

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

7 maart 2019

**VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET**

**over de coördinatie van het beleid van de  
federale overheid, de Gemeenschappen  
en de Gewesten met betrekking tot  
klimaatverandering en het vaststellen  
van algemene langetermijn doelstellingen**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE  
NR. 65.404/AV VAN 4 MAART 2019**

---

*Zie:*

**Doc 54 3517/ (2018/2019):**

- 001: Voorstel van bijzondere wet van de heer Nollet en mevrouw Almaci c.s.
- 002: Amendementen.
- 003: Wijziging indiener.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

7 mars 2019

**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**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT  
N° 65.404/AG DU 4 MARS 2019**

---

*Voir:*

**Doc 54 3517/ (2018/2019):**

- 001: Proposition de loi spéciale de M. Nollet et Mme Almaci et consorts.
- 002: Amendements.
- 003: Modification auteur.

10590

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de lutttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:	Abréviations dans la numérotation des publications:
DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54 <sup>e</sup> législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA: Questions et Réponses écrites
CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV: Beknopt Verslag	CRABV: Compte Rendu Analytique
CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN: Plenum	PLEN: Séance plénière
COM: Commissievergadering	COM: Réunion de commission
MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be	Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.lachambre.be courriel : publicaties@lachambre.be
De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier	Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Op 8 februari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen <sup>(\*)</sup>, een advies te verstrekken over

— een voorstel van bijzondere wet “over de coördinatie van het beleid van de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot klimaatverandering en het vaststellen van algemene langetermijn doelstellingen” (*Parl. St. Kamer*, 2018-19, nr. 54-3517/001) (65.404/AV);

— een voorstel van bijzondere wet “over de coördinatie van het beleid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten met betrekking tot de klimaatverandering en het vaststellen van algemene langetermijn doelstellingen” (*Parl. St. Kamer*, 2018-19, nr. 54-3520/001) (65.405/AV).

De voorstellen zijn door de algemene vergadering onderzocht op 28 februari 2019. De algemene vergadering was samengesteld uit Jacques Jaumotte, voorzitter van de Raad van State, Marnix Van Damme, Pierre Vandernoot en Martine Baguet, kamervoorzitters, Chantal Bamps, Jan Clement, Jeroen Van Nieuwenhove, Luc Detroux, Peter Sourbron, Bernard Blero, Wouter Pas, Wanda Vogel, Koen Muylle en Patrick Ronvaux, staatsraden, Jan Velaers, Michel Tison, Christian Behrendt en Marianne Dony, assessoren, en Gregory Delannay, hoofdgriffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Brecht Steen en Kristine Bams, eerste auditeurs-afdelingshoofd, en Roger Wimmer, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques Jaumotte, voorzitter van de Raad van State.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 maart 2019.

\*

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

<sup>(\*)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup>, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

<sup>1</sup> Aangezien het om voorstellen van bijzondere wetten gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Le 8 février 2019, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours <sup>(\*)</sup>, sur

— une 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” (*Doc.parl.*, Chambre, 2018-2019, n<sup>o</sup> 54-3517/001) (65.404/AG);

— une proposition de loi spéciale “portant coordination de la politique de l’autorité fédérale, des communautés et des régions à l’égard du changement climatique et fixant ses objectifs globaux à long terme” (*Doc.parl.*, Chambre, 2018-2019, n<sup>o</sup> 54-3520/001) (65.405/AG).

Les propositions ont été examinées par l’assemblée générale le 28 février 2019. L’assemblée générale était composée de Jacques Jaumotte, président du Conseil d’État, Marnix Van Damme, Pierre Vandernoot et Martine Baguet, présidents de chambre, Chantal Bamps, Jan Clement, Jeroen Van Nieuwenhove, Luc Detroux, Peter Sourbron, Bernard Blero, Wouter Pas, Wanda Vogel, Koen Muylle et Patrick Ronvaux, conseillers d’État, Jan Velaers, Michel Tison, Christian Behrendt et Marianne Dony, assesseurs, et Gregory Delannay, greffier en chef.

Les rapports ont été présentés par Brecht Steen et Kristine Bams, premiers auditeurs chefs de section, et Roger Wimmer, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Jacques Jaumotte, président du Conseil d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 4 mars 2019.

\*

En application de l’article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l’auteur de l’acte, le fondement juridique<sup>1</sup> et l’accomplissement des formalités prescrites.

\*

<sup>(\*)</sup> Cette prorogation résulte de l’article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois “sur le Conseil d’État”, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l’avis est donné par l’assemblée générale en application de l’article 85.

<sup>1</sup> S’agissant des propositions de loi spéciale, on entend par “fondement juridique” la conformité avec les normes supérieures.

## STREKKING VAN BEIDE VOORSTELLEN

1.1. Beide voorstellen van bijzondere wet, die nagenoeg gelijklopend zijn, strekken ertoe, in uitvoering van de artikelen 7bis en 23 van de Grondwet, de globale klimaatbeleidsdoelstellingen van België te bepalen en de wijze waarop de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten hun bevoegdheden inzake klimaatbeleid coördineren en uitvoeren, teneinde de effectiviteit van dit beleid te waarborgen (cf. artikel 3 van beide voorstellen).

