in *Justice climatique/Climate Justice, enjeux et perspectives* (sous la dir. de A. MICHELOT), coll. Droit(s) et développement durable, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 6.

<sup>174</sup> Oxfam France, Document d'information médias du 2 décembre 2015, « Inégalités extrêmes et émissions de CO2 », <https://www.oxfamfrance.org> (date de dernière consultation : le 15 janvier 2025).

<sup>175</sup> C. LARRIÈRE, « Qu'est-ce-que la justice climatique ? », *op. cit.*, p. 7.

lors de la révolution industrielle, a largement contribué au changement climatique au détriment des pays du Sud<sup>176</sup>.

La seconde est la notion de *dette écologique*, définie par JOAN MARTINEZ-ALIER comme « *la dette accumulée par les pays du Nord industrialisés vis-à-vis des pays du tiers-monde en comptabilisant le pillage de ressources, le commerce inéquitable, les dégâts environnementaux et l'occupation de l'espace environnemental pour y déposer des déchets* »<sup>177</sup>. Ce concept en sous-entend un autre plus précis de *dette climatique*, qui fait référence à l'utilisation disproportionnée par les pays industrialisés de l'espace environnemental planétaire et des capacités d'auto-régulation de la planète, entraînant la saturation des puits susceptibles d'absorber les émissions de carbone atmosphériques et aggravant ainsi le dérèglement climatique<sup>178</sup>.

Pour finir, à cela s'ajoute la notion des *global commons*, développée par ELINOR OSTROM<sup>179</sup>, selon laquelle les ressources et services nécessaires à l'absorption des émissions, tels que l'atmosphère, les océans et les forêts, ont un caractère commun, et les pays occidentaux auraient manifestement consommé plus que leur part de ces biens communs<sup>180</sup>.

La justice rectificative est donc un argument visant à obtenir une « réparation » de la part des pays occidentaux, non pas par une compensation monétaire directe, mais plutôt par des efforts plus importants et des soutiens supplémentaires dans la lutte contre les changements climatiques<sup>181</sup>.

## **Sous-section 2. Une justice distributive pour les pays occidentaux**

En réponse aux revendications de justice rectificative, une approche distributive de la justice climatique a émergé, principalement portée par les pays occidentaux. Celle-ci repose sur la nécessité d'établir une répartition équitable des émissions de gaz à effet de serre en considérant qu'en émettre n'est pas nocif en soi, mais le devient lorsqu'un certain seuil est

---

<sup>176</sup> C. LARRIÈRE, « Qu'est-ce-que la justice climatique ? », *op. cit.*, p. 8.

<sup>177</sup> J. MARTINEZ-ALIER, *L'écologisme des pauvres, Une étude des conflits environnementaux dans le monde*, (trad. Fr.), Paris, Les Petits matins, Institut Veblen, 2014, p. 471.

<sup>178</sup> C. LARRIÈRE, « Qu'est-ce-que la justice climatique ? », *op. cit.*, p. 8.

<sup>179</sup> E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of institutions for Collective Action*, UK, Cambridge University Press, 1990.

<sup>180</sup> C. LARRIÈRE, « Qu'est-ce-que la justice climatique ? », *op. cit.*, p. 9.

<sup>181</sup> *Ibidem*.

dépassé. L'enjeu est donc de savoir comment attribuer de manière juste des droits d'émission et répartir les efforts nécessaires pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique<sup>182</sup>.

Selon les approches distributives, la lutte contre le changement climatique est conçue comme un effort collectif qu'il faut répartir en attribuant à chacun sa juste part, dans un esprit de solidarité. Cette répartition se fait alors en fonction des capacités respectives des différents contributeurs à la lutte contre le changement climatique<sup>183</sup>.

## **Chapitre 2. Les principes sous-tendant la répartition**

Les raisons justifiant la différenciation des efforts des États dans la lutte contre le changement climatique sont multiples<sup>184</sup>, et plusieurs auteurs ont tenté de justifier ces différentes approches en utilisant des principes tirés de l'équité et de la justice climatique<sup>185</sup>. Néanmoins, d'une manière générale, la littérature sur le partage de l'effort semble s'accorder sur le fait qu'aucun motif n'obtiendra à lui seul le soutien de toutes les parties participant aux négociations climatiques, faute d'une définition universellement reconnue de ces notions<sup>186</sup>.

Afin d'établir une typologie des différents principes de répartition, ce mémoire utilise une grille de lecture croisant deux axes<sup>187</sup>. Le premier distingue les principes de partage de l'effort climatique des principes de partage du budget carbone (ou des droits d'émissions). Il convient en effet de distinguer ces deux approches car, bien qu'elles se superposent à certains égards, elles reposent sur des logiques fondamentalement différentes<sup>188</sup>.

*Le partage de l'effort* englobe toutes les formes de contributions à la lutte contre le changement climatique, au-delà de la simple réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, dans cette catégorie, on retrouvera des principes qui peuvent s'appliquer à toutes une série d'actions différentes, notamment des actions de compensation, d'adaptation ou de

---

<sup>182</sup> C. LARRIÈRE, « Qu'est-ce-que la justice climatique ? », *op. cit.*, p. 10.

<sup>183</sup> P. ANDRÉ et A. GOSSERIES, *La justice climatique*, Paris, Que sais-je ?, 2024, p. 71.

<sup>184</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, *op. cit.*, p. 90.

<sup>185</sup> N. VAN DEN BERG, H. VAN SOEST, A. HOF, M. DEN ELZEN, D. VAN VUUREN, W. CHEN, L. DROUET, J. EMMERLING, S. FUJIMORI, N. HÖHNE, A. KOBERLE, D. MCCOLLUM, R. SCHAEFFER, S. SHEKHAR, S. SUDHARMMA VISHWANATHAN, Z. VRONTISI, K. BLOK, « Implications of various effort-sharing approaches for national carbon budgets and emission pathways », *Climatic Change*, vol. 162 (4), Springer, 2020, pp. 1805-1822.

<sup>186</sup> M. HJERPE, A. LÖFGREN, B.-O. LINNÉR, M. HENNLOCK, T. STERNER, et S. JAGERS, « Common ground for effort sharing? Preferred principles for distributing climate mitigation efforts », *op. cit.*, p. 5.

<sup>187</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Tableau récapitulatif.

<sup>188</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Remarque introductive et Question 1.

soutien financier et technologique. La contribution est alors vue comme un fardeau qu'il faut répartir<sup>189</sup>.

En revanche, le *partage du budget carbone* repose sur une logique de répartition équitable d'un bien commun limité, à savoir le droit d'émettre des GES. Ainsi, les principes de cette catégorie traitent la question sous l'angle de la distribution équitable d'une ressource rare<sup>190</sup>.

Ensuite, le deuxième axe consiste à classer, dans chacune de ces deux catégories, les principes selon leur rapport à l'histoire. En effet, certains principes nécessitent de regarder dans le passé pour déterminer la répartition, tandis que d'autres non<sup>191</sup>.

### **Section 1. Principes de partage de l'effort**

Dans cette première catégorie, on retrouvera le principe du *pollueur-payeur*, du *bénéficiaire-payeur* et celui de la *capacité de payer*. Les deux premiers sont historiquement sensibles, puisqu'ils se basent sur des responsabilités ou bénéfices passés, tandis que la capacité de payer est insensible à l'histoire, se concentrant sur les moyens actuels de contribuer<sup>192</sup>.

#### **Sous-section 1. Principes historiques**

##### *§1<sup>er</sup>. Pollueur-payeur*

Le principe du pollueur-payeur peut être défini de la façon suivante : « *les agents doivent contribuer à l'effort de lutte contre le changement climatique proportionnellement à leur contribution causale, présente ou passée, au changement climatique* »<sup>193</sup>.

Dès lors, ce principe repose largement sur l'idée de la *responsabilité historique*, selon laquelle l'effort d'un pays devrait être déterminé par sa part dans les émissions cumulées de GES depuis une date particulière<sup>194</sup>. Cela implique que, comme les effets actuels du changement climatique sont le résultat des émissions cumulées de GES émises depuis la

---

<sup>189</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Remarque introductive et Question 1.

<sup>190</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Remarque introductive.

<sup>191</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 1.

<sup>192</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 1.

<sup>193</sup> P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, op. cit., p. 66.

<sup>194</sup> M. HJERPE, A. LÖFGREN, B.-O. LINNÈR, M. HENNLOCK, T. STERNER, et S. JAGERS, « Common ground for effort sharing? Preferred principles for distributing climate mitigation efforts », op. cit., p. 11.

révolution industrielle de 1750, les émetteurs seraient tenus responsables des impacts liés à leurs actions passées, faisant naître dans leur chef une « dette climatique »<sup>195</sup>.

L'estimation des responsabilités historiques est difficile, en particulier en ce qui concerne la date à partir de laquelle les émissions doivent être comptabilisées, et l'équité de ce principe reste controversée pour plusieurs raisons<sup>196</sup>.

Premièrement, la responsabilité des États développés pour leurs émissions passées rencontre l'obstacle de *l'ignorance excusable* : les gouvernements et les citoyens ont pendant longtemps ignoré l'impact réel des émissions de GES, ce qui exclut toute idée de faute morale. On estime généralement que la publication du premier rapport du GIEC en 1990, établissant un consensus scientifique en la matière, a mis fin à cette ignorance pour tous les États, ce qui limite par conséquent le champ d'application temporel du principe du pollueur-payeur aux émissions postérieures à 1990<sup>197</sup>.

En outre, ce principe rencontre le problème des *pollueurs disparus* : la plupart de ces émissions passées ont été produites par des personnes qui ne sont plus là pour en répondre, et ne sauraient dès lors pas trouver de responsable<sup>198</sup>. En conséquence, les personnes qui doivent payer les dommages aujourd'hui ne seraient pas celles qui ont émis dans le passé<sup>199</sup>.

## §2. Bénéficiaire-payeur

Une autre approche rectificative de la justice climatique consisterait à estimer que les obligations climatiques des acteurs ne découleraient pas de leur responsabilité directe dans la création du préjudice, mais plutôt du fait qu'ils en tirent toujours profit<sup>200</sup>.

Selon ce principe, les générations actuelles se verraient attribuer une responsabilité morale car, en tant que bénéficiaires-héritières des actions « nocives » commises par leurs

---

<sup>195</sup> A., MÉJEAN, F., LECOCQ ET Y., MULUGETTA, « Equity, burden sharing and development pathways : reframing international climate negotiations », *op. cit.*, p. 392.

<sup>196</sup> *Ibidem*.

<sup>197</sup> P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, *op. cit.*, p. 66.

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>199</sup> A., MÉJEAN, F., LECOCQ ET Y., MULUGETTA, « Equity, burden sharing and development pathways : reframing international climate negotiations », *op. cit.*, p. 392.

<sup>200</sup> P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, *op.cit.*, p. 68.

ancêtres – à savoir un développement industriel et économique reposant sur l'utilisation excessive des énergies carbonées – elles devraient restituer une partie des bénéfices reçus<sup>201</sup>.

Deux justifications au principe du bénéficiaire-payeur peuvent être soulevées. Premièrement, profiter des torts commis par le passé sans réparation pour les victimes pourrait être considéré comme de la complicité avec ces injustices historiques. Cependant, cette justification rencontre également le problème de l'ignorance excusable (Voy. *Supra*), car les bénéficiaires actuels ne peuvent être considérés comme complices d'actes qui n'étaient pas punissables à l'époque<sup>202</sup>.

Une deuxième justification reposerait sur le *free-riding*, à savoir le fait qu'il est inéquitable de profiter de bénéfices provenant d'actions dont les coûts sont supportés par d'autres sans contrepartie. Ce changement de perspective rend le principe du bénéficiaire-payeur invulnérable aux deux critiques mentionnés précédemment (Voy. *Supra*). Peu importe si les pollueurs sont décédés : les obligations de leurs descendants sont justifiées non pas par leur propre contribution causale inexistante aux émissions passées, mais par les bénéfices injustes dont ils jouissent actuellement. Le problème de l'ignorance excusable est également contourné, car les générations présentes ne peuvent ignorer aujourd'hui que la plupart des richesses dont elles bénéficient ont été accumulées aux dépens de la stabilité du climat<sup>203</sup>.

Toutefois, en abandonnant l'idée de tort initial et de complicité, le principe du bénéficiaire-payeur perd également de sa force morale, car il semblerait incohérent d'exiger des bénéficiaires qu'ils s'excusent pour des actes que d'une part ils n'ont pas directement commis, et qui d'autre part n'étaient même pas punissables à l'époque<sup>204</sup>.

Dès lors, bien qu'elle ait une grande force, la notion de « dette climatique » qui sous-tend les principes du pollueur-payeur et du bénéficiaire-payeur est contestable d'un point de vue philosophique et peut, en raison des controverses à son sujet, s'avérer contre-productive et freiner la coopération multilatérale sur le climat<sup>205</sup>.

---

<sup>201</sup> O. GODARD et A. CHÂTEAUNEUF-MALCLÈS, Conférence sur la politique climatique et les choix éthiques du 30 novembre 2015, compte rendu publié le 11 décembre 2015, <https://ses.ens-lyon.fr> (date de dernière consultation : le 26 avril 2025).

<sup>202</sup> P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, op. cit., p. 70.

<sup>203</sup> *Ibidem*.

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>205</sup> O. GODARD ET A. CHÂTEAUNEUF-MALCLÈS, Conférence sur la politique climatique et les choix éthiques du 30 novembre 2015, Conférence sur la politique climatique et les choix éthiques du 30 novembre 2015, compte rendu publié le 11 décembre 2015, <https://ses.ens-lyon.fr> (date de dernière consultation : le 26 avril 2025).

## **Sous-section 2. Principe anhistorique : la capacité de payer**

Les mesures visant à atténuer le changement climatique impliquent généralement des coûts élevés, que tous les pays ne peuvent pas assumer. La prise en compte des moyens financiers a donc une importance<sup>206</sup>. L'application du critère de la capacité financière implique que « *les agents doivent contribuer à l'effort de lutte contre le changement climatique proportionnellement à leur capacité à le faire* »<sup>207</sup>. Par conséquent, ce principe s'appliquerait indépendamment de toute idée de responsabilité ou de faute, passée ou présente<sup>208</sup>.

Le principe de la capacité de payer peut se matérialiser sous deux aspects. D'une part, son aspect négatif implique qu'il est injuste d'imposer à un acteur une obligation qu'il ne peut pas remplir, ce qui se traduit en pratique par des seuils en dessous desquels il est exempté d'obligations. Pour déterminer ces seuils, on peut prendre en compte les besoins fondamentaux des individus, que les efforts de lutte contre le changement climatique pourraient compromettre<sup>209</sup>.

D'autre part, l'aspect positif de ce principe, que les États plus avantagés en raison de leurs capacités économiques, technologiques, institutionnelles, etc., auraient des obligations morales plus fortes de lutter, par solidarité avec les autres États qui ne le peuvent pas<sup>210</sup>. Une mesure couramment utilisée pour opérationnaliser cet aspect du principe de la capacité de payer est le produit intérieur brut (PIB) par habitant<sup>211</sup>.

## **Section 2. Les principes de partage du budget carbone**

AXEL GOSSERIES ET PIERRE ANDRÉ considèrent que ce n'est pas tant le droit d'émettre qui est limité, mais plutôt la capacité d'absorber les GES sans danger, qui constituerait alors une ressource commune dont il faudrait distribuer l'usage. Cette capacité présenterait alors deux traits : elle est rivale, car l'émission de GES par une personne réduit la possibilité pour autrui d'utiliser cette capacité, et non-exclusive, car on ne peut empêcher les autres d'utiliser la capacité de la Terre d'absorber les GES sans danger<sup>212</sup>.

---

<sup>206</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, op. cit., p. 97.

<sup>207</sup> P. ANDRÉ et A. GOSSERIES, *La justice climatique*, op. cit., p. 71.

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>209</sup> *Ibidem*, pp. 72-73.

<sup>210</sup> *Ibidem*, pp. 73-74.

<sup>211</sup> A., MÉJEAN, F., LECOCQ ET Y., MULUGETTA, « Equity, burden sharing and development pathways : reframing international climate negotiations », op. cit., p. 392.

<sup>212</sup> P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, op. cit., pp. 43-44.

Sur base de ces deux caractéristiques, on peut s’interroger sur le statut de la capacité d’absorption. Si elle n'appartenait initialement à personne (*res nullius*), alors une logique de « premier arrivé, premier servi » pourrait être justifiée. Si, au contraire, on estime que cette capacité d'absorption appartient à tous en commun (*res communis*), alors il faut pouvoir en fixer collectivement les règles d’usage<sup>213</sup>.

### **Sous-section 1. Principe historique : les droits acquis**

Si la capacité d’absorption est vue comme une *res nullius* – c’est-à-dire sans propriétaire initial lorsque, au début de la révolution industrielle, certains États commencèrent à l’utiliser sans même le savoir – cela pourrait justifier le premier critère de répartition, basé sur les *droits acquis* (ou *grandfathering*)<sup>214</sup>. Selon ce principe, les quotas d’émission sont distribués au prorata des émissions passées<sup>215</sup> et, dès lors, avoir émis beaucoup de GES auparavant ouvrirait un droit à continuer d’en émettre dans le futur<sup>216</sup>.

Le principe des droits acquis est un cas particulier par rapport aux autres principes historiques car bien qu’il soit fondé sur une logique historique, il ne vise pas à corriger une injustice. Au contraire, il entérine les pratiques historiques, même si elles sont injustes. Il n’est donc ni distributif, ni rectificatif, mais s’inscrit dans une logique de continuité historique<sup>217</sup>.

Le principe des droits acquis peut se justifier de deux façons. Premièrement, si on le conçoit comme un principe de justice, le *grandfathering* pourrait reposer sur le concept des attentes légitimes : avant que les dangers du changement climatique ne soient identifiés, de nombreux acteurs ont investi dans des infrastructures fortement dépendantes des énergies fossiles avec l’idée qu’ils pouvaient légitimement s’attendre à continuer d’utiliser ces investissements. Le principe des droits acquis suggère alors qu’il faudrait leur accorder des droits d’émissions supplémentaires. En pratique, cela reviendrait à attribuer plus de droits d’émission aux régions du monde qui ont le plus émis de GES historiques, comme les États-Unis ou les pays européens<sup>218</sup>. Néanmoins, cette justification semble peu convaincante en termes de justice car elle reviendrait, en quelque sorte, à récompenser les atteintes de la

---

<sup>213</sup> *Ibidem*.

<sup>214</sup> P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, op. cit., p. 44.

<sup>215</sup> A., MÉJEAN, F., LECOCQ ET Y., MULUGETTA, « Equity, burden sharing and development pathways : reframing international climate negotiations », op. cit., p. 391.

<sup>216</sup> P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, op. cit., p. 45.

<sup>217</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 1.

<sup>218</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 2, sous-question A.

pollution passée et négligerait toute une série d'autres principes comme la responsabilité historique, la capacité, etc<sup>219</sup>.

Deuxièmement, on pourrait invoquer la faisabilité politique, ce principe permettant alors de rendre la proposition de réduction plus acceptable pour les grands émetteurs historiques<sup>220</sup>. Dès lors, en tenant compte non plus de la justice mais des contraintes de faisabilité, on pourrait estimer qu'il faut prévoir une phase de transition pour permettre aux plus grand émetteurs de s'adapter progressivement, même si cela revient à accorder temporairement un traitement moins équitable<sup>221</sup>.

## **Sous-section 2. Principes anhistoriques**

Si on considère que la capacité d'absorption des gaz à effet de serre sans danger est une *res communis*, (c'est-à-dire une ressource naturelle appartenant à tous), il est nécessaire de définir des critères pour déterminer qui peut l'utiliser et dans quelle mesure<sup>222</sup>.

Les deux principes suivants sont distributifs, car ils consistent à répartir un bien – à savoir les droits d'émissions – selon des critères d'égalité ou de besoin. En outre, ils ne sont pas sensibles à l'histoire : l'égalitarisme des émissions attribue des droits d'émissions en parts égales par individu, sans aucune considération du passé, tandis que le principe des émissions de subsistance est basé essentiellement sur les besoins actuels<sup>223</sup>.

### *§1<sup>er</sup>. Égalitarisme des émissions*

Le contexte démographique varie considérablement d'un État à l'autre ce qui rend les émissions par habitant dans ces pays très inégales<sup>224</sup>. Le facteur démographique semble donc être un élément pertinent à prendre en compte dans la répartition<sup>225</sup>.

Si on combine le principe d'égalité développé par Rawls – selon lequel tous les êtres humains sont égaux et possèdent des droits fondamentaux égaux<sup>226</sup> – avec le critère de la

---

<sup>219</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 2, sous-question B.

<sup>220</sup> P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, op. cit., pp. 45-46.

<sup>221</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 2, sous-question B.

<sup>222</sup> P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, op. cit., p. 46.

<sup>223</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 1.

<sup>224</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, op. cit., p. 95.

<sup>225</sup> P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, op. cit., p. 47.

<sup>226</sup> J. RAWLS, *A theory of justice*, Harvard University Press, 1971.

population, cela revient alors à viser une convergence des émissions par habitant entre les pays<sup>227</sup>, aussi nommée « égalitarisme des émissions »<sup>228</sup>.

Dès lors, on pourrait considérer que « *chaque personne aurait un droit égal à émettre des GES dans la limite du budget carbone* »<sup>229</sup>. La légitimité morale de ce principe repose sur l'idée que si un État autorise des émissions de GES pour assurer un niveau de vie décent à ses citoyens, alors un pays plus densément peuplé devrait pouvoir émettre davantage<sup>230</sup>. Ainsi, le budget carbone mondial pourrait être distribué entre les États en fonction de leur population actuelle et des estimations de croissance démographique<sup>231</sup>.

Cependant, le principe d'égalitarisme des émissions par habitant soulève plusieurs critiques. D'une part, certains considèrent que cette répartition est trop égalitaire, car elle n'intègre pas d'autres considérations telles que l'efficacité, la responsabilité individuelle, ou encore la lutte contre la pauvreté<sup>232</sup>. D'autre part, certains estiment que ce principe manque d'ambition, car il ignore la responsabilité historique des pays anciennement industrialisés, sans pour autant permettre aux pays récemment industrialisés d'émettre davantage pour soutenir leur développement<sup>233</sup>. Enfin, l'égalitarisme des émissions ne tient pas suffisamment compte d'autres inégalités moralement pertinentes, telles que les disparités naturelles, culturelles ou technologiques, qui peuvent affecter la capacité des pays à décarboner leurs économies<sup>234</sup>.

Ainsi, bien qu'il soit moralement pertinent, l'égalitarisme des émissions ne constitue pas une solution pleinement satisfaisante<sup>235</sup>.

## §2. Un droit aux émissions de subsistance

Une approche alternative consisterait à faire une distinction entre les émissions de subsistance et les émissions de luxe. Les *émissions de subsistance* sont celles indispensables à la satisfaction des besoins de base, tels que se nourrir, se chauffer et rester en bonne santé,

---

<sup>227</sup> M. HJERPE, A. LÖFGREN, B.-O. LINNÉR, M. HENNLOCK, T. STERNER, et S. JAGERS, « Common ground for effort sharing? Preferred principles for distributing climate mitigation efforts », *op. cit.*, p. 11.

<sup>228</sup> A., MÉJEAN, F., LECOCQ ET Y., MULUGETTA, « Equity, burden sharing and development pathways : reframing international climate negotiations », *op. cit.*, p. 391.

<sup>229</sup> P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, *op. cit.*, p. 47.

<sup>230</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, *op. cit.*, p. 95.

<sup>231</sup> *Ibidem*.

<sup>232</sup> P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, *op. cit.*, pp. 48-49.

<sup>233</sup> *Ibidem*, pp. 51-52.

<sup>234</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>235</sup> *Ibidem*, pp. 52-53.

garantissant ainsi un niveau de vie décent. En revanche, les *émissions de luxe* proviennent d'activités non-essentiels à une vie décente et ne constituent donc pas un droit fondamental<sup>236</sup>.

Cette distinction permettrait de fonder un principe « suffisantiste » de partage du budget carbone, selon lequel « *chaque personne aurait un droit inaliénable d'émettre suffisamment de GES pour mener une vie décente* ». En pratique, cela équivaldrait à prioriser la réduction des émissions de luxe, afin de préserver les émissions de subsistance<sup>237</sup>.

Le principe suffisantiste soulève néanmoins plusieurs difficultés. D'abord, en termes de justice rectificative, il est difficile d'accepter que les pays anciennement industrialisés puissent encore revendiquer des droits d'émission de subsistance, compte tenu de leurs émissions historiques et des bénéfices en découlant<sup>238</sup>. Ensuite, quantifier précisément les émissions de subsistances impliquerait de définir les besoins fondamentaux, les biens et services nécessaires pour les satisfaire, ainsi que les émissions de GES requises pour produire ces biens et services. Cela semble compliqué car ces différents éléments, situés dans un contexte précis<sup>239</sup>, varient considérablement en fonction de la situation géographique, du climat, de la disponibilité des technologies, de l'aménagement du territoire, du niveau de richesse, des inégalités déjà présentes ainsi que de nombreux autres facteurs<sup>240</sup>. Enfin, il semble qu'établir un droit fondamental à émettre des GES serait en contradiction avec l'impératif de transition vers une économie bas carbone<sup>241</sup>.

### **Section 3. Quel principe appliquer ?**

Après avoir développé les différents principes, la question reste finalement de savoir si on a besoin de s'appuyer sur l'histoire et s'il convient d'adopter une approche plutôt rectificative ou distributive pour justifier une répartition<sup>242</sup>.

Dans les négociations internationales, les arguments rectificatifs conservent un poids rhétorique significatif, principalement auprès des ONG et des pays du Sud, car ils pointent directement du doigt les pays historiquement les plus émetteurs. Toutefois, ils rencontrent de

---

<sup>236</sup> P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, op. cit., p. 54.

<sup>237</sup> *Ibidem*, p. 55.

<sup>238</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>239</sup> A., MÉJEAN, F., LECOCQ ET Y., MULUGETTA, « Equity, burden sharing and development pathways : reframing international climate negotiations », op. cit., p. 392.

<sup>240</sup> P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, op. cit., p. 56.

<sup>241</sup> *Ibidem*, pp. 56-57.

<sup>242</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 3.

fortes résistances, notamment de la part de pays du Nord comme les États-Unis, qui rejettent l'idée d'une dette climatique<sup>243</sup>.

Certains auteurs estiment d'ailleurs que la distinction entre ces deux approches n'a pas tellement d'importance car, même si leurs justifications théoriques diffèrent, elles semblent en pratique mener à un résultat similaire : à l'échelle internationale, les principes étudiés attribueraient presque tous une responsabilité plus importante aux pays les plus riches, dont les émissions historiques sont généralement plus élevées<sup>244</sup>.

Ainsi, même si les principes étudiés constituent un point de référence utile, il n'existe pas de résultats empiriques qui permettraient de dire qu'une approche est plus efficace qu'une autre<sup>245</sup>.

Cependant, selon PIERRE ANDRÉ, d'un point de vue strictement philosophique, il est tout à fait possible de justifier un partage équitable de l'effort climatique sans faire appel aux émissions historiques, donc sans recours aux approches rectificatives. Il estime donc que le principe de la capacité de payer pourrait alors suffire à lui seul pour fonder une répartition<sup>246</sup>.

En outre, il convient de préciser qu'il n'existe à première vue, aucun obstacle théorique à l'application des principes de répartition relevés ci-dessus au niveau national. Il s'agit alors d'identifier le ou les principes les plus convaincants, ainsi que les éventuelles spécificités propres à l'État belge pouvant influencer leur mise en œuvre<sup>247</sup>.

### **Chapitre 3. Les méthodes de différenciation des obligations**

La différenciation des obligations découle de l'application en pratique des principes mentionnés précédemment<sup>248</sup>.

#### **Section 1. La différenciation prescriptive**

La différenciation prescriptive désigne les normes qui imposent de façon contraignante une distinction entre les parties. Les instruments de lutte contre le changement climatique

---

<sup>243</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 3.

<sup>244</sup> P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, op. cit., p. 76.

<sup>245</sup> A., MÉJEAN, F., LECOCQ ET Y., MULUGETTA, « Equity, burden sharing and development pathways : reframing international climate negotiations », op. cit., p. 393.

<sup>246</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 3.

<sup>247</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 5.

<sup>248</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, op. cit., p. 90.

différencient souvent les parties en associant des catégories spécifiques de pays à des engagements particuliers, ou en prévoyant un traitement spécial pour certaines catégories<sup>249</sup>.

Il existe deux méthodes fréquemment utilisées pour classer les parties dans un instrument : la *méthode de la définition* consiste à établir une série de critères objectifs permettant de spécifier les catégories, permettant ainsi aux parties de s'identifier comme appartenant à l'une ou l'autre de ces catégories. La *méthode de la liste*, quant à elle, implique la création de listes incluant les parties concernées par les obligations en question<sup>250</sup>.

## **Section 2. L'auto-différenciation**

L'auto-différenciation permet aux parties à une convention de définir elles-mêmes leurs obligations, se distinguant ainsi les unes des autres<sup>251</sup>. Par cette technique, chaque État peut évaluer ce qui serait, pour son propre compte, sa juste contribution à l'effort commun<sup>252</sup>.

L'auto-différenciation contient des éléments d'auto-sélection et d'auto-identification. *L'auto-sélection* permet aux parties de déterminer elles-mêmes, en fonction de leurs ressources, circonstances et contraintes, la contribution qu'elles apporteront à l'effort global<sup>253</sup>.

Le deuxième aspect est *l'auto-identification*, selon laquelle les parties déterminent non seulement leurs contributions, mais aussi leur appartenance à l'une des catégories de parties reconnues dans le cadre du régime climatique (pays développés ou en développement, etc.)<sup>254</sup>

---

<sup>249</sup> L. RAJAMANI, *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, op. cit., p. 204.

<sup>250</sup> *Ibidem*, pp. 204-205.

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 212.

<sup>252</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, op. cit., p. 104.

<sup>253</sup> L. RAJAMANI, *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, op. cit., p. 213.

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 214.

## **PARTIE III. LES MECANISMES DE REPARTITION DES OBJECTIFS DE REDUCTION**

Cette troisième et dernière partie s'attachera à examiner la manière dont les concepts théoriques développés dans la Partie II sont concrètement mis en œuvre. Le premier chapitre analysera leur application dans le cadre des régimes internationaux, tandis que le second s'intéressera à leur traduction au sein de l'Union européenne. Enfin, le troisième chapitre dressera un état des lieux de la répartition des efforts en Belgique, avant de proposer des pistes d'objectivation inspirées soit des mécanismes internationaux et européens, soit de spécificités propres à l'État belge.

### **Chapitre 1. Le changement d'approche dans le régime de la CCNUCC**

#### **Section 1. De Rio à Kyoto**

##### **Sous-section 1. Le PRCD comme disposition centrale du régime**

Afin de rapprocher des États ayant un développement économique et des intérêts différents, le droit international des changements climatiques va s'inspirer d'une technique utilisée depuis longtemps en droit international économique : il va différencier les obligations découlant d'un même traité<sup>255</sup>.

Cette technique a été intégrée dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques par la reconnaissance dans son article 3, §1<sup>er</sup> du *principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives*<sup>256</sup> : « *Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes* »<sup>257</sup>. Dès lors, ce principe reconnaît d'une part la responsabilité collective de tous les

---

<sup>255</sup> S. LAVALLÉE et K. BARTENSTEIN, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées au service du développement durable » in *Équité et environnement* (sous la dir. de A. MICHELOT), 1<sup>re</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 378.

<sup>256</sup> P. PAUW, K. MBEVA et H. VAN ASSELT, « Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement », *op. cit.*, p. 2.

<sup>257</sup> CCNUCC précitée, article 3, §1<sup>er</sup>.

pays face au changement climatique, et d'autre part la responsabilité différente de chaque pays en fonction de ses propres capacités à agir<sup>258</sup>.

En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a précisé qu'« *il s'ensuit que chaque État a sa propre part de responsabilité s'agissant de prendre des mesures pour faire face au changement climatique et que l'adoption de ces mesures est déterminée par les capacités propres de l'État concerné, et non par une action (ou omission) particulière de tout autre État* »<sup>259</sup>. Ainsi, selon la Cour, l'article 3, §1<sup>er</sup> de la CCNUCC implique également qu'un État ne peut se soustraire à son obligation de prendre des mesures pour lutter contre le changement climatique en mettant en avant la défaillance d'autres États à ce sujet<sup>260</sup>.

Une caractéristique fondamentale du régime de la CCNUCC réside dans l'articulation du principe de responsabilités communes mais différenciées avec celui des capacités respectives<sup>261</sup>. Le régime instauré en 1992 repose alors sur deux motifs de différenciation distincts : d'une part, le principe des responsabilités différenciées impose des obligations accrues aux pays historiquement les plus émetteurs (justice rectificative, fondée sur la responsabilité historique et le principe du pollueur-payeur) ; d'autre part, le principe des capacités respectives vise les pays dotés de ressources financières et technologiques suffisantes (justice distributive, selon la capacité de payer)<sup>262</sup>.

## **Sous-section 2. La dichotomie créée par la CCNUCC et le Protocole de Kyoto**

Lors des négociations, les États parties ont adopté une interprétation dichotomique du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, établissant une distinction entre deux catégories : les pays de l'annexe I, qui se sont engagés à atteindre des objectifs contraignants de réduction ou de limitation des émissions<sup>263</sup>, et tous les autres pays (hors annexe I), qui n'avaient aucune obligation de ce type<sup>264</sup>.

---

<sup>258</sup> C. LARRIÈRE, « Qu'est-ce-que la justice climatique ? », *op. cit.*, p. 11.

<sup>259</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* du 9 avril 2024, <http://www.echr.coe.int> (10 mai 2025), pp. 197-198, point 442.

<sup>260</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* du 9 avril 2024, <http://www.echr.coe.int> (10 mai 2025), pp. 197-198, point 442.

<sup>261</sup> C. LARRIÈRE, « Qu'est-ce-que la justice climatique ? », *op. cit.*, p. 11.

<sup>262</sup> M. HJERPE, A. LÖFGREN, B.-O. LINNÉR, M. HENNLOCK, T. STERNER, et S. JAGERS, « Common ground for effort sharing? Preferred principles for distributing climate mitigation efforts », *op. cit.*, p. 4.

<sup>263</sup> CCNUCC précitée, article 4.

<sup>264</sup> P. PAUW, K. MBEVA et H. VAN ASSELT, « Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement », *op. cit.*, p. 2.

L'annexe I de la Convention-cadre regroupe les « *pays développés* », soit les pays industrialisés qui étaient membres de l'OCDE en 1992, ainsi que les pays dont l'économie était en transition vers une économie de marché, notamment la Russie et plusieurs États d'Europe de l'Est. La Belgique figure dans cette annexe I<sup>265</sup>.

Ensuite, dans le Protocole de Kyoto, les 44 États repris à l'annexe I se sont engagés à diminuer leurs émissions de GES d'une moyenne de 5% sur une période de cinq ans (de 2008 à 2012)<sup>266</sup>, et l'annexe B de ce protocole imposait des cibles de réduction individuelles à chacun d'entre eux. Dès lors, l'annexe B fixait l'objectif belge, ainsi que celui de l'Union européenne, à 8% de réduction par rapport à l'année de référence 1990<sup>267</sup>.

Le Protocole de Kyoto n'a donc fait que renforcer la dichotomie établie par la CCNUCC, en imposant des obligations contraignantes à certains pays déterminés<sup>268</sup>. En listant les parties concernées par les obligations de réduction, ces deux instruments imposent une différenciation prescriptive et n'autorisent de ce fait aucune auto-différenciation (Voy. *Supra*)<sup>269</sup>.

De plus, afin de garantir l'atteinte des objectifs fixés, un dispositif de surveillance et un mécanisme de conformité ont été instaurés par le Protocole de Kyoto<sup>270</sup>.

### **Sous-section 3. Le maintien des droits acquis**

Dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto, on peut identifier une forme implicite de reconnaissance du principe des droits acquis (Voy. *Supra*) à travers la fixation d'années de référence<sup>271</sup>.

En effet, dans ces deux instruments, les objectifs de réduction pour les pays concernés étaient définis par rapport aux niveaux d'émissions de 1990<sup>272</sup>. En procédant ainsi, le régime entérine les niveaux d'émissions passés : les États les plus émetteurs avant 1990 se voyaient

---

<sup>265</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 12, point 9.

<sup>266</sup> Protocole de Kyoto précité, article 3, §1<sup>er</sup> ; S. LAVOREL et M. TORRE-SCHAUB, *La justice climatique. Prévenir, surmonter et réparer les inégalités liées au changement climatique*, *op. cit.*, p. 47.

<sup>267</sup> Protocole de Kyoto précité, annexe B ; Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 16, point 20.

<sup>268</sup> P. PAUW, K. MBEVA et H. VAN ASSELT, « Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement », *op. cit.*, p. 2.

<sup>269</sup> L. RAJAMANI, *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, *op. cit.*, p. 203.

<sup>270</sup> J. DE CENDRA DE LARRAGAN, « The Kyoto Protocol, with a special focus on the flexible mechanisms », *op. cit.*, p. 228.

<sup>271</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, *voy.* Annexe 2, Question 2, sous-question C.

<sup>272</sup> A., MÉJEAN, F., LECOCQ ET Y., MULUGETTA, « Equity, burden sharing and development pathways : reframing international climate negotiations », *op. cit.*, p. 389.

attribuer des objectifs de réduction en comparaison avec ce niveau élevé, ce qui revient, dans une certaine mesure, à consolider leurs émissions historiques comme point de départ pour leurs obligations<sup>273</sup>.

Néanmoins, il semble difficile d'établir si le maintien des droits acquis dans le régime de la CCNUCC se justifie en des termes de justice – ce qui le rendrait alors peu convaincant (Voy. *Supra*) – ou par une contrainte de faisabilité<sup>274</sup>.

Ces droits acquis disparaîtront avec le nouveau système mis en place par l'Accord de Paris, qui ne fixe pas d'objectifs individuels en fonction d'une année de référence<sup>275</sup>.

## **Section 2. L'Accord de Copenhague**

### **Sous-section 1. Une situation mondiale changeante**

Après le Protocole de Kyoto, les émissions de la Chine, suivie par d'autres pays non inclus dans l'annexe I<sup>276</sup>, ont considérablement augmenté, tandis que celles des pays listés dans l'annexe I n'ont que très peu diminué<sup>277</sup>.

En raison de ces différents changements, l'idée de la responsabilité historique des pays industrialisés dans le réchauffement climatique, justifiant ainsi leur « dette climatique », ainsi que la distinction binaire établie entre États développés et en développement se révélaient de moins en moins convaincante<sup>278</sup>. Certains auteurs ont ainsi qualifié la dichotomie annexe I/non annexe I de « *plus grande faiblesse du régime* »<sup>279</sup>.

Dès lors, à l'approche de la conférence de Copenhague en 2009, les négociations sur l'après-Kyoto se sont heurtées à la question délicate de trouver une nouvelle approche de la différenciation, s'éloignant du modèle initialement prévu par la CCNUCC<sup>280</sup>.

### **Sous-section 2. Un relâchement progressif des obligations**

Avec l'Accord de Copenhague de 2009, l'idée d'une gouvernance climatique mondiale contraignante a été mise de côté au profit d'engagements vagues, sans objectifs chiffrés ni

---

<sup>273</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 2, sous-question C.

<sup>274</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 2, sous-question C.

<sup>275</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 2, sous-question C.

<sup>276</sup> A. BONDUELLE, « Climate equity debates and NGO proposals », *op. cit.*, p. 62.

<sup>277</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, *op. cit.*, p. 104.

<sup>278</sup> S. LAVOREL ET M. TORRE-SCHAUB, *La justice climatique. Prévenir, surmonter et réparer les inégalités liées au changement climatique*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>279</sup> *Ibidem*.

<sup>280</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, *op. cit.*, p. 104.

calendrier déterminé<sup>281</sup>. L'Accord de Copenhague appelle de ce fait les pays à déclarer leurs réductions d'émissions, appelées « contributions »<sup>282</sup>. Bien que juridiquement non-contraignant, l'Accord de Copenhague marque un abandon progressif de la distinction entre les pays de l'annexe I et ceux hors annexe I, se positionnant ainsi comme un précurseur de l'Accord de Paris<sup>283</sup>.

### **Section 3. L'Accord de Paris : une différenciation poussée à l'extrême ?**

L'Accord de Paris a remis les compteurs à zéro en plaçant toutes les Parties sous un seul et même régime<sup>284</sup>, mais il n'a pas pour autant introduit de nouveaux critères de répartition<sup>285</sup>. L'Accord de Paris s'écarte du régime précédent sur plusieurs aspects en matière d'atténuation<sup>286</sup>.

#### **Sous-section 1. Évolution de l'interprétation du PRCD**

L'article 2, §1<sup>er</sup> de l'Accord de Paris prévoit que « *le présent Accord sera appliqué conformément à l'équité et au principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, à la lumière des circonstances nationales* »<sup>287</sup>. La dernière phrase ajoutée à cet article est importante car cette clause, apparemment anodine, marque un véritable changement dans l'interprétation de ce principe, se reflétant dans les formes de différenciation qui en émergent<sup>288</sup>.

En effet, l'Accord de Paris adopte une vision nuancée et dynamique des responsabilités communes mais différenciées<sup>289</sup>, en distinguant les pays « développés » des pays « en développement », plutôt que de se baser sur la classification rigide de l'annexe I. Toutefois, il ne définit pas ces catégories et, contrairement à la CCNUCC et au Protocole de Kyoto, ne contient pas d'annexes listant les Parties à ces catégories, ni ne renvoie aux annexes

---

<sup>281</sup> P. PAUW, K. MBEVA et H. VAN ASSELT, « Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement », *op. cit.*, p. 2.

<sup>282</sup> M. HJERPE, A. LÖFGREN, B.-O. LINNÉR, M. HENNLOCK, T. STERNER, et S. JAGERS, « Common ground for effort sharing? Preferred principles for distributing climate mitigation efforts », *op. cit.*, p. 5.

<sup>283</sup> P. PAUW, K. MBEVA et H. VAN ASSELT, « Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement », *op. cit.*, p. 2.

<sup>284</sup> A., MÉJEAN, F., LECOCQ ET Y., MULUGETTA, « Equity, burden sharing and development pathways : reframing international climate négociations », *op. cit.*, p. 389.

<sup>285</sup> P. PAUW, K. MBEVA et H. VAN ASSELT, « Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement », *op. cit.*, p. 2.

<sup>286</sup> *Ibidem*.

<sup>287</sup> Accord de Paris précité, art. 2, §2.

<sup>288</sup> L. RAJAMANI, *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, *op. cit.*, p. 220.

<sup>289</sup> P. PAUW, K. MBEVA et H. VAN ASSELT, « Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement », *op. cit.*, p. 2.

existantes<sup>290</sup>. Les parties peuvent donc déterminer, par la voie de l'auto-identification, leur statut en tant que pays développés ou en développement, ou leur appartenance à l'une des nombreuses autres catégories de parties reconnues dans le cadre du régime climatique<sup>291</sup>. Cela permet aux pays en développement d'augmenter progressivement leurs ambitions sans être officiellement reclassés dans cette annexe<sup>292</sup>. La phrase « *à la lumière des circonstances nationales* », ajoutée au PRCD, prend alors tout son sens : à mesure que la situation des pays évolue, leurs responsabilités communes mais différenciées évolueront également<sup>293</sup>.

## **Sous-section 2. Les CDN, une auto-différenciation (il)limitée ?**

La deuxième différence par rapport à la CCNUCC réside dans le fait que l'Accord de Paris introduit une nouvelle approche de répartition de l'effort au travers des plans d'action nationaux, appelés « contributions déterminées au niveau national » (ou CDN)<sup>294</sup>.

Les CDN présentent plusieurs caractéristiques. Premièrement, elles sont universelles, ce qui signifie que tous les États parties, sans exception, doivent en soumettre. On laisse donc de côté les listes préétablies dans les annexes de la CCNUCC au profit d'un régime véritablement applicable à tous les États parties<sup>295</sup>. Ensuite, elles suivent une logique ascendante, car elles permettent aux pays de définir eux-mêmes leurs priorités et ambitions, qui constitueront des « contributions » à l'objectif global<sup>296</sup>. Pour finir, l'auto-différenciation dans le régime climatique est intrinsèquement dynamique dans la mesure où les Parties sont obligées de communiquer leurs CDN tous les cinq ans, faisant en sorte que leurs ambitions puissent évoluer en fonction de leurs circonstances nationales, au lieu de rester figées<sup>297</sup>.

L'abandon de la différenciation prescriptive est donc manifeste en matière d'atténuation car l'Accord de Paris n'établit pas de cible de réduction obligatoire des émissions, ce qui permet aux pays de définir leur propre niveau d'ambition<sup>298</sup> grâce à la méthode de l'auto-sélection<sup>299</sup>.

---

<sup>290</sup> L. RAJAMANI, *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, *op. cit.*, p. 215.

<sup>291</sup> *Ibidem*, p. 214.

<sup>292</sup> *Ibidem*.

<sup>293</sup> *Ibidem*.

<sup>294</sup> Accord de Paris précité, art. 4, §2 ; J., EYCKMANS, « Klimaatbeleid na 2020: mag het iets meer zijn? », *Leuvense Economische Standpunten*, n°153, 2015, p. 3.

<sup>295</sup> P. PAUW, K. MBEVA et H. VAN ASSELT, « Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement », *op. cit.*, p. 2.

<sup>296</sup> *Ibidem*.

<sup>297</sup> L. RAJAMANI, *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, *op. cit.*, p. 201.

<sup>298</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, *Voy.* « Les faits et le contexte », p. 25, point 43.

<sup>299</sup> L. RAJAMANI, *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, *op. cit.*, p. 221.

Néanmoins, bien que les Parties disposent d'une certaine autonomie quant au contenu de leurs CDN, des limites sont imposées pour encadrer l'auto-différenciation. À cet égard, deux dispositions de l'Accord de Paris sont particulièrement importantes : l'article 4, §3, qui concerne la progression et l'ambition la plus élevée possible dans les CDN successives, et l'article 4, §4, qui établit le leadership des pays développés<sup>300</sup>.

*§1<sup>er</sup>. Progression et ambition la plus élevée possible*

L'article 4, §3 de l'Accord de Paris exige que « *la contribution déterminée au niveau national suivante de chaque Partie représentera une progression par rapport à la contribution déterminée au niveau national antérieure et correspondra à son niveau d'ambition le plus élevé possible, compte tenu de ses responsabilités communes mais différenciées et de ses capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales* »<sup>301</sup>. Dès lors, en instaurant une gradation dans les niveaux d'ambitions fournis par les États, cette disposition encadre l'auto-différenciation pour éviter une régression<sup>302</sup>.

Toutefois, les Parties disposent d'une grande latitude pour définir ce qui constitue une progression et ce qui représente leur ambition la plus élevée possible, car aucune règle ne fixe de point de référence pour évaluer les CDN<sup>303</sup>.

*§2. Le leadership des pays développés*

L'article 4, §4 de l'Accord de Paris se lit comme suit : « *Les pays développés Parties devraient continuer de montrer la voie en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus à l'échelle de l'économie. Les pays en développement Parties devraient continuer d'accroître leurs efforts d'atténuation, et sont encouragés à passer progressivement à des objectifs de réduction ou de limitation des émissions à l'échelle de l'économie eu égard aux différentes situations nationales* »<sup>304</sup>.

Cette disposition met en lumière le leadership dont doivent faire preuve les pays développés en introduisant une différenciation dans les niveaux d'effort attendus, ce qui restreint encore la marge de manœuvre des parties dans la détermination de leurs CDN.

---

<sup>300</sup> L. RAJAMANI, *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, op. cit., p. 222.

<sup>301</sup> Accord de Paris précité, art. 4, §3.

<sup>302</sup> L. RAJAMANI, *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, op. cit., p. 222.

<sup>303</sup> *Ibidem*, p. 223.

<sup>304</sup> Accord de Paris précité, art. 4, §4.

Concrètement, cet article prévoit que les pays développés doivent montrer l'exemple en se fixant des objectifs de réductions exprimés en chiffres absolus – que l'on peut interpréter comme plus ambitieux – tandis que les pays en développement sont simplement encouragés à progresser vers des objectifs similaires<sup>305</sup>.

Cette formulation démontre que l'Accord de Paris n'a pas complètement éliminé la division instaurée par la CCNUCC et le protocole de Kyoto, car il ne place pas tous les pays, développés et en développement, sur un même pied d'égalité, instaurant ainsi une différenciation subtile et implicite<sup>306</sup>. Toutefois, il ne s'agit plus d'une séparation aussi tranchée qu'auparavant car les attentes plus élevées incombant aux pays développés n'ont pas de caractère contraignant<sup>307</sup>.

### *§3. Des objectifs non-contraignants*

Malgré ces limites, l'Accord de Paris n'établit aucun mécanisme pour évaluer les contributions des États<sup>308</sup>, ni ne prévoit de sanction pour les États qui ne respecteraient pas leurs engagements<sup>309</sup>. En conséquence, les contributions déterminées au niveau national diffèrent fortement selon les pays : certaines sont particulièrement ambitieuses, tandis que d'autres demeurent très limitées<sup>310</sup>.

L'Accord de Paris se limite ainsi à fixer un objectif climatique collectif, puis laisse aux États concernés la liberté de choisir les moyens d'y parvenir. Cette souplesse rend l'accord non-contraignant dans sa mise en œuvre, à la différence du régime de la CCNUCC, qui reposait davantage sur des engagements individuels différenciés et obligatoires<sup>311</sup>.

Cette nouvelle logique peut sembler paradoxale : l'accord vise un objectif d'atténuation extrêmement ambitieux, mais sans imposer de répartition précise et obligatoire de l'effort, ni

---

<sup>305</sup> L. RAJAMANI, *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, *op. cit.*, p. 223.

<sup>306</sup> P. PAUW, K. MBEVA et H. VAN ASSELT, « Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement », *op. cit.*, p. 3.

<sup>307</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, *op. cit.*, p. 105.

<sup>308</sup> S. LAVOREL ET M. TORRE-SCHAUB, *La justice climatique. Prévenir, surmonter et réparer les inégalités liées au changement climatique*, *op. cit.*, p. 56.

<sup>309</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, p. 17.

<sup>310</sup> S. LAVOREL ET M. TORRE-SCHAUB, *La justice climatique. Prévenir, surmonter et réparer les inégalités liées au changement climatique*, *op. cit.*, p. 56.