De twee voorstellen zijn terug te voeren tot het voorstel van bijzondere wet “houdende vaststelling van de globale klimaatbeleidsdoelstellingen van België en tot coördinatie van het klimaatbeleid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten” (hierna: het academische voorstel van bijzondere klimaatwet), dat werd geschreven door *academici* van verschillende Belgische universiteiten,<sup>2</sup> en dat op 12 februari 2019 werd toegelicht tijdens een hoorzitting in de Kamer van volksvertegenwoordigers<sup>3</sup>. Aangezien de hoofdindieners van beide voorstellen, die als gemachtigden werden aangeduid, bij het antwoorden op vragen gesteld door de auditeurs-verslaggever uitdrukkelijk verwezen naar de toelichting bij het genoemde voorstel, werd deze toelichting eveneens in het onderzoek betrokken.

1.2.1. Artikel 2 van beide voorstellen bepaalt het doel van de bijzondere wet dat erin bestaat bij te dragen tot het nakomen van de verplichtingen van de Belgische overheden inzake klimaat zoals die besloten liggen in de opgesomde internationale en Europese teksten en uitvoering te geven aan verordening (EU) 2018/1999.<sup>4</sup>

Artikel 4 legt de beginselen vast die gelden voor het klimaatbeleid en onderwerpt elke regeringsbeslissing die redelijkerwijze impact kan hebben op het klimaat of het klimaatbeleid, voorafgaandelijk aan een evaluatie van deze impact.

Artikel 5 stelt op verschillende niveaus een klimaat- en energiedialogo in en bepaalt dat de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten de nodige maatregelen inzake onderwijs, permanente vorming en sensibilisering betreffende de klimaatproblematiek en de koolstofcyclus nemen om een ruime ondersteuning van het klimaatbeleid te waarborgen.

Artikel 6 legt de globale langetermijndoelstellingen en intermediaire doelstellingen vast waarop het beleid van de

<sup>2</sup> Dit voorstel en de toelichting erbij, zijn te vinden op: <https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/3804/files/2019/02/MVT10.02.pdf>.

<sup>3</sup> *Hand.*, Kamer, Bijzondere commissie “klimaat en duurzame ontwikkeling”, 2018-19, 12 februari 2019, CRIV 54 COM 1032.

<sup>4</sup> Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 “inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013”.

## PORTÉE DES DEUX PROPOSITIONS

1.1. Les deux propositions de loi spéciale, qui sont pour ainsi dire identiques, ont pour objet de définir, en application des articles 7bis et 23 de la Constitution, les objectifs globaux de la Belgique en matière de politique climatique et la manière dont l'autorité fédérale, les communautés et les régions coordonnent leurs compétences, afin de garantir l'efficacité de cette politique (cf. l'article 3 des deux propositions).

Les deux propositions trouvent leur origine dans la proposition de loi spéciale “portant coordination de la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions à l'égard du changement climatique et fixant ses objectifs globaux à long terme” (ci-après: la proposition académique relative à la loi spéciale climat), qui a été rédigée par des universitaires de différentes facultés belges<sup>2</sup>, et qui a été exposée le 12 février 2019 lors d'une audition à la Chambre des représentants<sup>3</sup>. Dès lors que, dans leurs réponses aux questions posées par les auditeurs rapporteurs, les auteurs principaux des deux propositions, qui ont été désignés comme délégués, ont fait expressément référence aux développements relatifs à la proposition citée, l'examen a également porté sur ceux-ci.

1.2.1. L'article 2 des deux propositions définit l'objectif de la loi spéciale qui consiste à contribuer au respect des obligations des autorités belges en matière climatique, telles qu'elles sont inscrites dans les textes internationaux et européens qui y sont énumérés et à donner exécution au règlement (UE) 2018/1999<sup>4</sup>.

L'article 4 fixe les principes applicables à la politique climatique et soumet toute décision gouvernementale raisonnablement susceptible d'avoir une incidence sur le climat ou sur la politique en matière de climat à une évaluation préalable de cet impact.

L'article 5 met en place un dialogue multiniveaux sur le climat et l'énergie et dispose que l'autorité fédérale, les communautés et les régions prennent les mesures nécessaires en matière d'enseignement, de formation continue et de sensibilisation à la problématique climatique et au cycle du carbone afin d'assurer un large soutien à la politique climatique.

L'article 6 fixe les objectifs climatiques, globaux à long et moyen terme, visés par la politique de l'autorité fédérale,

<sup>2</sup> Cette proposition et ses développements peuvent être consultés sur: <https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/3804/files/2019/02/MVT10.02.pdf>.

<sup>3</sup> *Annales*, Chambre, Commission spéciale “climat et développement durable”, 2018-2019, 12 février 2019, CRIV 54 COM 1032.

<sup>4</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”.

federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten zich richt. Deze doelstellingen betreffen: 1° de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen<sup>5</sup>; 2° de verhoging van het aandeel van hernieuwbare energie in het bruto-eindverbruik; 3° een kerndoel inzake verbetering van de energie-efficiëntie; 4° de renovatie van gebouwen om tot een in hoge mate energie-efficiënt en koolstofvrij gebouwenbestand te komen en de kosteneffectieve transformatie van bestaande gebouwen in bijna-energieneutrale gebouwen te bevorderen; en 5°, de nodige duurzame aanpassingsmaatregelen te treffen om de risico's van de klimaatverandering voor mens en biodiversiteit zo beperkt mogelijk te houden.

Artikel 7 legt de voorschriften vast die gelden bij een wijziging van de in artikel 6 vermelde doelstellingen: wijzigingen kunnen met inachtneming van het vooruitgangsbeginsel en met een verantwoording. Een wijziging wordt voorgesteld door het Permanent Onafhankelijk Klimaatexpertencomité, maakt het voorwerp uit van de brede maatschappelijke klimaatdialog en wordt aangenomen in het kader van het geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan.