<sup>311</sup> P. THIEFFRY, *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, *op. cit.*, p. 205.

prévoir de mécanisme coercitif en cas de non-respect<sup>312</sup>. En ce sens, l'approche retenue dans l'Accord de Paris constitue un pari audacieux, car elle repose principalement sur la bonne volonté des États, ainsi que sur la pression internationale. Ce choix comporte le risque qu'avec le temps, l'auto-différenciation joue en défaveur des États prêts à coopérer de bonne foi, tandis que d'autres pourraient invoquer leur situation nationale pour tirer parti de cette souplesse<sup>313</sup>.

Toutefois, la nouvelle approche adoptée dans l'Accord de Paris semble avoir démontré une certaine efficacité, principalement car elle met en avant l'autonomie et la souveraineté nationale, favorisant ainsi une participation plus large<sup>314</sup>.

## **Chapitre 2. Le mécanisme européen de répartition des objectifs de réduction pour les secteurs non-ETS**

Les engagements pris par l'Union européenne dans son ensemble doivent ensuite être adaptés pour chaque État membre. Depuis 2005, l'Union européenne adopte une approche duale. Pour les secteurs de l'industrie et de l'énergie, les objectifs d'émission sont fixés au niveau européen via l'*Emission Trading System* (ETS). Il n'y a donc, dans ces secteurs, aucune différenciation qui s'opère entre les obligations des États membres<sup>315</sup>. En revanche, pour les secteurs non-ETS, qui faisant l'objet du présent chapitre, des objectifs sont déterminés pour chaque État membre<sup>316</sup>.

### **Section 1. La réglementation applicable**

L'Union européenne, après avoir signé le Protocole de Kyoto, a adopté la décision 2002/358/CE, se fixant pour l'année 2012 un objectif global de réduction des émissions de 8 % par rapport aux niveaux de 1990<sup>317</sup>. Cette cible a ensuite été répartie entre les États membres et l'objectif belge a été fixé à 7,5 % pour la période de 2008-2012, remplaçant ainsi l'objectif de 8 % initialement prévu par le Protocole de Kyoto<sup>318</sup>.

---

<sup>312</sup> S. LAVOREL ET M. TORRE-SCHAUB, *La justice climatique. Prévenir, surmonter et réparer les inégalités liées au changement climatique*, op. cit., p. 55.

<sup>313</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, op. cit., p. 105.

<sup>314</sup> L. RAJAMANI, *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, op. cit., p. 216.

<sup>315</sup> Ce mémoire se concentrera par conséquent sur la répartition des objectifs de réduction dans les secteurs ne relevant pas de l'ETS ; J. BROUILLET, « L'Europe face au changement climatique : histoire d'une ambition », *Administration*, N° 282(2), 2024, pp. 22-23.

<sup>316</sup> *Ibidem*.

<sup>317</sup> Décision 2002/358/CE précitée.

<sup>318</sup> A. BOLLEN ET P. VAN HUMBEECK, « Klimaatbeleid and CO<sub>2</sub>-REG regelgeving in België en Vlaanderen: status questionis anno 2003 », op. cit., p. 4.

Par la suite, la décision 2009/406/CE (*décision sur le partage de l'effort*), adoptée dans le cadre du Paquet Énergie-Climat 2020, instaurait pour l'Union européenne un objectif collectif de réduction de 10% par rapport à 2005 dans les secteurs non couverts par le SEQUE (transports hors aviation et maritime international, bâtiments, agriculture, déchets), et répartissait des objectifs contraignants entre les États membres<sup>319</sup>. Pour la Belgique, l'objectif était fixé à 15%<sup>320</sup>.

En 2018, le règlement 2018/842, appelé *règlement sur la répartition de l'effort* (*Effort Sharing Regulation* en anglais – ci-après ESR)<sup>321</sup>, a remplacé cette décision pour la période 2021-2030 et fixe des objectifs contraignants de réduction pour chaque État membre, en ligne avec les nouveaux engagements pris par l'UE dans le cadre de l'Accord de Paris. Ainsi, le règlement sur la répartition de l'effort vise à réduire les émissions provenant de sources non couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE de 30 % d'ici 2030 (par rapport aux niveaux d'émission de 2005)<sup>322</sup>. Ce règlement définit également pour ces secteurs des objectifs individuels de réduction d'émission pour chaque pays sur la période 2021-2030. L'ESR a donc assigné à la Belgique un objectif initial de réduction des émissions, pour les secteurs concernés, de 35% d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2005<sup>323</sup>.

Les objectifs de réduction des émissions des États membres à atteindre d'ici 2030 sont également traduits en « niveaux d'émission annuels » pour les années 2021 à 2030<sup>324</sup>. Concrètement, chaque État membre reçoit un certain nombre de quotas d'émission pour chacune des années de la période, qui diminue progressivement d'année en année afin de garantir une trajectoire cohérente avec l'objectif final de 2030<sup>325</sup>.

Enfin, en 2023, dans le cadre de l'*European Green Deal*, le règlement sur la répartition de l'effort a été révisé afin de modifier les objectifs pour 2030, ainsi que les trajectoires à suivre pour les atteindre<sup>326</sup>. Il fixe ainsi un nouvel objectif collectif de réduction pour l'UE de 40%

---

<sup>319</sup> Décision 406/2009/CE précitée.

<sup>320</sup> Décision 406/2009/CE précitée, annexe II ; Climat.be, « Politique climatique européenne : objectifs des États membres », <https://climat.be> (date de dernière consultation : le 12 mars 2025).

<sup>321</sup> Règlement (UE) 2018/842 précité.

<sup>322</sup> Règlement (UE) 2018/842 précité, article 4, §1 et annexe I ; Cour eur. D.H., arrêt *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. suisse* du 9 avril 2024, <http://www.echr.coe.int> (10 mai 2025), p. 106, point 208.

<sup>323</sup> Règlement (UE) 2018/842 précité, annexe I ; Politique climatique européenne : objectifs des États membres, <https://climat.be> (date de dernière consultation : le 12 mars 2025).

<sup>324</sup> M., PEETERS ET N., ATHANASIADOU, « The continued effort sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement? », *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, John Wiley & Sons Ltd, 2020, p. 203.

<sup>325</sup> Réponses écrites données par Madame E. ELLEGAARD le 18 avril 2025, Annexe 3, Question 2.

<sup>326</sup> Règlement (UE) 2023/857 précité.

par rapport aux niveaux de 2005 dans les secteurs non-ETS<sup>327</sup> et pour la Belgique, l'objectif national a été relevé à 47% d'ici 2030<sup>328</sup>.

## **Section 2. La répartition des obligations de réduction entre les États membres**

### **Sous-section 1. La différenciation prescriptive comme méthode de répartition**

#### *§1<sup>er</sup>. Les obligations contraignantes des États membres*

Le règlement sur la répartition de l'effort, qui s'inscrit dans la continuité de la décision de 2009, repose sur un principe assez simple : assigner à chaque État membre des objectifs individuels contraignants de réduction des émissions, tout en leur laissant la possibilité de recourir à différentes options de mise en œuvre pour atteindre ces objectifs<sup>329</sup>. En outre, conformément à l'article 193 du TFUE, les États membres sont libres de fixer des objectifs plus ambitieux<sup>330</sup>.

Dès lors, en imposant une différenciation prescriptive, l'Union européenne adopte une approche similaire à celle utilisée dans la CCNUCC et le Protocole de Kyoto (Voy. *Supra*)<sup>331</sup>.

#### *§2. Les mécanismes de flexibilité*

Pour aider les États dans la poursuite de leurs objectifs, plusieurs mécanismes de flexibilité ont été instaurés<sup>332</sup>. Le règlement sur le partage de l'effort ne donne pas de définition du terme « flexibilité », mais on considère que ce terme désigne les possibilités permettant aux États membres d'atteindre leur objectif de réduction des émissions autrement que par la réalisation des objectifs fixés pour leur propre territoire. Avec cette approche, l'UE a établi ses propres règles spécifiques en matière de flexibilités, et suit ainsi l'exemple du Protocole de Kyoto<sup>333</sup>.

---

<sup>327</sup> Règlement (UE) 2018/842 précité, article 1<sup>er</sup>.

<sup>328</sup> Règlement (UE) 2018/842 précité, annexe I ; EUR-Lex, « Action pour le climat — Réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre (2021-2030) », <https://eur-lex.europa.eu/> (date de dernière consultation : le 11 mars 2025).

<sup>329</sup> M., PEETERS ET N., ATHANASIADOU, « The continued effort sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement? », *op. cit.*, p. 201.

<sup>330</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 26 octobre 2012, C 326, art. 193 ; M., PEETERS ET N., ATHANASIADOU, « The continued effort sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement? », *op. cit.*, p. 205.

<sup>331</sup> *Ibidem*.

<sup>332</sup> Les mécanismes de flexibilité ne seront pas développés dans le cadre de ce mémoire.

<sup>333</sup> M., PEETERS ET N., ATHANASIADOU, « The continued effort sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement? », *op. cit.*, p. 205.

### §3. Les mécanismes de contrôle et de sanction

Les émissions de gaz à effet de serre couvertes par le règlement sur la répartition de l'effort doivent être comptabilisées afin de vérifier leur conformité aux objectifs contraignants de réduction, ce qui nécessite un mécanisme de surveillance et de déclaration rigoureux et fiable<sup>334</sup>.

En guise d'étape préliminaire à une éventuelle procédure d'infraction, le règlement sur la répartition de l'effort définit une tâche spécifique pour la Commission européenne concernant le contrôle et l'évaluation des progrès des États membres<sup>335</sup> : elle est chargée d'assurer le suivi annuel des avancées de chaque État membre au travers de rapports détaillés évaluant le respect des objectifs fixés<sup>336</sup>.

Ensuite, la Commission peut, au terme de ces rapports, établir qu'un État membre ne progresse pas suffisamment dans le respect de ses niveaux annuels d'émissions<sup>337</sup>. Si la Commission constate qu'un État membre ne fait pas suffisamment de progrès pour respecter les obligations qui lui incombent, l'État concerné est tenu de lui présenter dans les trois mois un plan de mesures correctives précisant les mesures qu'il s'engage à mettre en œuvre pour rectifier le tir, ainsi qu'un calendrier pour la mise en œuvre desdites mesures<sup>338</sup>.

Après la soumission du plan, la Commission « *peut émettre un avis concernant la solidité du ou des plans de mesures correctives* »<sup>339</sup> et l'État membre « *tient le plus grand compte de l'avis de la Commission et peut réviser son plan de mesures correctives en conséquence* »<sup>340</sup>. Cependant, il n'est pas mentionné que l'État membre doit fournir une explication quant à savoir s'il suivra l'avis de la Commission. Néanmoins, la Commission européenne pourrait décider d'engager une action en manquement pour contraindre l'État membre à prendre des mesures suffisantes<sup>341</sup>.

---

<sup>334</sup> M., PEETERS ET N., ATHANASIADOU, « The continued effort sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement? », *op. cit.*, p. 207.

<sup>335</sup> *Ibidem*.

<sup>336</sup> M. PETEL et N. VANDER PUTTEN, « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *op. cit.*, p. 115.

<sup>337</sup> Règlement (UE) 2018/842 précité, article 8 ; M., PEETERS ET N., ATHANASIADOU, « The continued effort sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement? », *op. cit.*, p. 207.

<sup>338</sup> Règlement (UE) 2018/842 précité, article 8 ; M. PETEL et N. VANDER PUTTEN, « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *op. cit.*, p. 115.

<sup>339</sup> Règlement (UE) 2018/842 précité, article 8, §3.

<sup>340</sup> Règlement (UE) 2018/842 précité, article 8, §3.

<sup>341</sup> *Voy. notamment* C.J.U.E., 4 octobre 2024, Lituanie/Parlement et Conseil, aff. C-541/20, ECLI:EU:C:2024:818; M., PEETERS ET N., ATHANASIADOU, « The continued effort sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement? », *op. cit.*, p. 208.

Outre les évaluations annuelles de la Commission, qui peuvent entraîner l'obligation pour les États membres de soumettre un plan de mesures correctives, le règlement sur la répartition de l'effort prévoit des sanctions automatiques si un État membre dépasse ses niveaux d'émissions annuels<sup>342</sup>.

#### *§4. L'obligation de planification*

Conformément au règlement 2018/1999 (le *règlement gouvernance*), les États membres doivent soumettre des « plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat » (PNIEC) couvrant la période de 2021 à 2030<sup>343</sup>.

Le règlement sur la répartition de l'effort précise que ces plans constituent un outil central permettant aux États membres de planifier la manière dont ils atteindront les objectifs qu'il fixe<sup>344</sup>. C'est donc à travers ces plans que la Commission sait évaluer la pertinence du niveau d'ambition, ainsi que la mise en œuvre effective des politiques et mesures prévues<sup>345</sup>.

Toutefois, le règlement ne prévoit aucune sanction spécifique en cas d'insuffisance d'ambition du PNIEC, si ce n'est une critique de la Commission – dont les différentes versions du PNEC belge ont systématiquement fait l'objet<sup>346</sup>. Néanmoins, un déficit d'ambition particulièrement manifeste pourrait constituer une violation caractérisée du droit de l'Union, susceptible, selon une certaine jurisprudence, d'engager la responsabilité de l'État membre concerné<sup>347</sup>.

### **Sous-section 2. Les critères de répartition de l'Union européenne**

#### *§1<sup>er</sup>. Le PIB par habitant comme clé de répartition*

L'un des principaux défis de cette approche contraignante réside dans la définition d'objectifs nationaux, ce qui suppose de trouver une méthode de répartition entre les États

---

<sup>342</sup> En effet, si lors de sa vérification, la Commission observe qu'un État membre dépasse son quota annuel d'émission, elle peut ajouter un supplément aux émissions de gaz à effet de serre de l'année suivante de l'État membre. De plus, il peut être interdit à l'État membre de transférer une partie de son quota annuel d'émissions à un autre État membre jusqu'à ce qu'il respecte ses obligations de réduction; Voy. Règlement (UE) 2018/842 précité, article 9, §2.

<sup>343</sup> Règlement (UE) 2018/1999 précité, art. 3.

<sup>344</sup> Règlement (UE) 2018/1999 précité, considérant 23.

<sup>345</sup> Règlement (UE) 2018/1999 précité, considérant 23 ; M., PEETERS ET N., ATHANASIADOU, « The continued effort sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement? », *op. cit.*, p. 205.

<sup>346</sup> M. PETEL ET N. VANDER PUTTEN, « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *op. cit.*, p. 115.

<sup>347</sup> C.J.U.E., 5 mars 1996, arrêt *Facortame III – Brasserie du pêcheur*, aff. C-46/93, ECLI:EU:C:1996:79; M. PETEL ET N. VANDER PUTTEN, « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *op. cit.*, p. 115.

membres. Pour cela, les chefs d'État et de gouvernement ont établi plusieurs critères fondés sur l'équité, la solidarité entre États et la rentabilité, conduisant dès lors à un partage des charges tenant compte des capacités économiques de chaque pays. Ainsi, pour les secteurs non-ETS, les objectifs de réduction des émissions de GES ont été déterminés sur base du produit intérieur brut (PIB) relatif par habitant de chaque État membre<sup>348</sup>.

Le considérant 8 de la décision sur le partage de l'effort énonçait comme ceci le choix de cette clé de répartition : *« Il convient que les efforts de réduction à fournir par les États membres se fondent sur le principe de solidarité entre les États membres et sur la nécessité d'une croissance économique durable dans la Communauté, le PIB relatif par habitant des États membres entrant en ligne de compte (...) »*<sup>349</sup>.

La même clé de répartition se retrouve ensuite dans le règlement sur la répartition de l'effort : *« La méthode de fixation des objectifs de réduction nationaux pour les secteurs ne relevant pas du SEQUE (...) cette répartition des efforts étant effectuée sur la base du produit intérieur brut (PIB) relatif par habitant »*<sup>350</sup>.

Ce critère vise ainsi à introduire une certaine forme de solidarité entre États membres : les pays les plus riches se voient assigner des objectifs plus ambitieux, tandis que les pays à revenus plus faibles peuvent bénéficier d'objectifs moins contraignants, voire même légèrement positifs<sup>351</sup> (dans le cadre de la décision de 2009, ces pays pouvaient même se voir autoriser une augmentation jusqu'à +20% des émissions<sup>352</sup>). Par conséquent, en utilisant le critère de la capacité de payer, opérationnalisé par le PIB par habitant, l'UE base sa répartition sur une approche distributive (Voy. *Supra*).

Toutefois, une approche basée seulement sur le PIB relatif par habitant signifierait que certains États devraient assumer des coûts disproportionnés pour atteindre leurs objectifs. Pour corriger cela, les objectifs sont ajustés en fonction du rapport coût-efficacité pour les États membres dont le PIB par habitant est supérieur à la moyenne<sup>353</sup>.

---

<sup>348</sup> J. BROUILLET, « L'Europe face au changement climatique : histoire d'une ambition », *op. cit.*, pp. 22-23.

<sup>349</sup> Décision 406/2009/CE précitée, considérant 8.

<sup>350</sup> Règlement (UE) 2018/842 précitée, considérant 2.

<sup>351</sup> Réponses écrites données par Madame E. ELLEGAARD le 18 avril 2025, Annexe 3, Question 2 ; Voy. également Commission européenne, « Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities », <https://climate.ec.europa.eu> (date de dernière consultation : le 28 avril 2025).

<sup>352</sup> Décision 406/2009/CE précitée, considérant 8 ; Réponses écrites données par Madame E. ELLEGAARD le 18 avril 2025, voy. Annexe 3, Question 2.

<sup>353</sup> Règlement (UE) 2018/842 précité, considérant 2 ; Commission européenne, « Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities », <https://climate.ec.europa.eu> (date de dernière consultation : le 28 avril 2025).

## *§2. Les droits acquis des États membres*

Un raisonnement similaire à celui effectué pour la CCNUCC peut être appliqué à l'Union européenne, où les objectifs de réduction sont définis par rapport à l'année de référence 2005, ce qui revient à entériner les engagements dans des niveaux d'émissions déjà atteints avant cette année<sup>354</sup>.

## **Chapitre 3. Le *burden sharing* intra-belge**

Les échéances fixées aux niveaux européen et international nécessitent des efforts substantiels de notre pays. Pourtant, la Belgique peine à atteindre ses objectifs climatiques, ce qui s'explique en grande partie par notre organisation fédérale<sup>355</sup>. Les différentes entités concernées n'ont alors d'autre choix que de collaborer afin de se répartir les objectifs de réduction des émissions à l'échelle interne<sup>356</sup>. Pour cela, il existe en Belgique un mécanisme appelé *burden sharing*, visant à répartir la responsabilité de l'action climatique<sup>357</sup>.

### **Section 1. Le marchandage politique de l'effort de réduction**

#### **Sous-section 1. Négociation du *burden sharing* au sein de la CNC**

En Belgique, il n'existe pas de base légale préétablie pour déterminer la répartition des objectifs de réduction des émissions entre les entités fédérées. Par conséquent, la détermination du *burden sharing* découle principalement de négociations politiques au terme desquelles chaque Région se voit octroyer un pourcentage de réduction de ses émissions à atteindre<sup>358</sup>.

Ces négociations non-publiques se déroulent au sein de la Commission Nationale Climat (la CNC), créée par l'accord de coopération du 14 novembre 2002<sup>359</sup>. Cet organe, composé de représentants du pouvoir fédéral et des trois Régions<sup>360</sup>, a pour mission de proposer

---

<sup>354</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 2, sous-question C.

<sup>355</sup> G. DELVAUX et M. NÈVE de MÉVERGNIES, « La reconnaissance des compétences concurrentes : une solution aux défaillances de la gouvernance climatique ? », *op. cit.*, p. 158.

<sup>356</sup> C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *op. cit.*, p. 89.

<sup>357</sup> Climat.be, « Répartition des charges nationales (« Burden sharing ») », <https://climat.be> (date de dernière consultation : le 7 mars 2025).

<sup>358</sup> M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, p. 66 et 71.

<sup>359</sup> Acc. coop du 14 novembre 2002 précité, article 3 ; C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *op. cit.*, p. 101.

<sup>360</sup> Acc. coop du 14 novembre 2002 précité, article 4 ; Climat.be, « Organes et processus de décision », <https://climat.be/> (date de dernière consultation : le 6 mai 2025).

une répartition de l'effort climatique entre l'Autorité fédérale et les Régions, ainsi que de coordonner, de suivre et d'évaluer la mise en œuvre du Plan National Climat<sup>361</sup>.

Le Conseil fédéral du développement durable (le CFDD), dans son avis du 25 octobre 2013, insistait sur l'importance de la prise de décisions sur le *burden sharing* sur base du travail de fond réalisé par la Commission nationale Climat, en vue d'un accord formalisé par la suite au sein du Comité de concertation<sup>362</sup>.

Bien qu'elle fasse l'objet de vives critiques quant à son fonctionnement<sup>363</sup>, la Commission nationale Climat demeure actuellement l'organe central de détermination du *burden sharing* en Belgique<sup>364</sup>.

## **Sous-section 2. Évolution des négociations sur le *burden sharing***

La répartition des efforts de réduction des émissions en Belgique a pris différentes formes au fil du temps. Pour la période 2008-2012 ainsi que la période 2013-2020, le *burden sharing* était défini exclusivement par le biais d'accords de coopération facultatifs (Voy. *Supra*)<sup>365</sup>.

Pour la période 2021-2030, suite à l'adoption par l'Union européenne du règlement 2018/1999, dit « règlement gouvernance », la Belgique devait élaborer un Plan National Énergie-Climat (PNEC), lequel devait notamment déterminer la répartition des efforts entre les entités fédérées<sup>366</sup>.

Cette sous-section retracera dès lors l'évolution des négociations politiques autour du *burden sharing*, en distinguant les différentes périodes auxquelles elles se rapportent<sup>367</sup>.

---

<sup>361</sup> Acc. coop du 14 novembre 2002 précité, article 6, §2 ; M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, p. 66.

<sup>362</sup> Conseil fédéral du développement durable (CFDD), « Avis sur la gouvernance en matière de politique climatique nationale et la réforme de la Commission nationale Climat », 25 octobre 2013, <https://frdo-cfdd.be> (date de dernière consultation: le 6 mai 2025) ; Voy. également CNC, Rapport du groupe de travail *burden sharing* 2030, 1<sup>er</sup> décembre 2017, pp. 11-12, <https://www.cnc-nkc.be> (date de dernière consultation: le 6 mai 2025).

<sup>363</sup> Ces critiques ne seront pas développées dans le cadre de ce mémoire ; Voy. à ce sujet : C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *op. cit.*, pp. 94-95.

<sup>364</sup> M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, p. 72 ; CNC, « Rapport du groupe de travail *burden sharing* 2030 », 1<sup>er</sup> décembre 2017, pp. 11-12, <https://www.cnc-nkc.be> (date de dernière consultation: le 6 mai 2025).

<sup>365</sup> C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *op. cit.*, p. 91.

<sup>366</sup> Règlement (UE) 2018/1999 précité ; C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *op. cit.*, p. 96.

<sup>367</sup> Voy. annexe 4, Tableau récapitulatif.

### *§1<sup>er</sup>. Période 2008-2012*

Pour cette période, le Protocole de Kyoto imposait un objectif de réduction d'émission global pour l'Union européenne de 8% puis, via le partage de la charge européenne, la Belgique devait, réduire ses émissions de 7,5%. Un premier accord de coopération fut conclu le 19 février 2007<sup>368</sup> entre l'Autorité fédérale et les Régions, qui fixait la répartition interne belge suivante : la Région flamande devait réduire ses émissions de 5,2%, la Région wallonne de 7,5% et la Région bruxelloise pouvait encore augmenter ses émissions de 3,475%<sup>369</sup>.

### *§2. Période 2013-2020*

Par la suite, l'accord de coopération du 12 février 2018 – ayant formalisé l'accord politique adopté le 4 décembre 2015 lors de la COP21<sup>370</sup> – opérait la répartition des recettes provenant de l'ETS, ainsi que le partage des objectifs climatiques belges pour la période 2013-2020<sup>371</sup>. Il prévoyait ainsi la contribution de chaque entité en vue d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de GES (à l'époque de 15%) imposé à la Belgique conformément à la décision 406/2009/CE<sup>372</sup>. Cet accord prévoyait une 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<sup>373</sup>.

Bien qu'il ait le mérite d'opérer une répartition, certains dénoncent l'opacité des négociations de l'accord de coopération de 2018, tant les discussions s'étaient confinées dans les sphères purement politiques<sup>374</sup>. En outre, on peut s'interroger sur le fait que cet accord n'ait été formellement adopté qu'en 2018, alors qu'il porte sur la période 2013-2020<sup>375</sup>. Ainsi, alors que l'Accord de Paris de 2015 avait été adopté et qu'une répartition devait à présent être fixée pour la période post-2020, les décideurs politiques belges étaient encore engagés dans des discussions concernant la répartition des objectifs de la période précédente<sup>376</sup>.

---

<sup>368</sup> Acc. coop. du 19 février 2007 précité.

<sup>369</sup> M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, p. 66.

<sup>370</sup> Acc. pol. du 4 décembre 2015 précité.

<sup>371</sup> Accord de coopération du 12 février 2018 précité.

<sup>372</sup> Décision 406/2009/CE précitée.

<sup>373</sup> Accord de coopération du 12 février 2018 précité, article 3, 2°.

<sup>374</sup> Entretien de Madame Z. FRISVOLD du 18 mars 2025, voy. Annexe 1, Question 2.

<sup>375</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, p. 56.

<sup>376</sup> J. EYCKMANS, « Klimaatbeleid na 2020: mag het iets meer zijn? », *op. cit.*, p. 14.

### §3. Période 2021-2030

En 2018, le règlement européen sur la répartition de l'effort imposait à la Belgique un objectif de réduction des émissions de GES de 35% d'ici 2030 dans les secteurs non ETS<sup>377</sup>, tandis que le règlement gouvernance réclamait que cet objectif soit planifié dans un PNIEC<sup>378</sup>.

En conséquence, la Belgique a soumis en 2019 un premier Plan National Energie-Climat, qui fixait des objectifs de réduction dans les secteurs non ETS sur base des engagements de chacune des Régions<sup>379</sup>. Selon ce plan, la Région Bruxelles-Capitale s'engageait à atteindre une réduction de 40% d'ici 2030 et la neutralité carbone en 2050 ; la Région flamande à réduire ses émissions de 35% d'ici 2030 par rapport à 2005 et de 85% d'ici 2050 ; et la Région wallonne proposait une réduction de 37% d'ici 2030 par rapport à 2005, et de 80% à 95% d'ici 2050<sup>380</sup>.

Cependant, cette répartition ne tenait pas compte, depuis le mois d'avril 2023, de l'objectif rehaussé de 47% de réduction assigné à la Belgique dans le cadre de l'*European Green Deal*, à atteindre d'ici 2030<sup>381</sup>. Les entités devaient alors se répartir de nouveau l'effort de réduction pour atteindre ce nouvel objectif et, selon l'article 14 du règlement gouvernance, le projet de mise à jour du PNEC devait être remis à la Commission européenne au plus tard le 30 juin 2023, et la version finale au plus tard le 30 juin 2024<sup>382</sup>.

Or, la Flandre a refusé de dépasser une diminution de 40%, ce qui, même avec les efforts cumulés de Bruxelles et de la Wallonie (chacune à 47 %), ne permettait d'atteindre qu'une moyenne de réduction de 42,6 %<sup>383</sup>. Par conséquent, faute d'accord entre les entités fédérées, la version définitive n'a pu être soumise, malgré le risque de sanctions financières<sup>384</sup>. Par conséquent, toute tentative de renégociation d'un accord politique sur le *burden sharing* pour la période 2021-2030 a buté sur des blocages politiques<sup>385</sup>.

---

<sup>377</sup> Règlement (UE) 2018/842 précité, annexe I.

<sup>378</sup> Règlement (UE) 2018/1999 précité, art. 3.

<sup>379</sup> Version définitive du Plan National intégré Energie Climat belge 2021-2030 du 18 décembre 2019 précité.

<sup>380</sup> Civ. fr. Bruxelles (4<sup>e</sup> ch.), 17 juin 2021, *J.T.*, 2021, p. 72.

<sup>381</sup> C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *op. cit.*, p. 97.

<sup>382</sup> Règlement (UE) 2018/1999 précité, art. 14.

<sup>383</sup> CNCD, « Les mauvais résultats de la Belgique s'expliquent aussi par des outils inadéquats », mis en ligne le 29 mars 2024, <https://www.cncd.be/> (date de dernière consultation : le 10 mai 2025).

<sup>384</sup> G. DELVAUX et M. NÈVE de MÉVERGNIES, « La reconnaissance des compétences concurrentes : une solution aux défaillances de la gouvernance climatique ? », *op. cit.*, p. 163.

<sup>385</sup> Entretien de Madame Z. FRISVOLD du 18 mars 2025, voy. Annexe 1, Question 2 ; V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, p. 56.

Il est cependant important de préciser qu'un autre accord de coopération a été adopté le 22 septembre 2023, mais celui-ci se contente uniquement de répartir les recettes de l'ETS, sans fixer aucune obligation chiffrée de réduction des émissions de GES. La pression politique a en effet poussé les entités fédérées à prioriser la répartition des recettes du système ETS, tandis que la répartition des objectifs de réduction des émissions issus du règlement européen sur la répartition de l'effort a été laissée de côté<sup>386</sup>.

On aurait pu espérer que le nouvel alignement politique actuel dans les différentes entités ouvre une porte pour sortir de cette impasse. Toutefois, bien que la coalition Arizona, en place depuis 2025, ait réaffirmé son engagement envers l'Accord de Paris et les objectifs européens, le climat ne semble pas constituer une priorité centrale de son accord de gouvernement. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'à l'échelle européenne, selon la loi européenne pour le climat, l'année 2025 doit aboutir à la définition d'un objectif intermédiaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2040, dans la perspective d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050<sup>387</sup>. Il est donc probable que la Belgique voie son objectif national réévalué à la hausse, ce qui nécessitera une nouvelle répartition de l'effort encore plus ambitieuse, entre les différentes entités du pays<sup>388</sup>.

## **Section 2. L'objectivation du partage des objectifs de réduction**

Dans ce contexte, il paraît évident que l'objectivation – c'est-à-dire la définition de critères et de méthodes objectifs pour déterminer la répartition – contribuerait de manière non-négligeable à l'établissement du *burden sharing*<sup>389</sup>.

Le 25 octobre 2013, le Conseil fédéral pour le développement durable (le CFDD) a remis un avis dans lequel il déclarait que « *le partage des efforts doit être équitable, être décidé sur la base de critères objectifs et transparents (...)* »<sup>390</sup>.

---

<sup>386</sup> Entretien de Madame Z. FRISVOLD du 18 mars 2025, voy. Annexe 1, Question 2.

<sup>387</sup> Loi européenne sur le climat précitée, article 4, §3.

<sup>388</sup> CNCD, « Climat : l'Arizona, ou la traversée du désert », mis en ligne le 4 mars 2025, <https://www.cncd.be> (date de dernière consultation : le 6 mai 2025).

<sup>389</sup> Entretien de Madame Z. FRISVOLD du 18 mars 2025, voy. Annexe 1, Question 3.

<sup>390</sup> Conseil fédéral du développement durable (CFDD), « Avis sur la gouvernance en matière de politique climatique nationale et la réforme de la Commission nationale Climat », *op. cit.* ; Voy. également CNC, Rapport du groupe de travail *burden sharing* 2030 du 1<sup>er</sup> décembre 2017, pp. 11-12, <https://www.cnc-nkc.be> (date de dernière consultation: le 6 mai 2025).

Dans son rapport d'information du 23 janvier 2017 sur la répartition des objectifs climatiques<sup>391</sup>, le Sénat recommandait aux entités compétentes « *d'anticiper au maximum la future répartition intra-belge des objectifs 2030 en instruisant les éléments techniques nécessaires et en préparant les arbitrages successifs nécessaires sur les différents volets* »<sup>392</sup>.

Par conséquent, le Sénat et le CFDD préconisent la création d'un système objectif de répartition des charges en matière climatique<sup>393</sup>. Cette section s'efforcera alors de déterminer comment et sur quelle base pourrait se fonder un tel système.

### **Sous-section 1. Transposabilité des mécanismes de l'UE et de la CCNUCC**

#### *§1<sup>er</sup>. La clé de répartition européenne et le principe de la capacité de payer*

Parmi les principes de répartition exposés, celui de la *capacité de payer* apparaît comme le plus justifiable philosophiquement, et pourrait dès lors fonder le partage équitable de l'effort entre les Régions<sup>394</sup>. En outre, ce critère permettrait d'éviter de rentrer dans un débat très controversé autour de la responsabilité et des émissions historiques de chaque région<sup>395</sup>.

En adoptant ce principe, la Belgique suivrait alors la même approche que celle appliquée par l'Union européenne. Le mécanisme européen repose en effet sur une logique de solidarité, tenant compte des capacités respectives de chaque État membre (Voy. *Supra*)<sup>396</sup>. Une manière simple d'en opérationnaliser l'application au niveau intra-belge serait de se baser sur le revenu moyen par habitant – un indicateur sans doute plus adapté que le PIB/habitant à l'échelle nationale – afin d'introduire une logique de solidarité intra-étatique<sup>397</sup>.

Sur cette base, appliquer une clé de répartition fondée sur la capacité de payer conduirait à fixer des objectifs de réduction des émissions plus ambitieux pour les Régions ayant des

---

<sup>391</sup> Suite aux nombreuses difficultés rencontrées lors de la négociation de l'accord climatique belge sur le *burden sharing*, le Sénat a pris l'initiative, en 2015, d'élaborer un rapport d'information dans lequel il présente diverses pistes pour l'amélioration de la gouvernance climatique en Belgique ; M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, p. 70.

<sup>392</sup> Sénat, Rapport d'information du 27 janvier 2017 sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, Recommandations adoptées par la commission des matières transversales – compétences régionales, *Doc. parl.*, Sénat, 2015-2016, n° 6-253/4, recommandation n°6.

<sup>393</sup> M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, p. 71.

<sup>394</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 5.

<sup>395</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 5.

<sup>396</sup> J. BROUILLET, « L'Europe face au changement climatique : histoire d'une ambition », *op. cit.*, pp. 22-23.

<sup>397</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 5.

revenus par habitant plus élevés, à savoir la Flandre et, dans une moindre mesure, Bruxelles-Capitale, tandis que la Wallonie bénéficierait d'objectifs moins stricts<sup>398</sup>.

Toutefois, comme dans le cadre de l'UE, il serait nécessaire d'ajuster ces objectifs régionaux en fonction du rapport coût-efficacité afin d'éviter que certaines Régions, en particulier celles au-dessus de la moyenne nationale, comme la Flandre<sup>399</sup>, ne supportent une charge disproportionnée<sup>400</sup>.

En outre, en raison de l'hétérogénéité particulière de la Belgique, cette approche devrait être corrigée par des ajustements tenant compte des besoins propres à chaque région. Certaines régions disposent par exemple d'infrastructures de transport en commun plus développées que d'autres, rendant l'usage de la voiture plus ou moins incontournable. De même, des différences climatiques, bien que limitées en Belgique, peuvent entraîner des besoins de chauffage inégaux. Enfin, des ajustements individuels peuvent s'imposer, notamment pour les personnes en situation de handicap, dont les besoins spécifiques pourraient impliquer des émissions supplémentaires<sup>401</sup>.

C'est finalement ce que préconisait le Sénat lorsqu'il recommandait que « *que chaque entité contribue selon ses spécificités à l'effort climatique, pour obtenir, de la manière la plus efficace possible, le résultat le plus favorable en matière de climat pour l'ensemble des entités et aussi pour garantir une répartition juste et équitable entre celles-ci* »<sup>402</sup>. D'ailleurs, l'un des rares éléments connus concernant les critères ayant guidé la répartition des efforts pour la période 2013-2020, tels que définis dans l'accord de coopération du 12 février 2018, est que les spécificités propres à la Région bruxelloise ont été prises en considération<sup>403</sup>.

Toutefois, malgré sa pertinence morale, sur le plan pratique, la faisabilité politique et juridique d'une telle approche reste incertaine dans le cadre institutionnel complexe du

---

<sup>398</sup> En 2022, le revenu disponible net par habitant s'élevait à 26 567 euros en Flandre, 22 513 euros en Wallonie et 22 588 euros à Bruxelles-Capitale ; Source : IWEPS, « Revenus des ménages par habitant en 2022 », mis à jour au 1 mars 2025, <https://www.iweps.be/> (date de dernière consultation : le 4 mai 2025).

<sup>399</sup> IWEPS, « Revenus des ménages par habitant en 2022 », mis à jour au 1 mars 2025, <https://www.iweps.be/> (date de dernière consultation : le 4 mai 2025).

<sup>400</sup> Règlement (UE) 2018/842 précité, article 6 ; Voy. également Climat.be, « Politique climatique européenne : objectifs des États membres », <https://climat.be> (date de dernière consultation : le 12 mars 2025).

<sup>401</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 5.

<sup>402</sup> Sénat, Rapport d'information du 27 janvier 2017 sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *op. cit.*, recommandation n°8.

<sup>403</sup> CNC, « Rapport du groupe de travail burden sharing 2030 », 1<sup>er</sup> décembre 2017, p. 9, <https://www.cnc-nkc.be> (date de dernière consultation : le 6 mai 2025).

fédéralisme belge<sup>404</sup>, car il faudrait pour qu'un tel critère soit introduit qu'une entité ait le pouvoir de l'imposer aux autres. Pourtant, en raison des principes d'exclusivité des compétences et d'autonomie constitutive des entités fédérées (Voy. *Supra*), le Gouvernement fédéral ne dispose d'aucun pouvoir hiérarchique lui permettant d'imposer des obligations aux gouvernements régionaux, ce qui empêche toute solidarité imposée entre les entités<sup>405</sup>.

La seule manière d'introduire ce critère serait donc de parvenir à un accord entre toutes les entités, ce qui paraît peu probable étant donné qu'il impliquerait une augmentation significative des efforts à fournir pour certaines d'entre-elles, en particulier pour la Région flamande.

*§2. La méthode de l'Accord de Paris : l'auto-différenciation par les « contributions déterminées au niveau régional »*

En Belgique, le fédéralisme est souvent considéré comme un frein à l'élaboration de politiques climatiques ambitieuses. Pourtant, en changeant de perspective, cette structure pourrait devenir un atout, notamment lorsqu'une entité bloque l'action climatique<sup>406</sup>. Aux États-Unis, par exemple, malgré le refus du gouvernement fédéral de ratifier le Protocole de Kyoto, plusieurs États ont adopté des mesures conformes à ses objectifs. De même, après le retrait décidé par Donald Trump de l'Accord de Paris, certains États ont choisi de maintenir leurs engagements climatiques<sup>407</sup>.

Un phénomène similaire peut être observé en Belgique car, bien qu'il n'y ait pas d'accord politique sur le *burden sharing*, les Régions ont adopté des instruments de manière autonome : chaque Région a adopté des Plans Climat, et les Régions wallonne et bruxelloise ont inscrit des objectifs chiffrés dans des instruments législatifs, alignés avec les exigences européennes<sup>408</sup>.

Cette dynamique d'auto-différenciation par les objectifs régionaux conduit à une logique similaire à celle de l'Accord de Paris (Voy. *Supra*) : chaque entité fédérée déterminerait son propre engagement à l'atteinte de l'objectif global, à savoir l'objectif imposé à la Belgique par l'Union européenne, traduisant ainsi des « contributions déterminées au niveau régional ».

---

<sup>404</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 5.

<sup>405</sup> S. HAPPAERTS, S. SCHUNZ ET H. BRUYNINCKX, « Federalism and intergovernmental relations : the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *op. cit.*, p. 15.

<sup>406</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, p. 60.

<sup>407</sup> *Ibidem*.

<sup>408</sup> *Ibidem*, pp. 64-65.

Ce mécanisme basé sur les contributions offrirait une certaine souplesse tout en valorisant l'autonomie des Régions, ce qui pourrait encourager une participation plus large<sup>409</sup>.

En outre, en sachant que le Plan National Énergie-Climat, est sensé regrouper les plans climat de chaque entité, fédérale et fédérées, franchissant un pas supplémentaire, on peut considérer que, si les engagements régionaux sont suffisamment ambitieux et bien articulés entre eux, le PNEC pourrait faire office d'alternative valable à un accord politique formel sur le *burden sharing*<sup>410</sup>.

Toutefois cette autonomie comporte des risques car elle repose principalement sur l'auto-sélection des engagement, un mécanisme qui, comme l'a montré l'expérience de l'Accord de Paris, peut conduire certaines parties à se contenter d'objectifs insuffisants<sup>411</sup>. En l'absence d'obligations contraignantes ou de mécanismes de sanction, cette forme d'auto-différenciation comporte le risque que certains profitent de cette flexibilité pour justifier un manque d'ambition, au détriment de ceux qui agissent de bonne foi (Voy. *Supra*)<sup>412</sup>.

Le cas du PNEC illustre bien cette difficulté : la Commission européenne a, à plusieurs reprises, dénoncé le manque de cohérence et d'harmonie du PNEC, soulignant notamment que l'objectif de la Flandre restait bien en dessous des exigences européennes<sup>413</sup>. Dès lors, bien qu'il doive refléter la somme des engagements régionaux, le PNEC peine à constituer une stratégie cohérente et intégrée<sup>414</sup>, tout comme les CDN hétérogènes de l'Accord de Paris peinent parfois à former un tout compatible avec l'objectif collectif<sup>415</sup>.

## **Sous-section 2. Propositions sur base d'éléments propres à la Belgique**

### *§1<sup>er</sup>. Stimuler l'ambition climatique par la répartition des recettes de l'ETS*

Une autre proposition du Sénat semble intéressante à soulever : « *le Sénat recommande de répartir le produit des enchères au prorata de la réduction en termes absolus des différentes*

---

<sup>409</sup> L. RAJAMANI, *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, op. cit., p. 216.

<sup>410</sup> M. CARTUYVELS, *Objectifs climatiques : quelles actions pour suppléer à la faiblesse du burden-sharing dans la Belgique fédérale ?*, op. cit., p. 46.

<sup>411</sup> L. RAJAMANI, *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, op. cit., p. 216.

<sup>412</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, op. cit., p. 105.

<sup>413</sup> Document de travail des services de la commission, « Évaluation de la version définitive du plan national en matière d'énergie et de climat de la Belgique », Bruxelles, 14 octobre 2020 ; D. MISONNE, « L'affaire Klimaatzaak (2015) », *Les grandes affaires climatiques*, DICE Éditions, 2020, p. 102.

<sup>414</sup> CNCd, « Les mauvais résultats de la Belgique s'expliquent aussi par des outils inadéquats », mis en ligne le 29 mars 2024, <https://www.cncd.be/> (date de dernière consultation : le 10 mai 2025).

<sup>415</sup> S. LAVOREL ET M. TORRE-SCHAUB, *La justice climatique. Prévenir, surmonter et réparer les inégalités liées au changement climatique*, op. cit., p. 56.

entités »<sup>416</sup>. Cette approche viserait à rassembler les deux volets du *burden sharing* qui d’une part, établit les objectifs de réduction de chaque région – ce dont traite ce mémoire – et d’autre part, opère la répartition des recettes provenant du système ETS<sup>417</sup>.

La directive 2003/87/CE<sup>418</sup> a établi l’*Emission Trading System* (ou ETS) par lequel l’Union européenne fixe un plafond d’émissions diminuant progressivement, conformément à l’objectif climatique de l’UE. Ce plafond est ensuite divisé en quotas – chaque quota permettant d’émettre une tonne d’équivalent CO<sub>2</sub> – qui sont vendus aux enchères. Les entreprises, pour couvrir leurs émissions, achètent ces quotas, générant ainsi d’importantes recettes, qui sont ensuite redistribuées aux États membres<sup>419</sup>. En Belgique, chaque Région a droit à un pourcentage de ces recettes, ce qui représente une source de revenus capitale<sup>420</sup>. En outre, avec l’extension de ce système aux secteurs du bâtiment et du transport routier (l’ETS II applicable à partir de 2027<sup>421</sup>), de nouvelles recettes seront générées<sup>422</sup>. Il y a donc beaucoup d’argent en jeu qui pourrait être utilisé comme levier pour stimuler les entités à adopter des objectifs ambitieux<sup>423</sup>.

Il ne faut en effet pas perdre de vue que ce sont finalement les deux faces d’une même pièce : l’argent provenant des recettes de la revente des quotas est nécessaire pour que les régions puissent prendre des mesures – en général assez coûteuses – permettant d’atteindre les objectifs qui leur sont attribués par le deuxième versant du *burden sharing*<sup>424</sup>.

En liant directement la répartition des recettes de l’ETS aux engagements en matière de réduction des émissions, cette proposition établirait un mécanisme incitatif : plus une région

---

<sup>416</sup> Sénat, Rapport d’information du 27 janvier 2017 sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l’effort climatique au regard des objectifs climatiques, *op. cit.*, recommandation n°9.

<sup>417</sup> Entretien de Madame Z. FRISVOLD du 18 mars 2025, voy. Annexe 1, Question 2.

<sup>418</sup> Directive (UE) 2003/87 précitée.

<sup>419</sup> Climat.be, « Échange de quotas d’émissions (EU ETS) », <https://climat.be> (date de dernière consultation : le 26 avril 2025).

<sup>420</sup> Entretien de Madame Z. FRISVOLD du 18 mars 2025, voy. Annexe 1, Question 2 ; J. EYCKMANS, « Klimaatbeleid na 2020: mag het iets meer zijn? », *op. cit.*, p. 14.

<sup>421</sup> Introduit par la Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre dans l’Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d’une réserve de stabilité du marché pour le système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre de l’Union, *J.O.*, L130 du 16 mai 2023, pp. 134-202.

<sup>422</sup> Climat.be, « Échange de quotas d’émissions (EU ETS) », <https://climat.be> (date de dernière consultation : le 26 avril 2025).

<sup>423</sup> Entretien de Madame Z. FRISVOLD du 18 mars 2025, voy. Annexe 1, Question 2.

<sup>424</sup> Entretien de Madame Z. FRISVOLD du 18 mars 2025, voy. Annexe 1, Question 2.

adopte des objectifs ambitieux et les atteint, plus elle reçoit de fonds pour soutenir ses politiques climatiques.

Cependant, cette idée semble assez complexe à mettre en œuvre sur le plan politique, car cela équivaut à objectiver d'une part la répartition des objectifs de réduction, mais également celle des recettes de l'ETS, qui repose elle aussi sur un marchandage politique<sup>425</sup>. De plus, lorsqu'on introduit une grille de critères objectifs pour répartir des ressources, certaines parties prenantes redoutent que cela ne remette en cause leur répartition actuelle et conduise à une diminution de leur part respectives<sup>426</sup>.

La solution d'inciter les engagements climatiques par l'allocation des recettes de l'ETS avait d'ailleurs été proposée pendant les négociations sur le *burden sharing* afin de remédier au blocage politique de la Flandre : si cette dernière acceptait d'élever son objectif de réduction jusqu'à 43,5 %, elle pourrait prétendre à une part plus importante des recettes. Cependant, cela n'a pas abouti, et cette idée n'a jamais été mise en œuvre<sup>427</sup>.

Toutefois, cette proposition reste intéressante car elle encouragerait les entités fédérées à renforcer leurs engagements en matière de réduction des émissions, sachant que des ressources financières supplémentaires seraient disponibles pour soutenir leurs efforts.

## §2. *L'affaire Klimaatzaak : une répartition imposée par le juge ?*

Etant donné que la Belgique est soumise à des obligations chiffrées de réduction d'émissions imposées au niveau européen, un juge pourrait-il lui-même fixer des obligations de réduction à charge des différentes entités, établissant ainsi une différenciation judiciaire ?<sup>428</sup>.

Ces dernières années, le recours au droit et à la justice a été vu par certains mouvements sociaux écologistes comme un moyen de pallier les carences pouvant être observées sur un

---

<sup>425</sup> Dans l'accord de coopération de 2018, et dans celui de 2023, ces revenus ont été répartis mais, encore une fois, de façon assez arbitraire, sans aucune information sur la clé de répartition utilisée ; Entretien de Madame Z. FRISVOLD du 18 mars 2025, voy. Annexe 1, Question 2.

<sup>426</sup> Entretien de Madame Z. FRISVOLD du 18 mars 2025, voy. Annexe 1, Question 2.

<sup>427</sup> Entretien de Madame Z. FRISVOLD du 18 mars 2025, voy. Annexe 1, Question 2.

<sup>428</sup> M. CARTUYVELS, *Objectifs climatiques : quelles actions pour suppléer à la faiblesse du burden- sharing dans la Belgique fédérale ? op. cit.*, p. 56.

terrain spécifiquement politique<sup>429</sup>. C'est ainsi que l'affaire *Klimaatzaak* a émergé, en s'inspirant grandement de l'affaire *Urgenda* ayant eu lieu auparavant aux Pays-Bas<sup>430</sup>.

Le 27 avril 2015, des citoyens belges regroupés au sein d'une association sans but lucratif nommée *Klimaatzaak* (signifiant « affaire climat ») assignèrent l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-capitale devant le tribunal de première instance de Bruxelles<sup>431</sup>. Cette initiative visait à rappeler à la Belgique sa responsabilité dans la lutte contre le changement climatique<sup>432</sup>, en s'appuyant sur les articles 1382 et 1383 du Code civil<sup>433</sup>. Les demandeurs reprochaient à l'Autorité fédérale et aux trois Régions d'une part de ne pas s'être comportées comme des autorités publiques normalement prudentes et diligentes face à la réalité du changement climatique, et d'autre part d'avoir été négligentes dans la manière d'articuler leurs politiques respectives de lutte contre le changement climatique<sup>434</sup>.

Le 17 juin 2021, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a reconnu une carence dans l'action climatique de l'État fédéral et des trois Régions<sup>435</sup>. Toutefois, par respect du principe de séparation des pouvoirs, le juge ne s'est pas risqué à fixer lui-même les objectifs chiffrés de réduction à charge de chaque entité, estimant qu'une telle décision relevait du pouvoir exécutif et législatif<sup>436</sup>.

Le 30 novembre 2023, la Cour d'appel de Bruxelles a confirmé le jugement de première instance pour l'Autorité fédérale, la Région flamande et la Région bruxelloise, mais a annulé la condamnation de la Région wallonne, estimant que cette dernière avait « fait sa part »<sup>437</sup>.

---

<sup>429</sup> Plusieurs affaires similaires ont été menées en Europe. Voy. notamment en France : C.E., arrêt *commune de Grande-Synthe c. France* du 1<sup>er</sup> juillet 2021, n° 427301 ; Tribunal administratif de Paris, affaire *Association Oxfam France et al. c. France*, 3 février 2021, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 ; en Allemagne : Cour fédérale constitutionnelle, arrêt *Neubauer et autres c. Allemagne* du 24 mars 2021, n°1 BvR 2656/18 ; aux Pays-Bas : Cour suprême néerlandaise, arrêt *Urgenda c. Pays-Bas* du 20 décembre 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007 ; et bien d'autres.