1.2.2. Artikel 8 regelt de oprichting, samenstelling en een aantal taken van de Interministeriële Klimaatconferentie.

Artikel 9 regelt de oprichting, samenstelling en taken van het Interfederale Klimaatagentschap.

Artikel 10 regelt de oprichting, samenstelling en taken van het Permanent Onafhankelijk Klimaatexpertencomité. Ook wordt de benoeming van de leden geregeld, aspecten van de werking, toegang van het publiek tot alle adviezen, aanbevelingen en rapporten en de jaarlijkse verslaggeving.

Artikel 11 regelt de oprichting, samenstelling, taken en aspecten van de werking van de interparlementaire Klimaatcommissie.

1.2.3. De artikelen 12 tot 18 geven uitvoering aan verordening (EU) 2018/1999 m.b.t.: 1° de opmaak en actualisering van een geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan; 2° het opstellen van een langetermijnstrategie en de vijfjaarlijkse actualisering ervan; en 3°, de rapportering en verslaggeving aan de Commissie.

1.2.4. Artikel 19 stelt dat elk parlement jaarlijks een klimaatdag organiseert in de loop van de maand april.

Krachtens artikel 20 verstrekt elke regering aan haar parlement haar verslag over de vooruitgang van het beleid

<sup>5</sup> Artikel 6, § 1, 1°, van het voorstel 3517/001 vermeldt als langetermijndoelstelling voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 een minimale vermindering met 95 % ten opzichte van de uitstoot in 1990; het voorstel 3520/001 vermeldt 65 %. Het voorstel 3517/001 vermeldt als intermediaire doelstelling voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 een minimale vermindering met 55 % ten opzichte van de uitstoot in 1990; het voorstel 3520/001 vermeldt 65 %.

des communautés et des régions. Ces objectifs concernent: 1° la réduction des émissions de gaz à effet de serre<sup>5</sup>; 2° l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute; 3° la réalisation de l'exigence d'amélioration de l'efficacité énergétique; 4° la rénovation de bâtiments en vue d'atteindre, dans une proportion élevée, la constitution d'un parc immobilier à haute efficacité énergétique et décarboné, facilitant ainsi la transformation rentable de bâtiments existants en bâtiments dont la consommation d'énergie est quasi nulle; et 5°, l'adoption de mesures d'adaptation durable nécessaires pour réduire le plus possible les risques liés au changement climatique pour l'homme et la biodiversité.

L'article 7 fixe les prescriptions applicables en cas de modification des objectifs mentionnés à l'article 6: les modifications sont possibles dans le respect du principe de progression et doivent être justifiées. Une modification est proposée par le Comité permanent indépendant d'experts pour le climat, est discutée au sein du dialogue multiniveaux sur le climat et est adoptée dans le cadre du plan national intégré énergie-climat.

1.2.2. L'article 8 règle la création, la composition et un certain nombre de missions de la Conférence interministérielle Climat.

L'article 9 règle la création, la composition et les missions de l'Agence interfédérale pour le climat.

L'article 10 règle la création, la composition et les missions du Comité permanent indépendant d'experts pour le climat. Il règle également la nomination des membres, les aspects du fonctionnement, l'accès du public à tous les avis, recommandations et rapports et le rapport annuel.

L'article 11 règle la création, la composition, les missions et les aspects du fonctionnement de la Commission interparlementaire sur le climat.

1.2.3. Les articles 12 à 18 donnent exécution au règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne: 1° l'établissement et l'actualisation d'un plan national intégré énergie-climat; 2° l'élaboration d'une stratégie à long terme et son actualisation quinquennale; et 3°, la rédaction du rapport d'avancement et la communication des informations à la Commission.

1.2.4 L'article 19 dispose qu'il est institué, pour chaque parlement, une journée du climat qui est organisée chaque année dans le courant du mois d'avril.

En vertu de l'article 20, les gouvernements transmettent à leur parlement respectif leur rapport sur l'état d'avancement

<sup>5</sup> L'article 6, § 1<sup>er</sup>, 1°, de la proposition 3517/001 mentionne, comme objectif à long terme pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre en Belgique, une réduction d'au moins 95 % d'ici 2050 par rapport aux niveaux de 1990; la proposition 3520/001 mentionne 65 %. La proposition 3517/001 mentionne, comme objectif intermédiaire pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre en Belgique, une réduction d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990; la proposition 3520/001 mentionne 65 %.

ter verwezenlijking van de in artikel 6 vastgelegde doelstellingen en haar voorstellen voor de komende periode. Op de klimaatdag wijdt elk parlement een plenaire vergadering aan de bespreking van het verslag.

Artikel 21 tenslotte stelt dat elk parlement in zijn reglement de wijze bepaalt waarop de brede maatschappelijke klimaatdialoog bedoeld in artikel 5, wordt geïntegreerd in de klimaatdag.

De huidige bevoegdheidsverdeling inzake klimaatbeleid en de constitutionele grondslag van de voorstellen van bijzondere wet

#### A. De huidige bevoegdheidsverdeling inzake klimaat

2.1. In de huidige stand van het grondwettelijk recht, is het klimaat(beleid) *geen aangelegenheid* die uitdrukkelijk aan één of meer overheden is toegewezen. Het klimaat maakt – weliswaar niet uitsluitend, maar wel in de eerste plaats – deel uit van de gewestelijke aangelegenheid inzake het leefmilieu (artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 “tot hervorming der instellingen” – hierna “BWHI” te noemen).<sup>6</sup> Ook het beleid in andere gewestelijke aangelegenheden, onder meer inzake energie en mobiliteit, heeft onmiskenbaar op het klimaat betrekking.<sup>7</sup> In deze aangelegenheden heeft ook de federale overheid een aantal bevoegdheden behouden.<sup>8</sup> Het klimaatbeleid overkoepelt aldus een geheel aan domeinen die verspreid liggen over de federale overheid en de gewesten.<sup>9</sup> Ook het beleid inzake aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, kan een weerslag hebben op het klimaatbeleid.<sup>10</sup> In de huidige stand van het grondwettelijk recht is “het klimaat” of “het beleid inzake klimaatverandering” bijgevolg een *gedeelde bevoegdheid*.