<sup>430</sup> Cour suprême néerlandaise, arrêt *Urgenda c. Pays-Bas* précité ; V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, p. 44.

<sup>431</sup> L'Affaire climat, « le déroulement de l'Affaire climat », <https://affaire-climat.be/> (date de dernière consultation : le 24 avril 2025).

<sup>432</sup> D. MISONNE, « L'affaire Klimaatzaak (2015) », *op. cit.*, pp. 91-107.

<sup>433</sup> C. Civ., art. 1382 et 1383.

<sup>434</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, p. 54.

<sup>435</sup> Civ. fr. Bruxelles (4<sup>e</sup> ch.), 17 juin 2021, *J.T.*, 2021 ; L'Affaire climat, « le déroulement de l'Affaire climat », <https://affaire-climat.be/> (date de dernière consultation : le 24 avril 2025).

<sup>436</sup> Civ. fr. Bruxelles (4<sup>e</sup> ch.), 17 juin 2021, *J.T.*, 2021, p. 82.

<sup>437</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9.

Premièrement, pour la période 2013-2020, la Cour d'appel a jugé que les actions des trois gouvernements concernés étaient « *nettement insuffisantes au regard de la science climatique de l'époque* »<sup>438</sup>, tandis que le Gouvernement wallon a fait assez d'efforts<sup>439</sup>.

Ensuite, pour la période 2021-2030, la Cour a jugé que les efforts actuels restaient insuffisants, à l'exception de la Wallonie<sup>440</sup>. Elle a dès lors imposé une injonction aux gouvernements concernés de viser une réduction des émissions de GES de 55 % d'ici 2030 (pour les secteurs ETS et non-ETS confondus) en ligne avec les objectifs européens. Pour les secteurs non-ETS, cela implique de respecter l'objectif de réduction de 47% par rapport à 2005 que l'Europe a imposé à la Belgique<sup>441</sup>. La Cour précise cependant que cette injonction ne constitue pas une atteinte à la séparation des pouvoirs, car elle se fonde sur une norme déjà validée au niveau européen et acceptée par les parties<sup>442</sup>.

La Cour ajoute toutefois qu'il ne s'agit pas d'une condamnation *in solidum* : chaque entité doit contribuer à atteindre l'objectif fixé dans les limites de ses propres compétences, sans pour autant devoir l'atteindre seule. Elle invite dès lors les gouvernements condamnés à définir, en concertation avec la Wallonie, et dans le cadre du PNEC, la répartition concrète des efforts. Ce PNEC, à remettre à la Commission européenne, devra refléter l'objectif commun de 55 %, et individualiser la part de chaque entité<sup>443</sup>.

D'une part, la décision rendue dans l'affaire *Klimaatzaak* se distingue par son ambition, car elle engage pour la première fois la responsabilité de l'Autorité fédérale et des Régions en raison de l'insuffisance de leurs politiques climatiques et des défaillances de la gouvernance climatique au sein de l'État belge. D'autre part, cette décision démontre une certaine prudence, le tribunal considérant que le respect du principe de séparation des pouvoirs ne lui permet pas d'imposer des objectifs chiffrés aux Régions et à l'Autorité fédérale. Ainsi, bien que la Cour enjoigne aux entités fédérées de s'accorder sur le *burden sharing*, on ne peut dégager de cette décision une différenciation judiciaire des obligations qui incombent à chacune d'entre-elles<sup>444</sup>.

---

<sup>438</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, §237.

<sup>439</sup> N. DE SADELEER, « Les pouvoirs publics belges responsable pour une politique climatique déficiente », *Justice en ligne*, vol. 8, n°avril, 2024, <https://www-justice-en-ligne-be> (date de dernière consultation : le 10 mars 2025).

<sup>440</sup> Réponses écrites données par Madame E. ELLEGAARD le 18 avril 2025, Annexe 3, Question 9.

<sup>441</sup> Rapport de synthèse 2024 sur le suivi de la mise en œuvre des politiques climatiques fédérales 2021-2030, p. 12, <https://climat.be> (date de dernière consultation : le 5 mars 2025).

<sup>442</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, p. 150, point 286.

<sup>443</sup> Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9, p. 150, point 286.

<sup>444</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, p. 82.

Il convient pour finir de souligner que la Flandre a introduit un pourvoi en cassation contre l'arrêt rendu par la Cour d'appel. Il reviendra donc à la Cour de cassation de se prononcer, soit en adoptant une interprétation différente, soit en confirmant la position déjà établie<sup>445</sup>.

§3. *La création d'un organe interparlementaire de concertation en matière climatique*

Pour finir, une dernière piste mérite d'être soulevée, bien qu'elle ne puisse faire l'objet d'un développement plus approfondi dans les limites de ce mémoire.

Tant le Sénat, dans son rapport d'information<sup>446</sup>, que la proposition de loi spéciale climat<sup>447</sup>, préconisaient la création d'un organe interparlementaire de concertation<sup>448</sup>.

Un tel organe pourrait prendre la forme d'un comité d'expertise indépendant, chargé d'objectiver le débat sur le *burden sharing* en définissant des critères clairs, et de fournir aux décideurs politiques des éléments scientifiques pour guider l'adoption et l'évaluation des politiques climatiques. Il contribuerait également à renforcer la transparence et la dimension démocratique des discussions relatives à la transition climatique<sup>449</sup>.

---

<sup>445</sup> L'Affaire climat, « le déroulement de l'Affaire climat », <https://affaire-climat.be/> (date de dernière consultation : le 24 avril 2025).

<sup>446</sup> Sénat, Rapport d'information du 27 janvier 2017 sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *op. cit.*, recommandation n°23 à 26.

<sup>447</sup> Proposition de loi spéciale climat précitée, article 10.

<sup>448</sup> M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *op. cit.*, pp. 74-75.

<sup>449</sup> CNCD, « Les mauvais résultats de la Belgique s'expliquent aussi par des outils inadéquats », mis en ligne le 29 mars 2024, <https://www.cncd.be/> (date de dernière consultation : le 10 mai 2025).

## CONCLUSION

Ce mémoire s'est fixé pour objectif d'examiner les mécanismes de répartition des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre, tant au niveau international qu'intra-national, afin de chercher des solutions pour objectiver le *burden sharing* intra-belge.

L'hypothèse de départ proposait d'appliquer les critères et méthodes des régimes international et européen – bien que développés pour la répartition interétatique – afin de guider une répartition équitable de l'effort de réduction des émissions au sein d'un État fédéral comme la Belgique<sup>450</sup>.

Dans un premier temps, l'analyse du régime établi par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a mis en évidence une évolution progressive de la logique guidant la répartition des efforts de réduction, ainsi que du principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, qui constitue depuis 1992, la pierre angulaire de ce régime. Initialement, dans la CCNUCC, on retrouvait des objectifs définis selon une approche descendante, fondée sur une différenciation prescriptive et instaurant une division binaire entre pays de l'annexe I ceux en dehors de cette annexe<sup>451</sup>.

Ensuite, dans l'Accord de Paris, la différenciation a été assouplie pour devenir plus dynamique et adaptée aux circonstances nationales, permettant ainsi à chaque État de définir lui-même sa contribution, dans un cadre non-contraignant. Ainsi, en introduisant une logique d'auto-différenciation, encadrée par certaines limites, cet accord favorise une participation plus étendue<sup>452</sup>. Toutefois, comme il est principalement basé sur la volonté de chaque Partie à participer, il présente aussi des risques d'insuffisance des contributions<sup>453</sup>.

Au sein de l'Union européenne, les objectifs de réduction dans les secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas ont été répartis à l'aide de mécanismes contraignants, introduisant une différenciation prescriptive entre les États membres principalement basée sur la capacité économique<sup>454</sup>. En effet, en utilisant le PIB par habitant comme clé de répartition,

---

<sup>450</sup> F. ARIF ET Y. DISSOU, « Regional burden sharing of GHG mitigation policies in a decentralized federation », *op. cit.*, p. 390.

<sup>451</sup> M. PETEL ET N. VANDER PUTTEN, « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *Annales de Droit de Louvain*, vol.84, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 107.

<sup>452</sup> L. RAJAMANI, *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, *op. cit.*, p. 216.

<sup>453</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, *op. cit.*, p. 105.

<sup>454</sup> M., PEETERS ET N., ATHANASIADOU, « The continued effort sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement? », *op. cit.*, p. 203.

avec quelques ajustements, ce mécanisme instaure une solidarité entre les États membres, tout en assurant la réalisation collective de l'objectif européen<sup>455</sup>.

En Belgique, la répartition des objectifs de réduction des émissions entre les entités fédérées constitue une problématique majeure à cause de la structure fédérale et de la diversité des compétences impliquées<sup>456</sup>. Plusieurs pistes ont dès lors été explorées pour objectiver le *burden sharing* intra-belge.

La première consiste à transposer le critère de la capacité de payer utilisé par l'Union européenne. Celui-ci, philosophiquement pertinent, permettrait de développer une solidarité intra-étatique en imposant des obligations plus importantes aux entités ayant le plus de moyens. Toutefois, pour être véritablement équitable, il nécessiterait un ajustement en fonction du rapport coût-efficacité, ainsi qu'aux besoins régionaux spécifiques<sup>457</sup>. En outre, l'absence d'une autorité hiérarchique centralisée rend impossible l'adoption directe de ce critère sans accord entre les entités impliquées<sup>458</sup>.

Une autre piste envisageable inspirée de l'Accord de Paris pourrait constituer une alternative à un *burden sharing* formellement défini. Dans cette optique, chaque entité fédérée définirait ses propres objectifs de réduction, et la somme de ces contributions, si elles sont suffisamment ambitieuses et bien coordonnées, pourrait suffire à atteindre l'objectif global assigné à la Belgique par l'Union européenne. Ces différents engagements pourraient ainsi constituer des « contributions déterminées au niveau régional », à l'image des CDN prévues par l'Accord de Paris.

Cette solution n'est toutefois pas parfaite, comme l'a déjà révélé la mise en œuvre de l'Accord de Paris. L'absence d'obligation juridiquement contraignante et de mécanisme de sanction laisserait aux entités fédérées une marge de manœuvre trop importante, ce qui permettrait à certaines d'entre-elles de se fixer des objectifs peu ambitieux, en comptant sur les efforts des autres pour compenser<sup>459</sup>. Cela s'explique par le fait que les différentes Régions

---

<sup>455</sup> J. BROUILLET, « L'Europe face au changement climatique : histoire d'une ambition », *op. cit.*, pp. 22-23.

<sup>456</sup> Entretien de Madame Z. FRISVOLD du 18 mars 2025, voy. Annexe 1, Question 2.

<sup>457</sup> Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2, Question 5.

<sup>458</sup> G. DELVAUX et M. NÈVE de MÉVERGNIES, « La reconnaissance des compétences concurrentes : une solution aux défaillances de la gouvernance climatique ? », *op. cit.*, p. 160.

<sup>459</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, *op. cit.*, p. 105.

n'ont pas le même niveau d'ambition, notamment la Flandre qui reste bien derrière en matière d'engagements climatiques<sup>460</sup>.

Une autre possibilité examinée consisterait à répartir les revenus générés par le système ETS au prorata des engagements de réduction pris par chaque Région<sup>461</sup>, ce qui les pousserait à renforcer leur ambition climatique. Toutefois, la faisabilité politique d'une telle mesure demeure très incertaine, car elle touche à un autre aspect du *burden sharing* encore plus sensible politiquement.

Le juge pourrait également avoir un rôle à jouer, comme le démontre l'arrêt rendu dans l'affaire *Klimaatzaak*. Cependant, par respect du principe de séparation des pouvoirs, il ne peut imposer une répartition judiciaire des obligations de réduction entre les entités<sup>462</sup>.

De futures recherches pourraient potentiellement approfondir la piste de la création d'un organe interparlementaire en matière climatique, qui pourrait définir de façon indépendante la répartition des objectifs de réduction<sup>463</sup>.

Au regard de l'ensemble des développements, il apparaît que, bien que les mécanismes de répartition internationaux et européens soient des références utiles, leur application au contexte belge exigerait des ajustements importants aux spécificités institutionnelles et politiques du pays, tout comme les autres propositions analysées. En effet, peu importe la solution retenue, elle nécessitera que les différentes composantes de l'État belge se mettent d'accord afin de faire front commun dans la lutte contre le changement climatique. Ainsi, ce mémoire démontre que la question du *burden sharing* constitue un double enjeu, à la fois climatique et politique<sup>464</sup>.

---

<sup>460</sup> B. MAYER, *The international law on climate change*, *op. cit.*, p. 105.

<sup>461</sup> Sénat, Rapport d'information du 27 janvier 2017 sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, *op. cit.*, recommandation n°9.

<sup>462</sup> V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *op. cit.*, p. 82.

<sup>463</sup> CNCD, « Les mauvais résultats de la Belgique s'expliquent aussi par des outils inadéquats », mis en ligne le 29 mars 2024, <https://www.cncd.be/> (date de dernière consultation : le 10 mai 2025).

<sup>464</sup> J. EYCKMANS, « Klimaatbeleid na 2020: mag het iets meer zijn? », *op. cit.*, p. 14.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### LÉGISLATION

#### Législation internationale

- Convention de Vienne sur le droit des traités, signée à Vienne le 23 mai 1969, article 27, *R.T.N.U.*, vol. 1155, p. 331.
- Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, signée à New York le 9 mai 1992, article 2 ; article 3 ; article 4 ; article 7 ; *R.T.N.U.*, p. 107.
- Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, signé à Kyoto le 11 décembre 1997, article 3 ; annexe A ; annexe B, *M.B.*, 26 septembre 2002.
- Amendement de Doha au Protocole de Kyoto, adopté le 8 décembre 2012 par la décision 1/CMP.8 lors de la huitième session de la Conférence des Parties (COP8), tenue à Doha du 26 novembre au 8 décembre 2012.
- Accord de Paris du 12 décembre 2015, signé à New York le 22 avril 2016, article 2 ; article 3 ; article 4 ; article 14, *R.T.N.U.*, 16 février 2016, vol. 3156, p. 79.
- *Paris Rulebook*, adopté par la décision 1/CP.24 lors de la vingt-quatrième session de la Conférence des Parties (COP24), tenue à Katowice du 2 au 15 décembre 2018.
- Pacte de Glasgow pour le climat, adopté lors de la vingt-sixième session de la Conférence des Parties (COP26), tenue à Glasgow du 31 octobre au 13 novembre 2021.

#### Législation européenne

- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 26 octobre 2012, C 326, art. 193.
- 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 525/2013/UE, considérant 2 ; article 4 ; article 8 ; article 9 ; annexe I, *J.O.U.E.*, L 156, 19 juin 2018, pp. 26 – 42.

- Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, considérant 23 ; article 3 ; article 14, *J.O.U.E.*, L 328, 21 décembre 2018, pp. 1-77.
- Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n°401/2009 et (UE) 2018/1999 (ci-après « *loi européenne sur le climat* »), article 1<sup>er</sup> ; article 2 ; article 4, *J.O.U.E.*, L 243, 9 juillet 2021, pp. 1-17.
- Proposition de règlement 2020/0036 (COD) 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 pour le climat*), COM(2020) 80 final, déposée par la Commission européenne le 4 mars 2020.
- Règlement (UE) 2023/857 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/842 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 le règlement (UE) 2018/1999, *J.O.U.E.*, L 111, 26 avril 2023, pp. 1-14.
- Directive (UE) 2003/87 du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre dans l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *J.O.U.E.*, L 275, 25 octobre 2003, pp. 32-46.

- Directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, *J.O.U.E.*, L 140, 5 juin 2009, pp. 63-87.
- Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de GES dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système, *J.O.U.E.*, L 130, 16 mai 2023, pp. 134-202.
- Décision 94/69/CE du Conseil du 15 décembre 1993 concernant la conclusion de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, *J.O.*, L 33, 7 février 1994, pp. 11-12.
- Décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent, *J.O.U.E.*, L 130, 15 mai 2002, pp. 1-3.
- Décision 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, considérant 8 ; annexe II, *J.O.U.E.*, L 140, 5 juin 2009, pp. 136-140.

### Législation belge

- Const., art. 35 *a contrario* ; art. 141.
- C. Civ., art. 1382 et 1383.
- L. spec. du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, article 6, §1<sup>er</sup>, II ; art. 31 ; art. 92bis, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.
- Décret climat de la Région wallonne du 20 février 2014, article 4 ; article 13, *M.B.*, 10 mars 2014, p. 20402.

- Décret Neutralité Carbone de la Région wallonne du 16 novembre 2023, *M.B.*, 29 décembre 2023, p. 124921.
- Ordonnance de la Région Bruxelles-capitale du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l’Air, du Climat et de la Maîtrise de l’Energie, *M.B.*, 21 mai 2013, p. 28357.
- Ordonnance du 17 juin 2021 modifiant l’ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l’Air, du Climat et de la Maîtrise de l’Énergie ainsi que l’ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle (aussi appelée ordonnance climat), *M.B.*, 25 juin 2021, p. 65383.
- Ordonnance de la Région Bruxelles-capitale du 7 mars 2024 modifiant l’ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l’Air, du Climat et de la Maîtrise de l’Energie en vue de mettre en œuvre la stratégie de rénovation du bâti, *M.B.*, 22 mars 2024, p. 35579.
- Accord de coopération du 14 novembre 2002 entre l’État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant 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 le Protocole de Kyoto, *M.B.*, 15 juillet 2003, p. 37962.
- Accord de coopération du 19 février 2007 entre l’Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto, *M.B.*, 30 juin 2008, p. 33321.
- Accord de coopération du 12 février 2018 entre l’État fédéral, la région flamande, la région wallonne et la région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020, *M.B.*, 12 juillet 2018, p. 55650.
- Accord de coopération du 22 septembre 2023 entre l’État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à certaines dispositions du partage des objectifs belges climat et énergie pour le début de la période 2021-2030

et au partage des revenus fédéraux de la mise aux enchères des quotas d'émissions pour les années 2015 à 2020 incluse, *M.B.*, 13 février 2024, p. 16095.

- Proposition de loi spéciale coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme (proposition de loi spéciale climat, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3517/001.
- Sénat, Rapport d'information du 27 janvier 2017 sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, Recommandations adoptées par la commission des matières transversales – compétences régionales, *Doc. parl.*, Sénat, 2015-2016, n° 6-253/4.
- Avis de la section de législation du Conseil d'État n°65.404/AG et n°65.405/AG du 4 mars 2019 sur les propositions de loi spéciale sur la coordination de la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant ses objectifs à long terme, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54-3517/4.

#### JURISPRUDENCE.

- Cour eur. D.H., arrêt *Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. suisse* du 9 avril 2024, <http://www.echr.coe.int> (10 mai 2025).
- C.J.U.E., 5 mars 1996, arrêt *Facortame III – Brasserie du pêcheur*, aff. C-46/93, ECLI:EU:C:1996:79.
- C.J.U.E., 4 octobre 2024, Lituanie/Parlement et Conseil, aff. C-541/20, ECLI:EU:C:2024:818.
- C.E. français, arrêt *commune de Grande-Synthe c. France* du 1<sup>er</sup> juillet 2021, n° 427301 (France).
- Tribunal administratif de Paris, affaire *Association Oxfam France et al. c. France*, 3 février 2021, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, (France).

- Cour fédérale constitutionnelle, arrêt *Neubauer et autres c. Allemagne* du 24 mars 2021, n°1 BvR 2656/18 (Allemagne).
- Cour suprême néerlandaise, arrêt *Urgenda c. Pays-Bas* du 20 décembre 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007 (Pays-Bas).
- C.C., 25 février 1986, n°11/86, B.3.1.
- C.C., 3 mars 1994, n°17/94, B.5.3.
- C.C., 21 juin 2000, n°76/2000.
- C.C., 14 juin 2012, arrêt n°76/2012.
- Bruxelles (2<sup>e</sup> ch. Fr.), 30 novembre 2023, *J.L.M.B.*, 2024/9.
- Civ. fr. Bruxelles (4<sup>e</sup> ch.), 17 juin 2021, *J.T.*, 2021.

#### DOCTRINE

- ANDRÉ, P. et GOSSERIES, A., *La justice climatique*, Paris, Que sais-je ?, 2024, pp. 43-76.
- ARIF, F. et DISSOU, Y., « Regional burden sharing of GHG mitigation policies in a decentralized federation », *Economic Modelling*, Elsevier, 2016, p. 390.
- BÖHRINGER, C., RIVERS, N., RUTHERFORD, T., AND WIGLE, R., « Sharing the burden for climate change mitigation in the Canadian federation », *The Canadian Journal of Economics*, vol. 48, 2015, p. 1351.
- BOLLEN, A. et VAN HUMBEECK, P., *Klimaatverandering en klimaatbeleid, Een leidraad*, Academia Press, 2002.
- BOLLEN, A. ET VAN HUMBEECK, P., « Klimaatbeleid and CO<sub>2</sub>-REG regelgeving in België en Vlaanderen: status questionis anno 2003 », *Jaarboek milieurecht 2002*, 2003, p. 4.

- BONDUELLE, A., « Climate equity debates and NGO proposals », in *Justice climatique/Climate Justice, enjeux et perspectives* (sous la dir. de A. MICHELOT), coll. Droit(s) et développement durable, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 62-70.
- BORN, C.-H., « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *Rev. jur. environ.*, 2013/5, pp. 210-213.
- BROUILLET, J., « L'Europe face au changement climatique : histoire d'une ambition », *Administration*, N° 282(2), 2024, pp. 22-23.
- CANEY, S., « Cosmopolitan Justice, Responsibility, and Global Climate Change », *Leiden Journal of International Law*, vol. 18, n°4, 2005, p. 769.
- CUMYN, M. et SAMSON, M., « La méthodologie juridique en quête d'identité », *R.I.E.J.*, vol. 71, 2013/2, pp. 7-11.
- DE CENDRA DE LARRAGÀN, J., *Distributional Choice in EU Climate Change Law and Policy*, coll. Climate change law, policy and practice series, The Netherlands, Wolters Kluwer, 2011.
- DE CENDRA DE LARRAGÀN, J., « The Kyoto Protocol, with a special focus on the flexible mechanisms », in *Climate change law* (sous la dir. de D.A. FARBER ET M. PEETERS), coll. Elgar Encyclopedia of environmental law, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing, 2016, p. 228.
- DEKLEERMAKER, M., « Une histoire belge : La coopération en matière environnementale et climatique et la COP21 », in *Fédéralisme Régionalisme*, vol. 18, 2018 : *Le fédéralisme coopératif comme terrain de jeu du droit - Articuler les équilibres fédéraux et les enjeux globaux : un jeu d'adresse*, p. 5.
- DELVAUX, G. et NÈVE de MÉVERGNIES, M., « La reconnaissance des compétences concurrentes : une solution aux défaillances de la gouvernance climatique ? », *L.L.R.*, 2023/1, pp. 158-163.

- DE SADELEER, N., « Les pouvoirs publics belges responsable pour une politique climatique déficiente », *Justice en ligne*, vol. 8, n° avril, 2024, <https://www-justice-en-ligne-be> (date de dernière consultation : le 10 mars 2025).
  
- DE SARTRE X.-A., COMPAGNON D., HENRIET F., LECOCQ F., LEMOINE-SCHONNE M., ORSINI. A. et TORRE-SCHAUB M., « Décarboner nos sociétés : la mise en politique publique du changement climatique », in *Les sociétés face aux défis climatiques* (sous la dir. de S. MALJEAN-DUBOIS, S. VERMEERSCH ET A. DEBOULEY), Paris, CNRS éditions, 2024, pp. 69-73.
  
- DOUMBÉ-BILLÉ, S., MIGAZZI, C., NERI, K., PACCAUD, F. et SMOLINSK, A.-M., « Section 3 - La protection globale » in *Droit international de l'environnement*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 123- 126.
  
- EL BERHOUMI, M. ET NENNEN, C., « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *Aménagement-Environnement : urbanisme et droit foncier*, Bruxelles, Kluwer, 2018, pp. 61-76.
  
- EYCKMANS, J., « Klimaatbeleid na 2020: mag het iets meer zijn? », *Leuvense Economische Standpunten*, n°153, 2015, pp. 3-14.
  
- FLIPO, F., « La question de l'équité dans le cas du changement climatique », *Éthique et économique/Ethics and Economics*, 2 (1), 2004, p. 4.
  
- FRANKFURT, H., « Equality as a moral ideal », *Ethics*, vol. 98(1), 1987, p. 21.
  
- HAPPAERTS, S., SCHUNZ, S. et BRUYNINCKS, H., « Federalism and intergovernmental relations : the multi-level politics of climate change policy in Belgium », *Journal of Contemporary European studies*, vol. 20, 2012, p. 15.
  
- HJERPE, M., LÖFGREN, A., LINNÈR, B.-O., HENNLOCK, M., STERNER, T., et JAGERS, S., « Common ground for effort sharing ? Preferred principles for distributing climate mitigation efforts », *Working papers in economics*, 2011, pp. 2-11.

- KESTEMONT, L., *Handbook on Legal Methodology*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruxelles, Intersentia, 2018, pp. 24-45.
  
- KRAMERS, L., « A regional North-South climate change agreement », in *Justice climatique/Climate Justice, enjeux et perspectives* (sous la dir. de A. MICHELOT), coll. Droit(s) et développement durable, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 147-156.
  
- LARRIÈRE, C., « Qu'est-ce-que la justice climatique ? », in *Justice climatique/Climate Justice, enjeux et perspectives* (sous la dir. de A. MICHELOT), coll. Droit(s) et développement durable, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 6-11.
  
- LAVALLÉE, S. et BARTENSTEIN, K., « Le principe des responsabilités communes mais différenciées au service du développement durable » in *Équité et environnement* (sous la dir. de A. MICHELOT), 1<sup>ère</sup> édition, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 378.
  
- LAVOREL, S. et TORRE-SCHAUB, M., *La justice climatique. Prévenir, surmonter et réparer les inégalités liées au changement climatique*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2023, pp. 39-56.
  
- LEFEBVE, V., « L’Affaire climat (Klimaatzaak). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2553-2554, 2022, pp. 9-82.
  
- MARTINEZ-ALIER, J., *L'écologisme des pauvres, Une étude des conflits environnementaux dans le monde* (trad. Fr.), Paris, Les Petits matins, Institut Veblen, 2014, p. 471.
  
- MAYER, B., *The international law on climate change*, New York, Cambridge University Press, 2018, pp. 34-105.

- MÉJEAN, A., LECOCQ, F. et MULUGETTA, Y., « Equity, burden sharing and development pathways : reframing international climate négociations », *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics*, 2015, pp. 388-393.
- MISONNE, D., « L'affaire Klimaatzaak (2015) », *Les grandes affaires climatiques*, DICE Éditions, 2020, pp. 91-107.
- MOLINER-DUBOST, M., « Chapitre 3 - Justice, équité et responsabilités communes mais différenciées dans les négociations climatiques post-2020 » in *Justice climatique / Climat Justice* (sous la dir. de A. MICHELOT), 1<sup>ère</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 277-292.
- NEUMAYER, E., « In defence of historical accountability for greenhouse gas emissions », *Ecological Economics*, vol. 33(2), 2000, pp.185–192
- OSTROM, E., *Governing the Commons: The Evolution of institutions for Collective Action*, UK, Cambridge University Press, 1990.
- PAUW, P., MBEVA, K. et VAN ASSELT, H., « Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement », *Palgrave Communications* 5, N°86, 2019, pp. 1-3.
- PEETERS, M., « Greenhouse gas emissions trading in the EU », in *Climate change law* (sous la dir. de D.A. FARBER ET M. PEETERS), coll. Elgar Encyclopedia of environmental law, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 377-385.
- PEETERS, M. ET ATHANASIADOU, N., « The continued effort sharing approach in EU climate law: Binding targets, challenging enforcement? », *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, John Wiley & Sons Ltd, 2020, pp. 201-208.
- PEETERS, Y., *De plaats van samenwerkingsakkoord in het constitutioneel kader*, Bruges, Die keure, 2016, p. 196.

- PERRUSO, C., « Les droits de l'Homme au service de la lutte climatique », in *La fabrique d'un droit climatique* (sous la dir. de C. CURNIL), Paris, Éditions A. Pedone, 2021, pp. 243-264.
- PETEL, M. et VANDER PUTTEN, N., « Des chiffres et des lois : analyse du statut juridique des objectifs climatiques belges », *A.D.L.*, vol. 84, 2022/1, pp. 105-115.
- POIRIER, J. et MUNUNGU LUNGUNGU, K., « Les accords de coopération entre partenaires fédéraux: entre 'sources du droit' et soft law », in *Les sources du droit revisitées* (sous la dir. de F. OST, H. DUMONT, I. HACHEZ, VAN DE KERCHOVE, P. GÉRARD ET Y. CARTUYVELS), Limal, Anthemis, 2012, p. 890.
- RAJAMANI, L., « The United Nations Framework Convention on Climate Change: a framework approach to climate change », in *Climate change law* (sous la dir. de D.A. FARBER ET M. PEETERS), coll. Elgar Encyclopedia of environmental law, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 207-211.
- RAJAMANI, L., *Innovation and Experimentation in the International Climate Change Regime*, coll. The Pocket Books of the Hague Academy of International Law, vol. 41, The Hague, Brill, 2020, p. 177; pp. 201-235.
- RAWLS, J., *A theory of justice*, Harvard University Press, 1971.
- RINGIUS, L., TORVANGER, A., ET HOLTSMARK, B., « Can multi-criteria rules fairly distribute climate burdens? : OECD results from three burden sharing rules », *Energy Policy*, vol. 26(10), pp. 777–793.
- ROMAINVILLE, C., « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *R.B.D.C.*, 2022/1-2, p. 63 -101.
- SHUE, H., « Global environment and international inequality », *International Affairs*, Vol. 75(3), 1999, pp. 531–545.

- SMITH, K. R., SWISHER, J. ET AHUJA, D. R., « Who pays (to solve the problem and how much)? » In *The global greenhouse regime: Who pays?* (sous la dir. P. HAYES ET K. R. SMITH), Earthscan, Oxford, 1993.
- THIEFFRY, P., *Traité de droit européen de l'environnement et du climat*, 4<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 205 ; pp. 466-1035.
- THIEFFRY, P., *Manuel de droit européen de l'environnement et du climat*, 4<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2024, pp. 184-185.
- TORRE-SCHAUB, M., « Équité, solidarité et reformulation des règles du marché : la nouvelle équation européenne dans la lutte contre le réchauffement climatique », in *Justice climatique / Climat Justice* (sous la dir. de A. MICHELOT), 1<sup>ère</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 157.
- TRUILHE, E., « Horizon 2050 et neutralité : Quelques observations sur la pertinence des instruments européens », in *La fabrique d'un droit climatique* (sous la dir. de C. COUNIL), Paris, Éditions A. Pedone, 2021, p. 72.
- VAN DEN BERG, N., VAN SOEST, H., HOF, A., DEN ELZEN, M., VAN VUUREN, D., CHEN, W., DROUET, L., EMMERLING, J., FUJIMORI, S., HÖHNE, N., KOBERLE, A., MCCOLLUM, D., SCHAEFFER, R., SHEKHAR, S., SUDHARMMA VISHWANATHAN, S., VRONTISI, Z., BLOK, K., « Implications of various effort-sharing approaches for national carbon budgets and emission pathways », *Climatic Change*, vol. 162 (4), Springer, 2020, pp. 1805-1822.
- VAN EECKHOUTTE, D. ET MISONNE, D., « Klimaatbeleid ook een zaak van juristen », in *De Juristenkrant*, vol. 18 december 2018, n°380, p. 14, Kluwer, 2018.

### Mémoires

- CARTUYVELS, M., *Objectifs climatiques : quelles actions pour suppléer à la faiblesse du burden- sharing dans la Belgique fédérale*, Mémoire Oïkos : la science au service du droit, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2023, Prom. : ROMAINVILLE, C., <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:42777>, pp. 8 - 56.

- RENAUX, J., *Fédéralisme et instruments de coopération : un danger pour la séparation des pouvoirs ? Analyse comparée Belgique, Canada, États-Unis*, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2019, Prom. : Verdussen, Marc. <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:18688>, p. 5.

## AUTRES SOURCES

### **Documents officiels**

#### International

- Rapport de la conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, « Chapitre I. Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement », pp. 3-7 ; « Chapitre II. Plan d'action pour l'environnement », pp. 7-31, <https://documents.un.org> (date de dernière consultation: le 18 mai 2025).
- Déclaration de Rio, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, principe 7, Doc. Off. AG NU, 1992, Doc NU A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), 1993.

#### Union européenne

- Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 8 et 9 mars 2007, point 32, <https://data.consilium.europa.eu> (date de dernière consultation : le 17 mars 2025).
- Document de travail des services de la commission, « Évaluation de la version définitive du plan national en matière d'énergie et de climat de la Belgique », Bruxelles, 14 octobre 2020.

#### Belgique

- Plan national Energie-Climat de la Belgique du 31 décembre 2008 pour la période 2009-2012, <https://climat.be> (date de dernière consultation : le 14 mars 2025).

- Version définitive du Plan National intégré Energie Climat belge 2021-2030, approuvé par le comité de concertation du 18 décembre 2019, <https://www.plannationalenergieclimat.be> (date de dernière consultation : le 17 mars 2025).
- Projet de mise à jour du Plan National Energie et Climat belge 2021-2030, approuvé par le comité de concertation le 22 novembre 2023, <https://www.plannationalenergieclimat.be/> (date de dernière consultation: le 16 mai 2023).
- Accord politique du 4 décembre 2015 sur le Burden Sharing intra-belge, <https://climat.be/> (date de dernière consultation : le 5 mai 2025).
- Gouvernement fédéral, « Plan fédéral énergie et climat (PFEC) », version définitive du 17 mai 2024, consultable sur <https://www.plannationalenergieclimat.be/> (date de dernière consultation : le 26 avril 2025).
- Gouvernement wallon, « Plan Air-Climat-Energie (PACE) 2016-2022 », 21 avril 2016.
- Gouvernement wallon, « Plan Air-Climat-Energie (PACE) à l'horizon 2030 », 21 mars 2023, <https://henry.wallonie.be> (date de dernière consultation : le 18 mai 2025).
- Gouvernement bruxellois, « Plan régional Air-Climat-Energie (PRACE) », 2 juin 2016.
- Gouvernement bruxellois, « Plan régional Air-Climat-Energie (PRACE) 2016-2025 », 27 avril 2023, <https://document.environnement.brussels> (date de dernière consultation : le 18 mai 2025).
- Vlaamse Overheid, « Vlaams Energie en Klimaatplan (VEKP) 2013-2020 », 28 juin 2013.
- Vlaamse Overheid, « Vlaams Energie en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030 », 12 mai 2023, <https://www.vlaanderen.be> (date de dernière consultation : le 18 mai 2025).

- Rapport de synthèse 2024 sur le suivi de la mise en œuvre des politiques climatiques fédérales 2021-2030, pp. 9-10, <https://climat.be> (date de dernière consultation : le 5 mars 2025).
- Conseil fédéral du développement durable (CFDD), « Avis sur la gouvernance en matière de politique climatique nationale et la réforme de la Commission nationale Climat », 5 octobre 2013, <https://frdo-cfdd.be>, (date de dernière consultation: le 6 mai 2025).
- CNC, « Rapport du groupe de travail burden sharing 2030 », 1<sup>er</sup> décembre 2017, pp. 11-12, <https://www.cnc-nkc.be> (date de dernière consultation: le 6 mai 2025).

### **Sites internet**

- L’Affaire climat, « le déroulement de l’Affaire climat », <https://affaire-climat.be/> (date de dernière consultation : le 24 avril 2025).
- Climat.be, « Belgium’s greenhouse gas inventory (1990-2014) », April 15, 2016, p. 13, <https://climat.be> (date de dernière consultation: le 18 mars 2015).
- Climat.be, « Échange de quotas d’émissions (EU ETS) », <https://climat.be> (date de dernière consultation : le 26 avril 2025).
- Climat.be, « Politique climatique européenne : objectifs des États membres », <https://climat.be> (date de dernière consultation : le 12 mars 2025).
- Climat.be, « Répartition des charges nationales (« Burden sharing ») », <https://climat.be> (date de dernière consultation : le 7 mars 2025).
- CNCD, « Climat : l’Arizona, ou la traversée du désert », mis en ligne le 4 mars 2025, <https://www.cncd.be> (date de dernière consultation : le 6 mai 2025).

- CNCD, « Les mauvais résultats de la Belgique s'expliquent aussi par des outils inadéquats », mis en ligne le 29 mars 2024, <https://www.cncd.be/> (date de dernière consultation : le 10 mai 2025).
- Commission européenne, « Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities », <https://climate.ec.europa.eu> (date de dernière consultation : le 28 avril 2025).
- Compilatio, « Conclusion de mémoire percutante : comment la rédiger ? (avec exemples) », <https://www.compilatio.net/> (date de dernière consultation : le 13 mai 2025).
- Compilatio, « Comment rédiger une bonne introduction de mémoire ou de thèse ? », <https://www.compilatio.net/> (date de dernière consultation : le 13 mai 2025).
- EUR-Lex, « Action pour le climat — Réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre (2021-2030) », <https://eur-lex.europa.eu/> (date de dernière consultation : le 11 mars 2025).
- HV-A, « L'Ordonnance du 7 mars 2024 modifiant le Code bruxellois de l'Air du Climat et de la Maîtrise de l'Energie interdit les « passoires énergétiques » - publication au Moniteur belge du 22 mars 2024 », <https://www.hv-a.be/> (date de dernière consultation : le 26 avril 2025).
- IPCC, « Global Warming of 1,5°C », Special report, 2018, <https://www.ipcc.ch/> (date de dernière consultation: le 3 mai 2025).
- IWEPS, « Revenus des ménages par habitant en 2022 », mis à jour au 1 mars 2025, <https://www.iweps.be/> (date de dernière consultation : le 4 mai 2025).
- Nations Unies, « Conférence des Nations Unies sur l'environnement, du 5 au 16 juin 1972, Stockholm », <https://www.un.org> (date de dernière consultation : 20 décembre 2024).

- Oxfam France, Document d'information médias du 2 décembre 2015, « Inégalités extrêmes et émissions de CO2 », <https://www.oxfamfrance.org> (date de dernière consultation : le 15 janvier 2025).

#### Conférences

- GODARD, O. et CHÂTEAUNEUF-MALCLÈS, A., Conférence sur la politique climatique et les choix éthiques du 30 novembre 2015, compte rendu publié le 11 décembre 2015, <https://ses.ens-lyon.fr> (date de dernière consultation : le 26 avril 2025).
- LECOCQ, N., « Le droit, un outils à la rescousse du climat ? – Partie 1 : Niveau international et européen », Conférence Barreau de Liège & IEW donnée le 12 décembre 2020, <https://www.youtube.com> (vidéo visionnée le 17 décembre 2024).
- LECOCQ N., « Le droit, un outils à la rescousse du climat ? – Partie 2 : Niveau belge et local, discussion », Conférence Barreau de Liège & IEW donnée le 12 décembre 2020, <https://www.youtube.com> (vidéo visionnée le 17 décembre 2024).

#### Entretiens

- Entretien de Madame Z. FRISVOLD du 18 mars 2025, voy. Annexe 1.
- Entretien de Monsieur P. ANDRÉ du 14 avril 2025, voy. Annexe 2.
- Réponses écrites données par Madame E. ELLEGAARD le 18 avril 2025, Annexe 3.

#### **Déclaration sur l'usage de l'intelligence artificielle generative**

L'intelligence artificielle « ChatGPT » (<https://chatgpt.com/>) a été utilisée comme aide à la rédaction pour ce mémoire, notamment pour reformuler certaines phrases, corriger des erreurs linguistiques, structurer un tableau récapitulatif et vérifier l'actualité de certaines données, toujours issues de sources fiables extérieures. Aucun contenu généré uniquement par l'IA n'a été repris littéralement. Les échanges ont été sauvegardés et peuvent être fournis sur demande.

## **ANNEXE 1. RETRANSCRIPTION DE L'ENTRETIEN DE MADAME ZOE FRISVOLD DU 18 MARS 2025**

Support évoqué durant l'entretien : Rapport d'information sur le processus décisionnel intra-belge en matière de répartition de l'effort climatique au regard des objectifs climatiques, Recommandations adoptées par la commission des matières transversales – compétences régionales, *Doc. parl.*, Sénat, 2015-2016, n° 6-253/4.

**Présentations.** (O. POSWICK) Dans votre mail, vous m'avez dit que vous aviez « souffert personnellement » de la situation du *burden sharing* en matière climatique, pourrais-tu expliquer un peu dans quelle fonction tu étais durant cette situation ?

(Z. FRISVOLD) J'étais la conseillère climat du ministre bruxellois en charge de la transition climatique de juin 2023 à juillet-août 2024. Ensuite, j'ai quitté le cabinet suite au résultat des élections de 2024. J'avais repris le flambeau de l'ancien conseiller climat qui était là depuis le début et qui est parti, donc il fallait qu'ils trouvent quelqu'un d'autre pour la dernière année de la législature. Mon rôle était d'autant plus spécial car Bruxelles avait la présidence de la Commission Nationale Climat (la CNC). Il restait donc 6 mois de présidence. J'étais en charge d'organiser toutes les discussions relatives notamment au PNEC belge, qui nous est donc imposé par le Règlement Gouvernance climat et énergie européen.

(O. POSWICK) Donc à la base, vous avez fait quelles études ? le droit ou la politique ?

(Z. FRISVOLD) Je ne suis pas juriste, j'ai fait des études de sciences politiques et j'ai travaillé quelques années à la Commission européenne, puis chez un producteur d'électricité et de chaleur à l'échelle européenne chez qui je faisais du lobbying à l'Europe. Donc j'avais pas du tout, avant de commencer mon poste de conseillère climat, d'expérience dans la politique belge, mais plutôt dans tout ce qui était cadre réglementaire énergie-climat européen.

**Question 1.** (O. POSWICK) **J'ai vu qu'au niveau européen, la Décision sur le partage de l'effort et ensuite le Règlement sur la répartition de l'effort (ESR) disent que la répartition se fait en fonction du PIB/habitant. Savez-vous si d'autres critères entrent en compte ou si on est vraiment dans une approche purement économique ?**

(Z. FRISVOLD) Je ne suis pas à 100% sûre de ma réponse pour ça mais il me semble oui c'est la seule façon dont l'Europe a établi ce *burden sharing* européen, par lequel chaque État a reçu son objectif de réduction d'émissions dans le règlement ESR. Pour les États membres dont le

PIB par habitant est supérieur à la moyenne, leur objectifs ont été ajusté afin de prendre en compte l'efficacité des coûts, évitant ainsi des dépenses excessives pour atteindre leurs objectifs par rapport aux autres états membres.

**Question 2.** (O. POSWICK) **J'ai pu lire qu'en Belgique, la répartition des efforts de réduction se fait par des accords de coopération. Il y en a eu un en 2007, puis un autre en 2018 – arrivé d'ailleurs très tard dans la période d'engagement – ces deux accords fixant tous deux une répartition. Ensuite, j'ai vu qu'il y avait eu encore un autre accord en 2023, mais celui-ci ne fixe pas de répartition des objectifs de réduction entre les différentes entités belges. Savez-vous m'expliquer comment cela se fait et où on en est aujourd'hui ? cette situation as-t-elle évolué ?**

(Z. FRISVOLD) Le dernier grand accord burden sharing était en effet bien en 2018. Cet accord a fixé toutes les responsabilités pour les Régions mais aussi – et ça c'est vraiment le nœuds du problème – la clé de répartition de toutes les recettes de l'ETS. Donc chaque Région a pour l'instant droit à un pourcentage de ces recettes, cela représente énormément d'argent, c'est une source de revenus qui est super importante, notamment pour la Région bruxelloise. Donc ça a été fait comme ça d'une manière assez arbitraire, il y a très peu d'informations sur comment ils ont trouvé un accord. Il y a des rumeurs comme quoi ils étaient dans une pièce pendant très longtemps et qu'au bout d'un certain temps, ils ont trouvé un accord.

D'ailleurs pour cela ce serait intéressant d'interviewer l'ancienne ministre bruxelloise de l'environnement de l'époque qui s'appelait CÉLINE FREMAULT (Les engagés). C'est sous elle qu'ils ont trouvé un accord.

Même l'administration (Bruxelles-environnement) n'était pas capable de me dire comment ça s'était passé. C'est pour dire à quel point c'est politique, et malheureusement quand c'est politique, cela veut dire qu'il y a très peu de personnes qui, hors de cette pièce de négociations, savent exactement comment ils ont trouvé un accord.

Mais il faut savoir qu'ensuite, en 2019, la situation politique a fort changé car on a en Flandre ZUHAL DEMIR, ministre NVA, on a à Bruxelles ALAIN MARON, écolo et en Wallonie PHILLIPE HENRY, écolo aussi. Et il y a aussi deux ministre compétents au fédéral qui sont tous les deux verts. Le truc c'est que cela isole la Flandre qui va alors bloquer, freiner tout ce qu'ils peuvent parce que, politiquement, ils ont des programmes radicalement opposés. Le truc c'est que comme tout est basé sur une forme de consensus, si il y en a un qui est pas d'accord, ça crée des blocages. Donc ce blocage va vraiment donner le rythme pour toute la législature 2019.

Mais en 2022, il y a la crise énergétique avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les prix de l'énergie explosent. Donc sous présidence flamande, un accord partiel va être trouvé en septembre 2022. Donc lorsqu'un accord de coopération est trouvé, c'est un accord politique puis celui-ci doit être approuvé dans une loi pour qu'il ait une valeur juridique. Donc on a dû le faire passer par tous les parlements et ça a été fait en septembre 2023. Donc c'est un peu la raison pour laquelle cet accord a finalement été adopté.

(O. POSWICK) Dans cet accord de 2023, il y a donc bien la répartition des recettes de l'ETS, mais il n'y a aucune répartition des objectifs de réduction ?

(Z. FRISVOLD) Voilà. En fait ça c'est parce qu'on devait trouver un accord partiel car il fallait se diviser déjà l'argent provenant de l'ETS car toutes les entités en avaient besoin pour prendre des mesures pour contrattaquer la crise énergétique. Donc on a dit qu'on allait diviser l'argent des recettes ETS, mais qu'on va pas se mettre d'accord sur la répartition de l'objectif 2030, qui découle de *l'Effort Sharing Reglement (ESR)*. Comme ça, ils ont pu trouver rapidement un accord et régler la moitié de la question qui posait problème. On savait très bien que cela allait être difficile de trouver un accord complet, , donc la présidence flamande a proposé ce demi-accord pour permettre de déjà diviser une partie des recettes ETS.

(O. POSWICK) Donc, à l'heure actuelle, il n'y a toujours pas d'accord à ce niveau-là ?

(Z. FRISVOLD) Donc quand moi j'ai commencé, il y avait l'échéance de notre PNEC – donc le draft c'était pour le 30 juin 2023 et le plan final pour juin 2024 – et cela faisait une pression européenne car, vu qu'il fallait le PNEC pour 2030, il fallait trouver un accord politique pour le burden sharing parce que sans ça, on ne pouvait pas rendre le PNEC. On devait présenter à la Commission comment on allait faire pour arriver à une réduction de 47% dans tous les secteurs ESR, donc il fallait un accord politique. Donc il y avait vraiment cette pression de l'UE.

Donc, le Ministre bruxellois avait décidé de ne pas rendre le PNEC à la Commission pour 2023 parce qu'il était insuffisant. Cela s'expliquait principalement par le fait que la Flandre avait mis dans son propre plan climat flamand qu'elle s'arrêtait à 40%, et qu'elle ne voulait pas réduire plus. Donc, Bruxelles fait 47, la Wallonie 47 et on arrivait à 42,6% parce que la Flandre ne voulait pas réduire de plus de 40%. La Flandre justifiait cela par le fait qu'elle avait des industries et donc c'est pas possible pour elle de réduire plus. Et Bruxelles, ville-région, avait déjà fait énormément d'efforts sur ses réductions d'émissions de GES. Et la Wallonie faisait

déjà 47%. pourquoi est-ce que la Wallonie et Bruxelles qui sont deux Régions objectivement plus pauvre devrait faire plus d'effort que la Flandre?

Donc on avait vraiment un réel blocage politique et pour essayer de faire avancer la chose, le ministre bruxellois qui avait la présidence de la CNC a donc décidé de ne pas rendre le draft de PNEC à la Commission tant que la Flandre ne bougeait pas. Donc fin 2023, il y a eu plusieurs discussions autour de ça car d'une part nous avions cette échéance européenne pour le draft du PNEC, et d'autre part il y avait également la présidence belge du Conseil de l'UE qui commençait en Janvier 2024, , et un ministre bruxellois qui voulait utiliser tous les leviers possibles pour faire bouger la Flandre.

(O. POSWICK) Donc pour résumer, c'est principalement à cause du blocage flamand qu'il n'y a pas de répartition ?

(Z. FRISVOLD) Exactement. Mais c'est seulement à cause de l'objectif climat parce qu'on pouvait trouver des accords pour les énergies renouvelables ou pour l'efficacité énergétique, ça aurait été sans doute encore possible. On a proposé énormément de solutions, notamment de jouer avec les recettes en disant que imaginons si la Flandre allait jusqu'à 43,5% de réduction, alors elle pourrait avoir plus de recettes (parce qu'il y avait pas uniquement les recettes de l'ETS I mais aussi de l'ETS II, du CBAM, du Fond social Climat). Donc il y avait beaucoup d'argent en jeu et on pensait pouvoir trouver un accord en jouant là-dessus.

Mais après des mois de négociations qui ont été jusqu'au CODECO (Comité de concertation), on avait trouvé un accord en novembre 2023, mais qui est vraiment juste un accord politique de 4 lignes qui dit que – je ne sais plus les mots exacts – la Flandre est d'accord de faire sa part pour atteindre l'objectif de -47%. Mais ça voulait tout et rien dire parce que cet accord ne disait pas c'était quoi sa part.

Donc la pression de l'UE continuait et la Commission allait enclencher les procédures judiciaires en manquement pour nous mener en justice parce qu'on faisait pas notre part du job. Il y avait aussi une part de pression qui venait du cabinet du premier ministre car en janvier 2024, la Belgique commençait la présidence du Conseil de l'UE. Donc on ne pouvait pas commencer une présidence du Conseil, alors qu'on était en faute, cela nous faisait perdre en crédibilité.

Je me rappelle que j'ai eu des réunions inter-cabinets où, à la base c'était moi qui organisait ces réunions parce que j'étais la présidente de la Commission nationale climat, mais au final il y

avait des membres du cabinet du 1<sup>er</sup> Ministre De Croo qui étaient là pour essayer de trouver une solution coûte que coûte.