<sup>6</sup> *Adv. RvS 62.955/1* van 9 maart 2018, over een wetsvoorstel “tot oprichting van een btw-compensatiefonds ten behoeve van de gemeenten en de OCMW’s, in verband met hun investeringen die bijdragen tot de overgang naar een koolstofarme maatschappij”, *Parl. St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2915/002, opmerking 3.3.

In dezelfde zin: GwH 9 juli 2013, nr. 98/2013, B.19: “De bescherming van het leefmilieu behoort eveneens in beginsel tot de bevoegdheid van de gewesten, op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van dezelfde bijzondere wet. Die bevoegdheidsgrondslag omvat de bescherming van het klimaat.”

<sup>7</sup> Voor een beknopt overzicht van de belangrijkste bevoegdheden van de Federale Staat en de gewesten op het vlak van het klimaatbeleid (mitigatie en adaptatie) binnen de domeinen “leefmilieu”, “energie” en “transport”, zie het Informatieverslag over het intra-Belgisch besluitvormingsproces inzake burden sharing met betrekking tot klimaatdoelstellingen *Parl. St.*, Senaat 2018-19, DOC 6-253/2 pagina 10 en volgende [https://www.senate.be/www/?Mlval=index\\_senate&LANG=nl](https://www.senate.be/www/?Mlval=index_senate&LANG=nl).

<sup>8</sup> Zie ook de toelichting bij het academische voorstel van bijzondere klimaatwet.

<sup>9</sup> Zie o.m. P. Popelier en W. Vandenbruwaene, “Hoofdstuk 20. Leefmilieu, klimaat en energie”, in J. Velaers e.a. (eds.), *De zesde staatsvorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (573) 579; P. Grobben, P. Van Humbeeck, J. Brouwers en E. Van den Broeck, “Basisnota Vlaamse klimaatconferentie”, *MER* 2005, 183-184.

<sup>10</sup> Zie ook de toelichting bij het academische voorstel van bijzondere klimaatwet.

des politiques visant à mettre en œuvre les objectifs établis à l’article 6 et leurs projets pour la période à venir. Chaque parlement consacre une séance plénière, lors de la journée du climat, à l’examen de ce rapport.

Enfin, l’article 21 prévoit que les parlements déterminent dans leurs règlements la manière dont le dialogue multinationnel sur le climat visé à l’article 5 est intégré à la journée du climat.

La répartition actuelle des compétences en matière de politique climatique et le fondement constitutionnel des propositions de loi spéciale

#### A. La répartition actuelle des compétences en matière climatique

2.1. Dans l’état actuel du droit constitutionnel, le climat (sa politique) *ne constitue pas une matière* qui est expressément attribuée à une ou plusieurs autorités. Il relève – certes pas exclusivement, mais bien en premier lieu – de la compétence des régions en matière d’environnement (article 6, § 1<sup>er</sup>, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 “de réformes institutionnelles” – nommée ci-après: LSRI)<sup>6</sup>. La politique menée dans d’autres matières régionales, notamment en ce qui concerne l’énergie et la mobilité, concerne également incontestablement le climat<sup>7</sup>. Dans ces matières, l’autorité fédérale a également conservé un certain nombre de compétences<sup>8</sup>. La politique climatique englobe ainsi un ensemble de domaines répartis entre l’autorité fédérale et les régions<sup>9</sup>. La politique des matières qui relèvent de la compétence des communautés peut également avoir une incidence sur la politique climatique<sup>10</sup>. Par conséquent, dans l’état actuel du droit constitutionnel, “le climat” ou “la politique en matière de changements climatiques” est une *compétence partagée*.

<sup>6</sup> *Avis C.E. 62.995/1* du 9 mars 2018 sur une proposition de loi “visant à créer un fonds de compensation TVA pour les communes et les CPAS sur des investissements publics favorisant la transition vers une société bas carbone”, *Doc. parl.*, Chambre 2017-2018, n° 54-2915/002, observation 3.3.

Dans le même sens: C.C., 9 juillet 2013, n° 98/2013, B.19: “Sur la base de l’article 6, § 1<sup>er</sup>, II, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, de la même loi spéciale, la protection de l’environnement relève en principe également de la compétence des régions. Ce fondement de compétence comprend la protection du climat.”

<sup>7</sup> Pour un aperçu succinct des principales compétences exercées par l’État fédéral et les régions en matière de politique climatique (atténuation et adaptation) dans les domaines de l’“environnement”, de l’“énergie” et des “transports”, voir le Rapport d’information sur le processus décisionnel intrabelge en matière de répartition de l’effort climatique au regard des objectifs climatiques, *Doc. parl.*, Sénat, 2018-19, DOC 6-253/2, pp. 10 et suivantes [https://www.senate.be/www/?Mlval=index\\_senate&MENUID=28000&LANG=fr](https://www.senate.be/www/?Mlval=index_senate&MENUID=28000&LANG=fr).