En plus de ça maintenant, Bruxelles est encore en affaires courantes donc il ne pourrait pas y avoir de solutions tant qu'il n'y a pas de gouvernement à Bruxelles. Le draft rendu en 2023 c'était sous le gouvernement précédent, et aucun plan final n'a pu être rendu en juin 2024 parce qu'il y avait les élections. Et donc la Flandre avait dit, moi je ne touche pas à ma contribution du PNEC provisoire avant les élections, parce qu'il y avait les élections en juin. Donc Bruxelles et la Wallonie ne pouvaient pas rendre des plans séparément, et ils n'avaient pas l'accord de la Flandre pour le faire. Donc ils ont dû attendre les élections, attendre le nouveau gouvernement. Le gouvernement fédéral est tout récent, et Bruxelles n'en a toujours pas, donc dans tous les cas il me semble qu'on est bloqué pour le moment. Et comme la Flandre ne veut toujours pas aller plus loin que 40%, je vois pas comment ils pourraient trouver une solution. Ceci dit, on a quand même un changement de politique et un alignement politique dans toutes les régions et au fédéral, ce qui permettrait, potentiellement, de trouver plus vite une solution.

**Question 3.** (O. POSWICK) **Est-ce qu'une clé de répartition, donnant des critères objectifs, a été proposée durant les négociations ?**

(Z. FRISVOLD) Non et c'est ça qui est scandaleux parce qu'en fait, ces clés de répartition, on a hérité ça de l'accord *burden sharing* 2018, mais on a aucune information sur comment ces clés de répartition ont été décidées. Du coup, on se basait toujours sur ces clés de répartition de 2018 mais y a aucune grille de critères. J'avais aussi essayé à un moment donné, mais c'était tellement compliqué et tellement politique que je sentais très bien aussi que la Flandre ne voulait pas vraiment bouger là-dessus.

Et quand tu commences à proposer une grille de critères objectifs, il y a beaucoup de personnes autour de la table qui ont très peur que cela fasse revoir à la baisse leur clé de répartition, et que cela les pénalisent. J'ai essayé de trouver aussi quand il était question de répartir le fond social climat – qui apporte une sorte de protection pour contrebalancer les effets de l'ETS II – mais il faut savoir que Bruxelles et la Wallonie sont dans des situations radicalement différentes que la Flandre, niveau pauvreté, niveau dépendance au gaz, au mazout. Il fallait que la répartition reflète plus la situation réelle, et ça malheureusement on a pas pu avancer là-dessus parce que la Flandre a toujours été dans une position de blocage, tout au long des négociations.

Je pense aussi qu'il y a un espèce de réel gouffre entre le niveau politique des cabinets et des administrations. Il y a bien une espèce de task force, où toutes les administrations se réunissent

et discutent, mais dès qu'il s'agit du burden sharing, elles disent que c'est politique et qu'elles s'en chargent pas.

**Question 4.** (O. POSWICK) **En fait il aurait fallu que dans l'accord burden sharing de 2018, ils disent sur quels critères ils se sont basés ou bien qu'ils donnent une grille et ça aurait réglé directement les choses pour les années suivantes ?**

(Z. FRISVOLD) Oui ou peut-être dans l'ESR. Ou alors il aurait fallu que tout le monde arrive à se mettre d'accord, que quelqu'un de la présidence ou d'un cabinet arrive à faire une proposition de critères objectifs qui mette tout le monde d'accord.

(O. POSWICK) Le problème aussi c'est que la majorité des critères (richesse, population, émissions) renverraient à faire augmenter ses ambitions de réduction à la Flandre, et elle ne veut pas.

**Remarque sur cette question après relecture :** (Z. FRISVOLD) J'avais compris la question plutôt comme La Flandre a plus de population, d'émissions donc elle devrait avoir plu de recettes ?

(Z. FRISVOLD) Oui et non parce qu'on pourrait aussi parler du taux de pauvreté. Ou alors de précarité énergétique. Ou alors Bruxelles est un milieu urbain, avec des bâtiments historiques beaucoup plus difficiles à rénover donc en termes de cout-efficacité c'est difficile pour cette région. Il y aussi le pourcentage de locataire, qui est plus élevé à Bruxelles (60% de locataires à Bruxelles, alors qu'en Flandre beaucoup moins). Il a moyen de développer des critères qui vont refléter le plus possible la situation et être le plus inclusif possible. Donc au final, on peut dire que oui, la répartition des recettes ETS va aller plus vers la Flandre car il y a plus d'industries là-bas, donc c'est plus logique que la Flandre récupère une partie de cet argent car elle a besoin de soutenir la décarbonation de ses entreprises, mais quand il s'agit de l'ETS II, des bâtiments, du transports, non c'est pas logique que la Flandre reçoive plus. Donc oui il y avait des pistes de solutions, mais cela n'a jamais été fait.

**Question 5.** (O. POSWICK) **J'aurais aimé aussi savoir qu'il existe des comptes-rendus ou des PV des négociations des accords de coopération. Je suis pas sûre parce que c'est très opaque.**

(Z. FRISVOLD) Oui c'est super opaque et c'est d'ailleurs ce que la coalition climat dit tout le temps. La coalition climat c'est une coalition de pleins d'ONG belges qui ont un point de vue beaucoup plus proche sur la question. Ils ont toujours dit qu'ils fallait être moins opaque. Et

tous les PV des Commissions nationales climat belges sont sur le site de la CNC. Comme pour les concerts (pour l'énergie).

**Remarque supplémentaire A.** (Z. FRISVOLD) Et c'est marrant parce que tu parles du rapport du Sénat dans tes questions. J'avais lu ce rapport quand j'ai commencé ma fonction et il y a énormément de recommandations pertinentes. Mais je pense que le climat de l'époque était tellement difficile qu'il n'y avait aucun espace pour apporter des recommandations. J'espère que maintenant qu'il y a un alignement politique, ça ira beaucoup plus vite pour trouver un accord. Mais à l'époque il y avait vraiment des clash des différents partis et des blocages de tout accord. Avoir autant de ministres verts autour d'une table qui n'arrivent même pas à rendre un plan climat suffisamment ambitieux, c'est malheureux et ça les touche plus personnellement que la NVA par exemple qui dans son programme ne donnait pas vraiment la priorité à ça.

Et c'est peut-être ça aussi qui pose problème : le fait de devoir trouver un consensus, que tout le monde soit d'accord. Il y a aussi eu beaucoup de propositions pendant la campagne électorale de juin 2024 de créer (par exemple Ecolo-Groen) de rendre un rôle plus important au fédéral dans la gouvernance climatique, notamment pour la coordination. Le fédéral se retrouve un peu mis à mal parce qu'au final, il n'a pas beaucoup de compétences en matière climatique, il peut un peu jouer sur la fiscalité, nucléaire et éolien offshore par exemple, mais cela reste plutôt vague parce que les Régions ont plus de pouvoir. Mais en même temps, le fédéral a toute la pression internationale et européenne. Donc un accord de coopération sur la gouvernance climatique belge pourrait être utile. Je pense que c'est bien de s'intéresser au sujet parce que la Belgique en a grand besoin, je ne sais pas sinon comment on va faire pour arriver à notre objectif de 47%.

**Remarque supplémentaire B.** (Z. FRISVOLD) Y a quelque chose aussi qui serait intéressant dans le cadre de ton mémoire c'est *Klimaatzaak*.

(O. POSWICK) Je l'ai pas mis dans mes questions mais si vous voulez ajouter quelques choses sur *Klimaatzaak* ce serait super oui. J'ai vu que seuls l'État fédéral et les Régions flamandes et bruxellois ont été condamnés, et pas la Région wallonne. Et j'ai l'impression qu'en lisant l'arrêt, la Cour ne dit pas vraiment sur quelle base elle les condamne. Ils parlent un peu du *burden sharing*, mais sans en dire trop. Ils disent uniquement que la Wallonie a « fait sa part », mais sans dire ce que c'est sa part.

(Z. FRISVOLD) Mais en fait la Wallonie a pas vraiment fait sa part. La Wallonie a uniquement inscrit dans sa déclaration de politique régionale qu'elle allait réduire de 55%. C'est juste ça

donc ça veut pas dire que la Wallonie avait fait un meilleur job. Si je me rappelle des chiffres dans le secteur ESR, de 2005 à 2023, Bruxelles était à plus de -20% de réduction de GES, la Wallonie était à 19% et la Flandre 17%. Donc cela ne veut pas du tout dire que la Wallonie avait fait le mieux entre les trois régions, c'est juste qu'elle avait inscrit dans son plan qu'elle allait faire 55%. Hors, Bruxelles avait dit 47%, et en plus Bruxelles n'a pas d'industries, je présume que donc il n'y avait à l'époque pas d'intérêt à atteindre 55% parce qu'on savait que ça comprenait le secteur ESR, mais le secteur ETS aussi

À l'époque, on se demandait même si le juge avait pas confondu les deux secteurs parce qu'au niveau européen, y a le secteur ESR et le secteur ETS, et on dirait que l'arrêt de la cour d'appel n'a pas compris ça. Donc c'est un peu bizarre comme arrêt. On pense aussi que le juge a écrit ce jugement pour marquer le coup, parce que ça met une pression dingue à la Flandre, mais aussi à Bruxelles. Parce que Bruxelles, faire -55%, c'est très difficile parce qu'on a pas les industries donc on a moins de leviers pour faire cette réduction pour 2030

(O. POSWICK) Mais le chiffre de 55%, ça vient d'où ?

(Z. FRISVOLD) C'est l'objectif européen pour 2030. Je pense que la Cour condamne Bruxelles parce qu'ils ont dit qu'ils faisaient uniquement 47%, alors que la Wallonie a dit dans sa déclaration de politique régionale 55%. Le juge a vu un écart.

(O. POSWICK) Finalement, ça n'a rien d'équitable.

(Z. FRISVOLD) Non du tout. Et surtout qu'elle n'analyse pas pourquoi ni comment une ville-région comme Bruxelles doit faire autant d'efforts. Je pense qu'il y avait aussi quelque chose d'assez révolutionnaire dans cet arrêt, c'est qu'ils mettaient la sciences au-dessus du politique. Je me rappelle d'analyse des avocats qui disaient que, par exemple pour la qualité de l'air, ça allait avoir un impact énorme car toute personne pourrait dire que voilà il y a l'OMS qui dit que c'est autant de niveau de particules fines dans l'air, sinon c'est vraiment nocif. Mais il y a quand même la séparation des pouvoirs, c'est quand même l'État de droit, donc c'est le politique qui doit prendre les décisions politiques. Il ne faut donc pas nécessairement appliquer chaque découverte scientifique, sans prendre en compte le politique. Donc à voir comment Klimaatzaak peut jouer là-dedans.

(O. POSWICK) Après, bientôt, il y aura l'arrêt de la Cour de cassation qui, on l'espère, viendra clarifier les choses. Elle va peut-être trancher l'histoire.

## ANNEXE 2. RETRANSCRIPTION DE L'ENTRETIEN DE MONSIEUR PIERRE ANDRE DU 14 AVRIL 2025

Support utilisé pour l'entretien : P. ANDRÉ ET A. GOSSERIES, *La justice climatique*, Paris, Que sais-je ?, 2024.

### Tableau récapitulatif

|                                       | Principe historique                    | Principe anhistorique                                            |
|---------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Principe de partage de l'effort       | Pollueur-payeur<br>Bénéficiaire-payeur | Capacité de payer                                                |
| Principe de partage du budget carbone | Droits acquis                          | Égalitarisme des émissions<br>Droit aux émissions de subsistance |

**Remarque introductive.** (P. ANDRÉ) Déjà une petite chose, car j'ai l'impression qu'il y a peut-être un petit flottement dans les différentes questions à ce sujet-là, mais c'est normal parce que c'est quand même un peu lié, mais moi je ferais bien la distinction entre, d'une part, le partage de l'effort et, d'autre part, le partage du budget carbone, ou des droits d'émission. Parce que ça se superpose, mais pas totalement en fait. Et j'ai l'impression, enfin je ne sais pas si vous avez pu consulter l'ouvrage qu'on a écrit avec Axel Gosseries.

(O. POSWICK) Oui je l'ai lu.

(P. ANDRÉ) Donc dedans, on distingue bien les deux parce que c'est vrai que le partage de l'effort, ça va au-delà de la réduction des émissions de GES, car ça peut aussi être la compensation, l'adaptation, etc. Et d'autre part, même si on parle du partage de l'effort pour l'atténuation, si on parle d'un partage d'un partage de l'effort en nature, c'est-à-dire de réduction de gaz à effet de serre, alors là on est dans le partage du budget carbone. Mais on pourrait très bien aussi parler d'un effort financier, ou technologique, pour financer l'effort d'atténuation dans d'autres endroits. Donc ça je pense que c'est assez important. Et du coup du côté du partage de l'effort, vous avez 3 principes : bénéficiaire-payeur, pollueur-payeur et capacité de payer. Et du côté du partage du budget carbone, ou des droits d'émissions, vous avez le principe d'égalité, le principe des émissions de subsistance et le principe des droits acquis.

(O. POSWICK) En fait, pour préciser, je me concentre vraiment dans mon mémoire sur tout ce qui est réduction des émissions de GES.

(P. ANDRÉ) alors oui vous avez les deux et parfois ça se superpose. Sachant que évidemment, quand on parle d'égalité des émissions, ou d'émissions de subsistance, on traite le problème comme le partage d'une ressource, plutôt que le partage de l'effort. On partage plutôt un bien, qui est le droit d'émettre des gaz à effet de serre, plutôt qu'un effort, l'effort de réduction des émissions de GES. Même si l'un est le négatif de l'autre, d'un certain point de vue, ça fait que d'un certain point de vue, les théories sont un peu différentes pour les aborder.

**Question 1.** (O. POSWICK) C'est un peu ce qui faisait ma première question. **Dans ma partie parlant des différents principes de répartition, j'essaie de les classer pour que ce soit plus cohérent, mais j'ai beaucoup de mal à trouver une classification. C'était donc ma première question pour voir si vous aviez une proposition de classification pour moi ?**

(P. ANDRÉ) Concrètement, déjà, moi je ferais d'abord la distinction entre les principes vraiment relatifs au partage du budget carbone, et de l'autre côté les principes plus généraux de partage de l'effort. Pour moi ça c'est une première distinction essentielle. Alors après, sur la question de savoir si tel principe est plutôt rectificatif ou distributif, bon, pour l'égalitarisme des émissions, c'est clairement distributif. Une manière d'aborder les choses pour faire la différence c'est de se demander, en gros : est-ce qu'on a besoin de regarder l'histoire pour savoir comment on doit distribuer ? et pour l'égalitarisme des émissions, dans sa version la plus standard, on regarde le nombre de personnes dans une juridiction, ou sur terre, et on attribue à égalité les droits d'émission entre eux. Donc ça c'est clairement distributif. De la même manière, le droit aux émissions de subsistances se base sur les besoins, à un moment donné, donc c'est clairement distributif aussi.

Alors il y a une version de l'égalitarisme des émissions qui pourrait être rectificative si on disait, à l'aube de la révolution industrielle en 1850, chaque pays avait le droit en fonction de sa population d'émettre autant que les autres, mais certains ont plus puisés que d'autres dans leur droit à émettre. Et si on décomptait aujourd'hui d'allocations égales ce qui a déjà été émis, là ça en ferait un principe à la fois rectificatif et distributif. Si en gros, d'une année à l'autre, on regarde : soit on a utilisé plus de droits que ce qu'on avait droit, et alors on les déduit de la suite, soit on a pas tout utilisé, donc éventuellement on fait un report pour le futur, pour l'année suivante. Bon, c'est très difficile à mettre en pratique car cela voudrait dire que les pays riches ont déjà utilisé très largement tous leurs droits. Mais ça a été proposé dans la littérature.

Et donc vous posez une question intéressante sur les droits acquis. Les droits acquis, c'est clairement un principe historique, parce qu'on a besoin de regarder vers le passé pour savoir

comment distribuer les droits d'émissions à l'avenir, puisqu'on dit que si on a émis plus par le passé, on a, toute chose égale par ailleurs, un plus grand droit à continuer d'émettre des gaz à effet de serre. Ce sont les usages passés qui génèrent des droits futurs.

Et du coup ce principe, il est historique, mais en même temps j'ai pas tout à fait envie de dire qu'il est rectificatif, puisqu'il ne s'agit pas de corriger une injustice passée, mais au contraire de considérer que, parce qu'on a émis dans le passé, on a le droit, toute chose égale par ailleurs, de continuer à émettre dans le futur. Donc c'est pas tellement corriger le passé, c'est même plutôt le contraire. Donc c'est historique, mais c'est pas tout à fait rectificatif le principe des droits acquis. C'est un cas assez particulier.

(O. POSWICK) je le mettrai peut-être en dehors, pour être correcte.

(P. ANDRÉ) ou alors, vous pouvez adopter si vous voulez une classification selon deux axes où vous diriez : d'un côté, vous avez des principes qui sont concentrés sur des droits d'émission, le budget carbone, donc plutôt ceux qui sont concentrés sur le partage d'un bien, et de l'autre côté, ceux qui sont concentrés sur le partage d'un effort (pollueur-payeur, bénéficiaire-payeur et capacité de payer). Et après, selon un autre axe, vous pouvez les classer en fonction de la question de savoir si ils sont sensibles à l'histoire ou non. Plutôt que de dire distributif/rectificatif, vous pourriez regarder si ils sont sensibles à l'histoire ou non. Et là, vous avez certains principes qui le sont, comme pollueur-payeur, bénéficiaire-payeur et droits acquis, et d'autres qui ne le sont pas, comme les émissions de subsistance, les émissions égales et la capacité de payer.

Vous pourriez aussi éventuellement faire un tableau à ce niveau-là. Évidemment, toute typologie est imparfaite mais c'est vrai que cela aurait le mérite d'apporter un peu d'intelligibilité dans la classification de ces principes.

(O. POSWICK) Pour revenir un peu sur les droits acquis, j'avais plusieurs questions.

### **Questions 1 – les droits acquis.**

**Sous-question A.** (O. POSWICK) **Pouvez-vous m'expliquer le principe des «droits acquis » (ou grandfathering) ?**

(P. ANDRÉ) Donc d'abord, peut-être que vous n'aviez pas très bien compris le grandfathering. L'idée c'est de dire, si on a émis plus par le passé, cela va générer plus de droits de pouvoir continuer à émettre dans le futur. Souvent, c'est quelque chose qui est fondé sur l'idée d'attente légitime : avant qu'on sache qu'il y avait un changement climatique d'origine humaine, et que

celui-ci menaçait un certain nombres d'intérêts humains fondamentaux, un certains nombres d'États et d'individus ont fait des investissements, disons par exemple dans des infrastructures très dépendantes des énergies fossiles, ou alors ils ont acheté une voiture qui consommait de l'essence, etc, avec l'idée qu'ils pouvaient légitimement s'attendre à continuer à utiliser ces investissements-là. Viens alors un moment où on se rend compte que le changement climatique est dangereux, qu'il faut le limiter. Même si il faut limiter les émissions, et même s'il faut progressivement aller vers le net zéro et la neutralité carbone, il faut quand même tenir compte du fait qu'un certains nombres d'entreprises/individus/États ont investis à une époque où ils pouvaient légitimement s'attendre à continuer à pouvoir utiliser cette infrastructure, qui est très dépendante aux énergies fossiles. Donc en pratique, cela voudrait dire que les régions du monde qui ont le plus émis de GES historiques (les USA, les, pays européens) auraient plus de droits que les autres, dans la limite d'un budget carbone pour éviter un changement climatique dangereux, auraient plus de droits que les autres de continuer à émettre des GES.

C'est un principe qui peut sembler un peu contre-intuitif parce dans les faits, on récompense en quelque sorte la pollution passée. Donc c'est souvent cette idée d'attente légitime qui justifie le principe des droits acquis.

Sous-question B. (O. POSWICK) **Certains considèrent ce principe comme totalement inéquitable ; partagez-vous cet avis ?**

(P. ANDRÉ) Oui, je pense en effet que ce principe est très peu convaincant. Il y a deux manière de le justifier : on peut le défendre comme un principe de justice, et là franchement c'est vraiment pas convainquant parce qu'il s'agit de récompenser des atteintes passées, même si elles étaient dans l'ignorance, même si les personnes qui ont émis des GES pendant la révolution industrielle ne sont plus là aujourd'hui pour en être tenus pour responsable, on récompense des actions qui ne sont pas vertueuses. Donc en termes de justice, c'est pas convainquant. Néanmoins, on peut justifier ça par une contrainte de faisabilité : en gros, on dirait que si par exemple on pense qu'une distribution juste des droits d'émission, c'est l'égalité (tout le monde devrait émettre autant, autour de 2 tonnes de CO<sub>2</sub>-équivalent aujourd'hui par an par habitant, et à terme, zéro), on pourrait très bien se dire – plus sous l'angle de la justice mais plutôt de la faisabilité – qu'il est impossible que les américains, du jour au lendemain, parviennent à passer de 21 tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> par habitant à 2 tonnes. Et donc de ce point de vue, on pourrait se dire que comme on sait que c'est pas possible, que c'est pas faisable, qu'ils n'accepterons jamais cela, même si cela n'est pas la distribution la plus juste, il faut

ménager une phase de transition, et accorder un peu plus de temps à ces pays pour faire cette transition-là.

Et c'est ce qui est mis en avant par un certain nombre de propositions qu'on appelle contraction et convergence : ils disent à terme, il faudrait que tout le monde émette plus ou moins la même chose – que ce soit en fonction des besoins, des émissions de subsistance – mais cela doit être progressif. On ne peut pas demander du jour au lendemain aux pays qui émettent le plus de GES cette réduction drastique.

Mais en tant que principe de justice c'est vraiment pas convainquant, parce que cela néglige toute une série d'autres principes comme la responsabilité historique, la capacité, etc.

Sous-question C. (O. POSWICK) **Existe-t-il des régimes, comme l'Union Européenne ou la CCNUCC, qui appliquent ce principe ?** j'ai cru comprendre selon certains auteurs que c'était le cas en droit international. Quelqu'un m'avait brièvement dit que c'était le cas aussi en droit européen, mais je ne sais pas concrètement comment ça se matérialise. Je pense que j'avais compris que c'était parce que les objectifs étaient toujours définis par rapport à une année de référence et que du coup il y aurait une sorte de consolidation du niveau qui a déjà été émis jusque-là. Mais je ne suis pas sûre.

(P. ANDRÉ) D'accord donc ce point-là, ça marche pour Kyoto, en effet, parce qu'avec le Protocole de Kyoto vous aviez des réductions d'émissions par rapport – si je ne me trompe pas – à 1990, et donc oui faisant cela on entérine un certain niveau, en disant il faut réduire d'un certain niveau par rapport à 1990. Mais après pour moi ça ne s'applique pas tellement à l'Accord de Paris avec les contributions de chaque État, car ils se fixent leurs propres objectifs. De toute façon, il n'y a pas de burden sharing ni de partage du budget carbone formel dans le cadre de l'Accord de Paris. Donc voilà, je confirme ce point-là, on peut faire cette interprétation-là pour Kyoto.

(O. POSWICK) Mais du coup au niveau de l'UE c'est la même chose car ce sont aussi des objectifs qui sont définis par rapport à l'année de référence 2005. Je l'avais compris comme ça, mais je n'étais pas sûre de moi.

(P. ANDRÉ) Donc ça, ça prend quelques lignes à expliquer mais vous pouvez l'expliquer dans votre mémoire comme ça. Après je ne sais pas si c'est vraiment défendu comme un principe de justice, ou plutôt comme une contrainte de faisabilité, ou si c'est totalement tu ou implicite, et qu'on justifie pas vraiment. Mais vous pouvez expliquer en quoi ces années de référence, qui

sont utilisées pour le calcul des obligations de réduction de GES, entérinent en partie, d'un certain point de vue, le principe des droits acquis.

**Question 2 – la responsabilité historique.** (O. POSWICK) **Pensez-vous qu'il soit encore pertinent aujourd'hui de prendre en compte la responsabilité historique des pays occidentaux dans la répartition des objectifs de réduction d'émissions ?**

(P. ANDRÉ) Alors moi il y a quelque chose qui m'a un peu intrigué dans votre question c'était le « encore », encore pertinent. Donc, j'ai interprété car comme suit : il est vrai que chaque année, le poids de ce qu'on pourrait appeler les émissions historiques – si on les définit comme les émissions antérieures à 1990 et la publication du premier rapport du GIEC – ce poids relatif ne cesse de diminuer chaque année, puisqu'on continue à émettre et qu'on a des pays émergents – qui ne sont pas des pays s'étant industrialisés les premiers – qui prennent de plus en plus de place dans les émissions cumulées dans l'échelle de la planète (on pense à la Chine, à l'Inde, etc). Donc c'est vrai que les émissions antérieures à 1990, elles pèsent de moins en moins dans le total des émissions, mais elles pèsent quand même toujours entre 40 et 50% des émissions cumulées. Donc ça reste important.

Après la vraie question c'est de savoir si c'est pertinent philosophiquement de continuer à prendre en compte cette responsabilité historique, et ça pour moi ça ne dépend pas vraiment du contexte. C'est vraiment une question philosophique. C'est la question de savoir si on a besoin de s'appuyer sur l'histoire pour justifier des obligations de réduction d'émission de GES plus ou moins fortes pour tel ou tel acteurs ; de savoir si on privilégie une approche rectificative ou distributive.