<sup>8</sup> Voir également les développements de la proposition académique relative à la loi spéciale climat.

<sup>9</sup> Voir entre autres P. Popelier et W. Vandenbruwaene, “Hoofdstuk 20. Leefmilieu, klimaat en energie”, dans J. Velaers e.a. (éd.), *De zesde staatsvorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, (573) p. 579; P. Grobben, P. Van Humbeeck, J. Brouwers et E. Van Den Broeck, “Basisnota Vlaamse klimaatconferentie”, *MER* 2005, pp. 183-184.

<sup>10</sup> Voir également les développements de la proposition académique relative à la loi spéciale climat.



B. De grondwetsbepalingen waarop de voorstellen van bijzondere wet worden gebaseerd

2.2. Uit het opschrift van beide voorstellen blijkt dat de indieners ervan een beroep willen doen op het procedé van de bijzondere meerderheidswet. Ook al bepaalt artikel 3 van beide voorstellen dat de voorstellen worden genomen “in uitvoering van de artikelen 7*bis* en 23 van de Grondwet”, toch hebben beide hoofdindependen van de voorstellen, met verwijzing naar de toelichting bij het academische voorstel van bijzondere klimaatwet, onderlijnd dat de constitutionele grondslag van de voorstellen van bijzondere wet niet ligt in deze bepalingen maar in de artikelen 39, 127, § 1, en 128, § 1, van de Grondwet.

2.3. Artikel 39 van de Grondwet bepaalt:

“De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij oprecht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 30 en 127 tot 129 en dit binnen het gebied en op de wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid.”

Artikel 127, § 1, van de Grondwet bepaalt:

“De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, elk voor zich, bij decreet:

1° de culturele aangelegenheden;

2° het onderwijs, met uitsluiting van:

a) de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht;

b) de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's;

c) de pensioenregeling;

3° de samenwerking tussen de gemeenschappen, alsook de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden bedoeld in 1° en 2°.

Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, stelt de in 1° vermelde culturele aangelegenheden, de in 3° vermelde vormen van samenwerking, alsook de nadere regelen voor het in 3° vermelde sluiten van verdragen vast.”

Artikel 128, § 1, van de Grondwet bepaalt:

“De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, elk voor zich, bij decreet, de persoonsgebonden aangelegenheden, alsook, voor deze aangelegenheden, de samenwerking tussen de gemeenschappen en de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen.

B. Les dispositions constitutionnelles sur lesquelles se fondent les propositions de loi spéciale

2.2. Il ressort des deux propositions que leurs auteurs veulent recourir au procédé de la loi votée à la majorité spéciale. Même si l'article 3 des deux propositions dispose que les propositions sont prises “[e]n application des articles 7*bis* et 23 de la Constitution”, les deux auteurs principaux des propositions, se référant aux développements de la proposition académique relative à la loi spéciale climat, ont néanmoins souligné que le fondement constitutionnel des propositions de loi spéciale ne figure pas dans ces dispositions, mais dans les articles 39, 127, § 1<sup>er</sup>, et 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution.

2.3. L'article 39 de la Constitution dispose:

“La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa”.

L'article 127, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution dispose:

“Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret:

1° les matières culturelles;

2° l'enseignement, à l'exception:

a) de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire;

b) des conditions minimales pour la délivrance des diplômes;

c) du régime des pensions;

3° la coopération entre les communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières visées aux 1° et 2°.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête les matières culturelles visées au 1°, les formes de coopération visées au 3°, ainsi que les modalités de conclusion de traités, visée au 3°.

L'article 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution dispose:

“Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, les matières personnalisables, de même qu'en ces matières, la coopération entre les communautés et la coopération internationale, y compris la conclusion de traités.

Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, stelt deze persoonsgebonden aangelegenheden vast, alsook de vormen van samenwerking en de nadere regelen voor het sluiten van verdragen.”

C. De draagwijdte van de aan de bijzondere wetgever toegekende bevoegdheden

2.4. De artikelen 39, 127, § 1, en 128, § 1, van de Grondwet kennen aan de bijzondere wetgever de bevoegdheid toe om, binnen het grondwettelijk kader, bevoegdheden aan de gemeenschappen en de gewesten toe te wijzen, door de “aangelegenheden” waarvoor deze bevoegd zijn aan te duiden, de “wijze” waarop zij deze bevoegdheden uitoefenen, alsook de “samenwerkingsvormen” te bepalen. Het gaat met andere woorden om de toekenning van (een deel van de) zgn. *Kompetenz-Kompetenz*.

Op grond van deze bepalingen kan de bijzondere wetgever in de eerste plaats de *aangelegenheden* vaststellen waarvoor de gewesten en gemeenschappen bevoegd zijn. In het verleden heeft de Raad van State erop gewezen dat artikel 39 van de Grondwet “op een uiterst ruime wijze aan de bijzondere wetgever opdraagt de bevoegdheden van de gewesten te bepalen”.<sup>11</sup> Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid van de bijzondere wetgever om op grond van artikel 127, § 1, van de Grondwet de culturele aangelegenheden te bepalen en op grond van artikel 128, § 1, van de Grondwet de persoonsgebonden aangelegenheden<sup>12</sup> te bepalen. De bijzondere wetgever kan deze aangelegenheden op een positieve wijze, doch ook op een negatieve wijze omschrijven, door uitdrukkelijk aan te geven dat bepaalde aangelegenheden niet worden overgedragen en tot de bevoegdheid van de federale wetgever blijven behoren. Op grond van die bepalingen kan de bijzondere wetgever daarenboven ook de *vormen van samenwerking* vaststellen<sup>13</sup>, alsook de *wijze* bepalen waarop de overgedragen bevoegdheden worden uitgeoefend.<sup>14</sup>

2.5. De in de artikelen 39, 127, § 1, en 128, § 1, van de Grondwet gebruikte begrippen “het vaststellen van aangelegenheden” waarvoor de gemeenschappen en gewesten

<sup>11</sup> Adv.RvS 36.402/VR van 22 januari 2004 over een voorontwerp van bijzondere wet “van wijziging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten”, opmerking 4.

<sup>12</sup> Adv.RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 “met betrekking tot de Zesde Staatshervorming”, *Parl.St. Senaat* 2012-13, nr. 5-2232/1.

<sup>13</sup> Wat de gemeenschappen betreft bieden de artikelen 127, § 1, 128, § 1, en 130, van de Grondwet de uitdrukkelijke constitutionele grondslag voor de bevoegdheid van de bijzondere wetgever om de samenwerkingsvormen te bepalen. Wat de gewesten betreft biedt artikel 39 van de Grondwet de constitutionele grondslag voor deze bevoegdheid. (zie Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 182, nr. 173).

<sup>14</sup> Wat de gewesten betreft, biedt artikel 39 van de Grondwet de uitdrukkelijke constitutionele grondslag, om deze bevoegdheid uit te oefenen; wat de gemeenschappen betreft kunnen, de artikelen 127, § 1, 128, § 1, en 130 van de Grondwet geacht die grondslag te bieden, voor zover de wijze van bevoegdheidsuitoefening ook als samenwerkingsvormen kunnen worden beschouwd.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l’article 4, dernier alinéa, arrête ces matières personnalisables, ainsi que les formes de coopération et les modalités de conclusion de traités”.

C. La portée des pouvoirs conférés au législateur spécial

2.4. Les articles 39, 127, § 1<sup>er</sup>, et 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution habilite le législateur spécial à attribuer, dans les limites du cadre constitutionnel, des compétences aux communautés et aux régions, en déterminant les “matières” qui relèvent de leur compétence et le “mode” d’exercice de ces compétences, ainsi qu’à fixer les “formes de coopération”. En d’autres termes, il s’agit de l’attribution (d’une partie) de ce que l’on appelle la *Kompetenz-Kompetenz*.

En vertu de ces dispositions, le législateur spécial peut tout d’abord déterminer les *matières* qui relèvent de la compétence des régions et des communautés. Dans le passé, le Conseil d’État a déjà souligné que l’article 39 de la Constitution “habilite en des termes fort larges le législateur spécial à fixer les compétences des régions”<sup>11</sup>. Il en va de même de la compétence du législateur spécial de déterminer, en vertu de l’article 127, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, les matières culturelles et, en vertu de l’article 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, les matières personnalisables<sup>12</sup>. Le législateur spécial peut définir ces matières d’une manière positive, mais également négative, en indiquant expressément que certaines matières ne sont pas transférées et continuent à relever de la compétence du législateur fédéral. En outre, en vertu de ces dispositions, le législateur spécial peut également fixer les *formes de coopération*<sup>13</sup> ainsi que le *mode* d’exercice des compétences transférées<sup>14</sup>.

2.5. Les notions de “détermination des matières” qui relèvent de la compétence des communautés et des régions, d’“établissement du mode d’exercice” des compétences par

<sup>11</sup> *Avis C.E. 36.402/VR* du 22 janvier 2004 sur un avant-projet de loi spéciale “de modification de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions”, observation 4.

<sup>12</sup> *Avis C.E. 53.932/AG* du 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 “relative à la Sixième Réforme de l’État”, *Doc. parl., Sénat*, 2012-2013, n° 5-2232/1.

<sup>13</sup> En ce qui concerne les communautés, les articles 127, § 1<sup>er</sup>, 128, § 1<sup>er</sup>, et 130 de la Constitution procurent le fondement constitutionnel exprès au pouvoir du législateur spécial de fixer les formes de coopération. En ce qui concerne les régions, ce pouvoir trouve un fondement constitutionnel dans l’article 39 de la Constitution (voir Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, la Charte, 2016, p. 182, n° 173).

<sup>14</sup> En ce qui concerne les régions, l’article 39 de la Constitution procure le fondement constitutionnel exprès à l’exercice de cette compétence; en ce qui concerne les communautés, les articles 127, § 1<sup>er</sup>, 128, § 1<sup>er</sup>, et 130 de la Constitution peuvent être réputés procurer ce fondement, dans la mesure où les modalités d’exercice de la compétence peuvent également être regardées comme des formes de coopération.



bevoegd zijn, “het regelen van de wijze van uitoefening” van de bevoegdheden door de gemeenschappen en gewesten, en “het bepalen van de “samenwerkingsvormen” tussen de staat, de gemeenschappen en/of de gewesten, kunnen evenwel niet geacht worden de bijzondere wetgever ook toe te staan zelf regels uit te vaardigen in de aangelegenheden die hij aan de gemeenschappen en gewesten toewijst of aan de federale wetgever voorbehoudt.

Anders dan in andere artikelen van de Grondwet<sup>15</sup>, heeft de grondwetgever in de artikelen 39, 127, § 1, en 128, § 1, van de Grondwet aan de bijzondere wetgever zelf immers geen aangelegenheden toegewezen waarvoor deze, bij bijzondere meerderheidswet, materiële regels zou kunnen uitvaardigen. Evenmin heeft de grondwetgever aan de bijzondere wetgever de bevoegdheid toegekend om bij het bepalen van de bevoegdheden aan de gemeenschappen en gewesten een aantal aangelegenheden voor zichzelf voor te behouden om deze bij bijzondere meerderheidswet te regelen. Wanneer de bijzondere wet zelf aangelegenheden regelt, waardoor deze zowel aan de federale overheid als aan de deelgebieden worden onttrokken, gaat de bijzondere wetgever zijn bevoegdheid te buiten.