De ce point de vue – et c'est un peu ce qu'on essaye d'expliquer dans le troisième chapitre de notre *Que sais-je ?* avec Axel – c'est que philosophiquement on pourrait très bien se passer d'une référence aux émissions historiques. On pourrait très bien se passer des principes de pollueur-payeur, ou bénéficiaire-payeur, parce qu'il y a une justification assez solide avec le principe de la capacité de payer, qui nous permettrait de dire que certains ont une plus grande capacité à lutter contre le changement climatique, donc ça génère pour eux des obligations de le faire. On est un pays plus riche, on a des meilleures technologies, alors on a l'obligation de faire plus. Donc philosophiquement, je pense qu'on pourrait très bien ne s'appliquer que là-dessus. Après il est très clair que le pouvoir rhétorique des approches rectificatives reste très fort. Si vous regardez dans les négociations internationales le discours des ONG ou le discours des négociateurs des pays à revenus faibles ou moyen, cet appel à l'histoire, à une réparation

climatique et à l'idée de dette climatique est très fort. Mais est-ce que c'est plus pertinent politiquement, est-ce que ça a plus de chance de faire avancer un partage équitable de l'effort sachant que, si on reste très vague, les pays qui ont émis le plus et qui ont le plus bénéficié des gaz à effet de serre et ceux qui sont les plus riches, c'est plus ou moins les mêmes pays. Mais si on regarde dans le détail, en fonction de quel indicateur on utilise pour opérationnaliser tel ou tel principe, il peut y avoir des différences. Mais en gros, ce sont les pays du Nord quoi.

Donc si on considère qu'il y a une convergence entre ces différents principes, et qu'une distribution de l'effort juste c'est une distribution qui cible les plus riches qui ont émis le plus et qui bénéficient le plus des émissions de GES, la question c'est de savoir si politiquement, c'est plus efficace, si on a plus de chance d'y arriver en se basant sur des arguments qui se fondent sur l'histoire, sur une approche rectificative, ou sur une approche distributive. Là je ne saurais pas tout à fait vous répondre. Je pense que les gens ont l'intuition que l'approche rectificative en termes de réparation, de dette climatique, etc, elle a plus de puissance, plus de portée. Mais dans le même temps, on voit très bien qu'elle suscite aussi des réactions très négatives de la part des pays du Nord, comme les Etats-Unis, qui ne veulent pas entendre parler de dette climatique ni de responsabilité historique.

Donc ça c'est assez difficile, je ne sais pas s'il y a des résultats empiriques qui permettraient de dire qu'une approche est plus efficace qu'une autre. Mais en tout cas, philosophiquement, on pourrait justifier un partage de l'effort sans s'appuyer sur une approche historique.

**Question 3 – l'égalitarisme des émissions par habitant.** (O. POSWICK) **En quoi le critère de l'égalitarisme des émissions par habitant pourrait contribuer à accentuer les inégalités socio-économiques existantes ?**

(P. ANDRÉ) je suis pas sure de comprendre votre question.

(O. POSWICK) j'ai cru comprendre en lisant votre livre que vous disiez qu'un des risques de l'application de ce critère ce serait que ça accentue les inégalités. Mais je pense que j'ai mal compris.

(P. ANDRÉ) D'une part, si on regarde la distribution des émissions moyennes par personne, en fonction du niveau de richesses, ou du niveau de revenus, que ce soit à l'échelle nationale ou transnationale, on voit très bien qu'il y a une corrélation extrêmement forte entre le niveau de richesses ou de revenus, d'une part, et le niveau d'émissions, d'autre part. en gros, les riches émettent beaucoup plus que les pauvres. Donc, à condition qu'on mette l'égalitarisme des

émissions en œuvre à partir d'un système de quotas échangeables – et là c'est l'échangeabilité qui est vraiment centrale – on pourrait considérer que, si on donne à tout le monde le droit d'émettre autant, donc par exemple deux tonnes de CO<sub>2</sub> par an, vous aurez des gens qui émettent beaucoup moins que leurs quotas, qui seraient alors plutôt des gens très pauvres, qui n'ont pas les moyens d'émettre plus de GES, et vous aurez des gens très riches qui émettaient par exemple 20 tonnes de CO<sub>2</sub> par an, voire 100 tonnes pour les 1% les plus riches. Si il y avait des quotas échangeables, ces derniers, pour pouvoir continuer de s'adonner à certaines de leurs activités, de satisfaire certaines de leurs préférences qui émettent beaucoup de GES, ils devraient acheter des quotas aux plus pauvres qui ne les utilisent pas entièrement. Il y aurait alors de la redistribution économique de ressources des plus riches vers les plus pauvres. Mais tout cela c'est à condition que les quotas soient échangeables. Donc de ce point de vue, on peut plutôt considérer, et c'est le premier point, que l'égalitarisme des émissions est plutôt redistributeur, qu'il aurait plutôt tendance à réduire les inégalités.

Néanmoins, ce qui est certain qu'on dit dans le livre, c'est qu'on pourrait aboutir à encore plus de redistribution avec un partage non-égalitaire des droits d'émission où on dirait qu'on va donner encore plus de droits d'émissions de GES aux plus pauvres qu'aux plus riches. On dirait, si vous êtes dans les revenus les plus bas de l'échelle, vous avez droit d'émettre 4 tonnes de CO<sub>2</sub>-équivalent par an, alors que si vous êtes tout en haut de l'échelle vous avez droit à 1 tonne. Et là, les plus riches auraient besoin d'acheter encore plus de quotas échangeables aux plus pauvres. Donc il y aurait des flux distributifs encore plus fort.

Donc c'est ça je pense qui peut prêter un peu à confusion et qui explique votre question. Ce qu'on dit, c'est qu'on peut atteindre des résultats encore plus redistributifs si on s'éloigne de l'égalité stricte pour avoir une répartition des droits d'émissions qui est inversement proportionnelle au niveau de richesse.

Encore un point toutefois, c'est qu'il n'y a pas que les inégalités socio-économiques qui comptent. On peut avoir besoin d'émettre plus de GES que les autres parce que, par exemple, on est en chaise roulante et on ne peut pas faire de vélo, on ne sait pas prendre les transports en commun et on doit se faire conduire. Et ça, une redistribution égalitaire ne le prendrait pas en compte, et pourrait être jugée inéquitable. Pas moins redistributive d'un point de vue socio-économique, mais inéquitable parce qu'elle ne prendrait pas en compte un certain nombre de conditions. Un autre exemple applicable à l'échelle de la Belgique ce serait de dire que dans certaines régions, on a une infrastructure de transports en commun plus développée et plus dense

qu'une autre et dans ce cas-là, donner des droits égaux à tous serait inéquitable parce qu'il y a des endroits où on est obligés de prendre la voiture pour se déplacer alors qu'ailleurs on peut totalement s'en passer. Si on habite dans le centre de Bruxelles, on peut prendre le bus, le métro, le train etc., alors que si on habite, je ne sais pas, dans les Ardennes, on a besoin de la voiture pour se déplacer.

C'est plus ça la critique sur l'égalitarisme des émissions. Si les quotas sont échangeables, c'est quand même une logique plutôt redistributive, mais elle pourrait être encore plus redistributive si on s'éloigne de l'égalité stricte pour donner plus de droits d'émissions aux plus pauvres. Mais cela ne prend pas en compte tout ce qui compte en termes d'équités.

Je disais quotas échangeables car si on a des quotas fixes, non-échangeables, alors il n'y pas tellement de redistribution. Car si vous n'avez pas les moyens économiques d'utiliser tous vos quotas d'émissions, vous pouvez rien en faire et vous ne pouvez pas les échanger contre de l'argent. Donc alors dans ce cas-là, il n'y a pas de redistributions. Souvent, il y a des critiques qui sont formulées sur l'échangeabilité des quotas – on dit parfois que c'est immoral car ce sont des droits à polluer – mais en même temps, il est intéressant de voir que les dispositifs sont plus redistributifs, si tant est que la distribution initiale soit en faveur des plus désavantagés. La redistribution repose sur le fait que les quotas soient échangeables.

Bon, tout ça évidemment ça se pose pas dans ces termes là si on résonne en termes de taxe carbone, car là on est pas dans un système de quotas échangeables. Mais là, on peut penser à d'autres choses comme la redistribution des revenus d'une taxe carbone, on peut penser à des taux progressifs. On dirait que certains produits de luxe devraient avoir un prix du carbone plus élevé que des produits de base, comme on le fait parfois avec la TVA. Par exemple, on pourrait avoir un pris du carbone plus important pour les vols en classe business, que pour les produits d'alimentation de base.

**Question 4 – le burden sharing interne à la Belgique.** (O. POSWICK) C'était d'abord pour voir si, dans ces principes, ils y en avaient qui pouvaient s'appliquer au niveau intra national. Notamment, dans son mail, M. Gosseries disait que le critère de la capacité de payer (comme ce qui est fait au niveau de l'UE) serait intéressant à appliquer en Belgique, mais avec quelques ajustements. Mais il m'a pas donné plus de détails, donc ce serait pour voir si vous aviez une idée de là où il voulait en venir.

(P. ANDRÉ) Bon, à première vue tous les principes dont on a parlé pourraient s'appliquer de manière interne à la Belgique. Il n'y a pas d'obstacles théoriques majeurs à appliquer ces

principes là au niveau national. Après, tout dépend d'une part de ce que vous jugez être les principes les plus convaincant dans l'absolu, et ensuite si il y a des conditions internes à la Belgique. J'aurais plutôt tendance à dire que non, en gros les problématiques qui se posent en Belgique sont les même qu'ailleurs.

Alors, moi aussi, j'ai tendance à penser que le principe le plus convaincant est celui de la capacité de payer. Que si il faut penser le partage équitable de l'effort entre citoyens, entre États ou même entre régions, c'est plutôt sur le principe de la capacité. Et donc l'une des manière les plus simples d'en faire l'approximation, c'est de se fonder sur le PIB/habitant. Enfin, ou le revenu moyen par habitant, parce qu'à l'échelle interne d'un pays, c'est peut-être plus logique de parler de revenu moyen plutôt que de PIB. Cela me semble donc être la solution la plus équitable avec, à ceci près, ce dont on vient de parler, à savoir le fait qu'au-delà des inégalités purement socio-économiques, il y a un certain nombre de besoins différenciés qui appellent à une correction. Est-ce qu'il y a des régions avec une infrastructure ferroviaire plus développée que d'autres ? est-ce qu'il y a des régions – c'est probablement moins pertinent en Belgique – où il fait sensiblement plus froid que d'autres, et où on aurait besoin d'utiliser plus de chauffage que d'autres en Belgique ? et évidemment, des corrections plutôt individuelles du type de ce que je disais. Si vous êtes handicapé et que vous vous déplacez en chaise roulante, peut-être qu'on va vous demander de contribuer moins parce que vous avez besoin d'émettre plus de GES pour satisfaire vos besoin.

Après, c'est entre régions que vous envisagez la répartition ?

(O. POSWICK) oui en fait c'est parce qu'actuellement, c'est uniquement sur base de négociations politiques qu'on répartit l'effort entre régions, mais il y a aucun principe, aucune clé de répartition qui dit qu'on répartit l'effort sur base des capacités ou autre.

(P. ANDRÉ) bon, philosophiquement, c'est ce qui me semble être le plus justifié. En plus, cela permettrait d'éviter de rentrer dans un débat très controversé de la responsabilité, des émissions historiques de la Wallonie par rapport à la Flandre ou à Bruxelles. Bon après, sur la question de la faisabilité dans le contexte très particulier du fédéralisme belge, je ne sais pas vous dire si c'est faisable et pertinent. Mais philosophiquement, c'est le principe qui me semble le plus pertinent.

### **ANNEXE 3. REPONSES ECRITE ENVOYEES PAR MADAME ELISABETH ELLEGAARD LE 18 AVRIL 2025**

**Question 1.** (O. POSWICK) **Comment évaluez-vous l'efficacité des mécanismes de burden sharing actuellement en place au sein de la CCNUCC et de l'UE ? Ces mécanismes internationaux pourraient-ils être transposés au niveau intranational dans des États fédéraux comme la Belgique ? le PRCD est-il d'application en Belgique ?**

(E. ELLEGAARD) Les mécanismes de burden sharing instaurés dans le cadre de la CCNUCC et surtout au sein de l'Union européenne (notamment via le règlement sur le partage de l'effort – ESR) ont montré une certaine efficacité dans la coordination des efforts de réduction des émissions entre les États membres.

Toutefois, l'efficacité dépend fortement des modalités de mise en œuvre, du niveau d'ambition nationale et du respect des trajectoires convenues. À l'échelle de l'UE, le système permet une certaine flexibilité (via échanges, report ou emprunt d'unités), mais cela peut parfois nuire à l'intégrité environnementale si les mesures prises manquent d'ambition structurelle.

**Question 2.** (O. POSWICK) **Au niveau européen, l'Effort Sharing Decision (Décision 2009/406/CE) et ensuite l'Effort Sharing Regulation (Règlement 2018/842) précisent que les objectifs nationaux de réductions sont calculés en fonction du PIB/habitant. Y-a-t-il d'autres critères rentrant en compte ? la répartition ne prend pas du tout en compte le niveau d'émissions de chaque État-membre ? Savez-vous comment ce critère de PIB/habitant a été choisi ?**

(E. ELLEGAARD) Dans le cadre de l'Effort Sharing Decision (ESD) puis de l'Effort Sharing Regulation (ESR), le critère principal utilisé pour fixer les objectifs de réduction des émissions des États membres (dans les secteurs non couverts par l'ETS, comme les transports, le bâtiment, l'agriculture, etc.) est le PIB par habitant.

Ce critère permet d'introduire un certain niveau d'équité :

- Les pays plus riches ont des objectifs de réduction plus élevés (jusqu'à -40 % par rapport à 2005),
- Tandis que les pays ayant un PIB par habitant plus faible peuvent même avoir des objectifs légèrement positifs ou très limités (jusqu'à +20 % dans l'ESD 2009, par exemple).

Outre la fixation d'objectifs de réduction des émissions dans les États membres d'ici à 2030, le règlement sur la répartition de l'effort définit également des limites d'émission annuelles pour les années 2021 à 2030. À cette fin, les États membres reçoivent un certain nombre de quotas d'émission (chacun correspondant à une tonne d'équivalent CO<sub>2</sub>) pour chacune des années de la période, et le nombre de quotas diminue chaque année.

Les limites d'émission annuelles par État membre sont calculées sur la base d'un système de trajectoire (conduisant aux objectifs de réduction des émissions pour 2030) et d'une série d'ajustements établis aux articles 4 et 10 du règlement sur la répartition de l'effort.

Pour relever les défis auxquels pourraient être confrontés certains États membres à faible revenu, un ajustement supplémentaire de 41 millions de tonnes a été prévu en 2021.

**Question 3. (O. POSWICK) Selon plusieurs auteurs ainsi que le Sénat (rapport du Sénat de 2015), la répartition de l'effort de réduction en Belgique découle principalement de négociations politiques. En l'absence d'une clé de répartition objective (comme celle existant au niveau européen), les entités doivent négocier entre elles sur des bases non définies. Cela rend le processus de négociations périlleux et chronophage, compte tenu du talent de nos entités pour la coopération. Pensez-vous que l'objectivisation du partage des charges - via l'adoption de critères ou de clés de répartition objectives – pourrait régler le problème politique continu du *burden sharing* et ainsi permettre à la Belgique d'atteindre au mieux ses objectifs fixés au niveau international/européen ?**

(E. ELLEGAARD) Un exemple d'objectivation est le travail qui est en cours pour la répartition intra-belge des recettes du Fond social Climat pour objectiver l'approche. Le Plan social climat est doté d'environ 1,66 milliard d'euros de fonds européens sur 2026-2032 (issus du Fonds social pour le climat), montant qui devra être complété par au moins 25% de cofinancement national, portant l'enveloppe totale à environ 2,21 milliards €[febeg.be](http://febeg.be). La question cruciale est donc : comment répartir ces ressources et les efforts associés entre les entités fédérées de manière équitable, c'est-à-dire selon un *burden sharing* intra-belge objectif ? Historiquement, la Belgique a parfois réparti les charges climatiques de façon négociée au cas par cas, sans formule strictement définie. Pour le PSC, étant explicitement un fonds à vocation sociale, une approche orientée sur les besoins a émergé. L'ambition affichée est de distribuer les moyens de sorte que « les ménages les plus précaires, les plus vulnérables en soient les principaux bénéficiaires où qu'ils se localisent en Belgique »[parlement-wallonie.be](http://parlement-wallonie.be).

Autrement dit, la clé de répartition interne doit refléter la vulnérabilité sociale et la capacité contributive des régions, plutôt que, par exemple, uniquement leurs émissions. Quoi qu'il en soit, le PSC et l'ETS2 comme deux dossiers intimement liés, devant être traités conjointement

**Question 4.** (O. POSWICK) **Savez-vous si une telle clé de répartition (ou une grille de critère) a déjà été proposée lors des négociations sur le *burden sharing* ? et sur quelle base les négociateurs du *burden sharing* se sont appuyés pour répartir l'effort dans l'accord de coopération de 2018 ?**

(E. ELLEGAARD) Oui, voir l'exemple.

Dans les faits, au moment de l'élaboration du PSC, la clé de répartition budgétaire entre Régions et fédéral n'était pas encore tranchée politiquement [fgtb-wallonne.be](http://fgtb-wallonne.be). Néanmoins, plusieurs critères objectifs ont été étudiés ou proposés. Premièrement, par analogie avec la méthode européenne d'allocation du Fonds social climat (qui tient compte du revenu national brut pour favoriser la solidarité [parlement-wallonie.be](http://parlement-wallonie.be)), il a été suggéré de considérer le niveau de richesse et de revenus des habitants de chaque entité. En pratique, cela revient à allouer relativement plus de moyens aux Régions économiquement plus faibles (Bruxelles et Wallonie) qu'en simple proportion de la population. Deuxièmement, le taux de précarité énergétique et sociale a été avancé comme indicateur clé.

**Question 5.** (O. POSWICK) **Pensez-vous qu'une approche basée sur la capacité à payer de chaque région (opérationnalisée par l'utilisation du PIB/habitant) serait une approche équitable pour fixer les objectifs climatiques en Belgique entre les différentes régions ? Pourquoi ou pourquoi pas ?**

Voir ci-dessous.

**Question 6.** (O. POSWICK) **Quels critères objectifs, autres que le PIB par habitant, pourraient être utilisés pour répartir l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre en Belgique?**

(E. ELLEGAARD) L'exemple du PSC montre qu'il est possible de construire une répartition basée sur des données et des critères explicites, plutôt que sur des quotas figés issus de compromis politiques passés. Transposé au partage des objectifs de réduction d'émissions ou au financement climatique, cela pourrait signifier : prendre en compte la capacité de chaque Région (sa population, son PIB/habitant, sa situation socio-économique) et son potentiel d'action (gains réalisables en fonction de son profil industriel, de son bâti, de ses transports,

etc.). Par analogie avec le PSC qui oriente les moyens là où l'impact social du carbone sera le plus lourd, un partage d'objectif « juste » pourrait moduler l'effort demandé à chaque entité en fonction, par exemple, de ses performances antérieures et de ses contraintes. On pourrait imaginer une formule combinant plusieurs indicateurs objectifs : *émissions de départ par habitant* (pour tenir compte de la responsabilité et du potentiel de réduction), *revenu par habitant* ou *PIB régional* (pour tenir compte de la capacité financière), et *indicateurs sociaux/environnementaux* (comme la part de bâtiments énergivores, de ménages vulnérables, etc.). Chaque critère pondéré contribuerait à une clé de répartition globale des efforts à fournir ou des moyens à investir. Une telle approche rapprocherait le *burden sharing* intra-belge du principe de « responsabilités communes mais différenciées » bien connu au niveau international, adapté au contexte fédéral belge.

**Question 7.** (O. POSWICK) **À côté des accords de coopération sur le burden sharing, quels autres moyens pourraient être utilisés pour répartir l'effort de réduction des émissions entre chaque région ? le PNEC peut-il constituer une alternative efficace ?**

(E. ELLEGAARD) Les deux sont fortement liés :

- Le PNEC soit reprendre dans le contexte les informations concernant les objectifs : [Accueil - Plan national énergie - climat](#)
- Les objectifs de réduction doivent être ancré juridiquement dans un accord de coopération ensemble avec d'autres dispositions en terme de flexibilité, responsabilité, et financement climatique.

**Question 8.** (O. POSWICK) **Dans l'affaire *Klimaatzaak*, seules l'autorité fédérale ainsi que les Régions flamande et bruxelloise ont été condamnées, tandis que la Région wallonne a été jugée comme ayant fourni suffisamment d'efforts. Étant donné que la Belgique est soumise à des obligations internationales chiffrées de réduction des émissions, un juge peut-il la contraindre à coopérer pour atteindre ces objectifs ? et le juge pourrait-il lui-même fixer des obligations de réduction à charges des différentes entités ?**

(E. ELLEGAARD) L'affaire Climat est une action citoyenne qui veut contraindre les autorités belges, par le biais des tribunaux, à respecter leurs promesses internationales en matière de climat.

Lors de son examen des mesures prises par la Belgique pour atteindre ses objectifs climatiques:

- Pour la période **2013/2020**, le Tribunal a fait une distinction entre:
  - les engagements internationaux issus du Protocole de Kyoto : nous ne rapportons pas la preuve que le secteur LULUCF est neutre et qu'en 2019, la Belgique n'avait pas atteint le niveau de -20% par rapport à 1990 ;
  - les engagements européens : les budgets annuels n'ont pas été respectés en 2018 et 2019 et le surplus constitué durant les premières années de la période se réduit drastiquement sur les dernières années. En 2020, la Commission européenne a estimé que la Belgique n'était pas en bonne voie pour atteindre son objectif 2020 et que le principe de réduction linéaire n'est pas respecté. Concernant le renouvelable, le rapport de la Commission de 2020 établit que les objectifs au niveau national ne seront pas atteints ;
  - les obligations internes résultant de l'accord de coopération : le seul résultat évaluable en 2020 est celui de la Flandre qui ne respecte pas ses obligations.
- Pour la période **post 2020**, le Tribunal n'a retenu que les obligations découlant du règlement 2018/842 qui impose à la Belgique une réduction de 35% de ses GES (par rapport à 2005) en 2030.

Le Tribunal a également souligné le fait que le PNEC ne permettrait pas d'atteindre la neutralité carbone en 2050.

Par ailleurs, le Tribunal a aussi constaté :

- l'« échec de la gouvernance climatique » belge et sa « déficience, ce qui incite certains auteurs à considérer le cadre de gouvernance climatique comme étant foncièrement inadapté ».
- les nombreuses mises en garde européennes adressées à la Belgique en ce qui concerne la mise en oeuvre de ses objectifs climatiques.

Sur la base de ces 3 éléments ( « les résultats chiffrés, le manque de bonne gouvernance climatique, les avertissement répétés de l'Union européenne »), le Tribunal a jugé que l'État fédéral et les trois Régions ont commis une faute consistant à ne pas avoir agi avec prudence et diligence et qu'elles ont manqué à leurs obligations découlant des articles 2 et 8 CEDH7

**Question 9.** (O. POSWICK) **Pour finir, quels changements ou améliorations proposeriez-vous pour le futur cadre du *burden sharing* en Belgique ?**

(E. ELLEGAARD) Voici des recommandations à ce sujet : [Gouvernance climatique](#)

**Remarque finale :** (E. ELLEGAARD) La préparation du Plan social climat a également démontré l'utilité **d'un travail technique préalable** (via le TSI et le GT SCF) pour objectiver les données. L'identification par les experts des *groupes cibles vulnérables* et l'estimation fine de l'impact d'ETS2. Mais il convient de souligner **que l'acceptation politique** de ce type d'allocation objective est un enjeu en soi.

#### ANNEXE 4. TABLEAU RECAPITULATIF *BURDEN SHARING*<sup>465</sup>

| Période                   | Objectif européen (secteurs ESR)                     | Objectif global de réduction de la Belgique (secteurs ESR)                | Région flamande       | Région wallonne | Région bruxelloise | Forme burden sharing belge                                                                       |
|---------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2008- 2012                | -8%<br>(Décision 2002/358/CE)                        | -7,5% (Décision 2002/358/CE)                                              | -5,2%                 | -7,5%           | +3,475%            | Accord de coopération du 19 février 2007                                                         |
| 2013- 2020                | -10%<br>(Paquet énergie-climat 2013-2020)            | -15%<br>(Décision 406/2009/CE)                                            | -15,7%                | -14,7%          | -8,8%              | Accord de coopération du 12 février 2018                                                         |
| 2021–2030<br>(avant 2023) | -30%<br>(Paquet énergie-climat 2030)                 | -35%<br>(Règlement (UE) 2018/842)                                         | -35%                  | -37%            | -40%               | PNEC du 18 décembre 2019                                                                         |
| 2021–2030<br>(après 2023) | -40%<br>(Green Deal et loi européenne sur le climat) | -47%<br>(Règlement (UE) 2018/842 modifié par le règlement (UE) 2023/857 ) | Refus de plus que 40% | Engagement -47% | Engagement -47%    | Pas de version finale du PNEC (car le total de 42,6% est inférieur à l'objectif imposé par l'UE) |

<sup>465</sup> Tableau réalisé avec l'aide de ChatGPT sur base des informations reprises dans ce mémoire : <https://chatgpt.com/> (date de dernière consultation : le 7 mai 2025).