Dezelfde overwegingen gelden *mutatis mutandis* ook voor de wijze waarop de bevoegdheidsoverdrachten worden georganiseerd op basis van de artikelen 130, 135 en 138 van de Grondwet, met dit voorbehoud evenwel dat de overdracht van bevoegdheden of van hun uitoefening, wat betreft de artikelen 130 en 138 van de Grondwet, niet door een bijzondere wet geschiedt

<sup>15</sup> Een dergelijke opdracht van een materiële normatieve bevoegdheid wordt bv. wel toegekend aan de bijzondere wetgever in artikel 39*bis* van de Grondwet (“de nadere regels en de organisatie van de volksraadpleging”), in artikel 41, derde lid, van de Grondwet (“de werkingsregels en de wijze van verkiezing van de binnengemeentelijke territoriale organen” en “de overige voorwaarden, waaronder en de wijze waarop dergelijke binnengemeentelijke territoriale organen, kunnen worden opgericht”), in artikel 118, § 1, van de Grondwet (“de verkiezingen, de samenstelling en de werking” van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen”) en in artikel 121, § 1, van de Grondwet (“de samenstelling en de werking” van de Regering van de Vlaamse Gemeenschap en van de Regering van de Franse Gemeenschap”).

les communautés et les régions et de “fixation des formes de coopération” entre l’État, les communautés et/ou les régions, utilisées aux articles 39, 127, § 1<sup>er</sup>, et 128, § 1<sup>er</sup>, ne peuvent cependant pas être considérées comme autorisant le législateur spécial à édicter lui-même des règles dans les matières qu’il attribue aux communautés ou aux régions ou qu’il réserve au législateur fédéral.

Contrairement à d’autres articles de la Constitution<sup>15</sup>, le Constituant, en adoptant les articles 39, 127, § 1<sup>er</sup>, et 128, § 1<sup>er</sup>, n’a en effet pas attribué au législateur spécial lui-même des matières pour lesquelles, celui-ci pourrait édicter, par une loi à majorité spéciale, des règles matérielles. Le Constituant n’a pas non plus attribué au législateur spécial, lorsqu’il détermine les compétences des communautés et des régions, le pouvoir de se réserver un certain nombre de matières afin de les régler par une loi à majorité spéciale. Lorsque la loi spéciale règle elle-même des matières, qui se trouvent ainsi soustraites tant à la compétence de l’autorité fédérale qu’à celle des entités fédérées, le législateur spécial excède ses pouvoirs.

Par ailleurs, les mêmes considérations s’appliquent *mutatis mutandis* aux modalités selon lesquelles les transferts de compétences sont organisés sur la base des articles 130, 135 et 138 de la Constitution, sous la réserve toutefois que le transfert de compétences ou de leur exercice, en ce qui concerne les articles 130 et 138 de la Constitution, ne requiert pas une loi spéciale.

<sup>15</sup> Un tel pouvoir normatif matériel est, par exemple, effectivement transféré au législateur spécial à l’article 39*bis* de la Constitution (“les modalités et l’organisation de la consultation populaire”), à l’article 41, alinéa 3, de la Constitution (“les règles de fonctionnement et le mode d’élection des organes territoriaux intracommunaux” et “les autres conditions et le mode suivant lesquels de tels organes territoriaux intracommunaux peuvent être créés”), à l’article 118, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution (“les élections (...) la composition et le fonctionnement des Parlements de communauté et de région”) et à l’article 121, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution (“la composition et le fonctionnement” du Gouvernement de la Communauté française et du Gouvernement de la Communauté flamande).

2.6. In het verleden is het weliswaar voorgekomen dat de bijzondere wetgever op het ogenblik dat hij een aangelegenheid aan de gewesten toewijst, bepaalt dat deze hun bevoegdheid ter zake niet kunnen aanwenden om een op dat ogenblik in deze aangelegenheid geldende federale regelgeving te wijzigen.<sup>16</sup> Dergelijke bepalingen dienen te worden beschouwd als een negatieve omschrijving van de gewestelijke bevoegdheid (“met uitzondering van ...”) en vormen geen aanwijzing dat de bijzondere wetgever bevoegd is om ter zake ook zelf regelingen uit te vaardigen.

2.7. In dezelfde zin kan ook de in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalde regel dat de gewesten “in economische aangelegenheden hun bevoegdheden uitoefenen maar met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals voorgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen”, niet begrepen worden als een aanwijzing dat de bijzondere wetgever bevoegd is om in de aan de gewesten overgedragen aangelegenheden zelf de “algemene beginselen” vast te stellen. *In casu* gaat het immers niet om beginselen die als zodanig door de bijzondere wetgever werden uitgevaardigd, doch die om beginselen die slechts door deze werden bevestigd omdat ze reeds op internationaal, Europees en/of nationaal niveau van kracht waren en geacht moesten worden aan het Belgisch federaal bestel ten grondslag te liggen. Reeds voor de bevestiging ervan in artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 had het Arbitragehof immers geoordeeld “dat het nieuwe Belgische staatsbestel berust op een economische en monetaire unie, d.i. het institutioneel kader van een uit deelgebieden opgebouwde economie, dat gekenmerkt wordt door een geïntegreerde markt (de zg. economische unie) en door de eenheid van de munt (de zg. monetaire unie). Het bestaan van een economische unie impliceert in de eerste plaats het vrij verkeer van goederen en produktiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat.”<sup>17</sup> Ook uit artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan bijgevolg niet worden afgeleid, dat de bijzondere wetgever over een algemene bevoegdheid beschikt om, in alle aangelegenheden waarvoor hij de bevoegdheidsverdeling uitwerkt, zelf de algemene beginselen vast te leggen. Een dergelijke verregaande inmenging van de

2.6. Certes, dans le passé, il est arrivé qu’au moment de l’attribution d’une matière aux régions, le législateur spécial a prévu que celles-ci ne pouvaient utiliser leur compétence en la matière pour modifier une réglementation fédérale qui était alors en vigueur dans cette matière<sup>16</sup>. De telles dispositions doivent être considérées comme une définition négative de la compétence régionale (“à l’exception de ...”) et n’indiquent pas que le législateur spécial aurait lui-même la compétence de légiférer lui-même en la matière.

2.7. Dans le même sens, la règle prévue à l’article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 selon laquelle “[e]n matière économique, les régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d’industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l’union économique et de l’unité monétaire, tel qu’il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux” ne peut pas être interprétée comme une indication selon laquelle le législateur spécial serait compétent pour fixer lui-même les “principes généraux” dans les matières transférées aux régions. En l’occurrence, il ne s’agit en effet pas de principes qui ont été édictés en tant que tels par le législateur spécial, mais de principes qu’il n’a fait que confirmer, dès lors qu’ils étaient déjà en vigueur sur le plan international, européen et/ou national et devaient être considérés comme sous-tendant la structure fédérale belge. Déjà avant leur confirmation à l’article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980, la Cour d’arbitrage avait en effet jugé “que la nouvelle structure de l’État belge repose sur une union économique et monétaire, c’est-à-dire le cadre institutionnel d’une économie bâtie sur des composantes et caractérisée par un marché intégré (l’union dite économique) et l’unité de la monnaie (l’union dite monétaire). L’existence d’une union économique implique au premier chef la libre circulation des marchandises et des facteurs de production entre les composantes de l’État”<sup>17</sup>. Par conséquent, il ne peut pas non plus se déduire de l’article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 que le législateur spécial dispose d’un pouvoir général lui permettant d’établir lui-même les principes généraux dans toutes les matières pour lesquelles il règle la répartition des compétences. Le Constituant n’a pas voulu une ingérence à ce point radicale du législateur spécial dans les domaines politiques qui sont attribués aux communautés

<sup>16</sup> Zie bv. Artikel 6, § 1, VIII, 1<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980: “met uitzondering van de regelingen die krachtens de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de nieuwe gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet, betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet van 19 juli 2012 en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen opgenomen zijn, in de gemeentewet, de nieuwe gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijke welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen”.

<sup>17</sup> Arbitragehof, 25 februari 1988, nr. 47/88, 6.B.4.

<sup>16</sup> Voir par exemple l’article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980: “à l’exception des règles inscrites dans la loi communale, la nouvelle loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d’aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l’élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d’aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l’élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, telle que modifiée par la loi spéciale du 19 juillet 2012”.

<sup>17</sup> Cour d’arbitrage, 25 février 1988, n<sup>o</sup> 47/88, 6. B.4.

bijzondere wetgever in de beleidsdomeinen die aan de gemeenschappen en de gewesten of aan de federale wetgever worden toegewezen respectievelijk voorbehouden, heeft de grondwetgever niet beoogd en zou daarenboven bezwaarlijk in overeenstemming zijn te brengen met het autonomiebeginsel dat aan het federale bestel ten grondslag ligt.

D. Het onderzoek van de voorstellen van bijzondere wet in het licht van de aan de bijzondere wetgever toekomende bevoegdheid

2.8. Aangezien de indieners van de voorstellen zich beroepen op in de artikelen 39, 127, § 1 en 128, § 1, van de Grondwet bepaalde bevoegdheidstoewijzing aan de bijzondere wetgever, mogen de ingediende voorstellen slechts betrekking hebben, ofwel op *het aanwijzen van aangelegenheden* waarvoor de gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn of waarvoor zij niet bevoegd zijn, zodat de federale wetgever bevoegd blijft, ofwel op het bepalen van *de wijze waarop* zij hun bevoegdheid dienen uit te oefenen of *het bepalen van de samenwerkingsvormen* die zij daarbij dienen in acht te nemen. Voor zover de voorstellen dit niet doen, maar daarentegen beogen zelf inhoudelijk een bepaalde aangelegenheid te *regelen*, namelijk het klimaatbeleid, zou de bijzondere wetgever zijn *Kompetenz-Kompetenz* te buiten gaan.

De Raad van State moet bijgevolg onderzoeken of de verschillende bepalingen van de voorstellen binnen deze krijtlijnen blijven.

#### 1. De beginselen en doelstellingen van het klimaatbeleid

2.9. De artikelen 3, 4, paragraaf 1 en 3, 6 en 7, van de voorstellen bepalen de beginselen en doelstellingen van het klimaatbeleid. De artikelen 3 en 4, paragraaf 1 en 3, leggen de algemene beleidsdoelstellingen vast die gelden voor elke bevoegde overheid. Artikel 6 legt de globale klimaatdoelstellingen vast op lange en middellange termijn. Paragraaf 2 van dit artikel legt hierbij vier intermediaire doelstellingen vast, waarbij de doelstellingen in de punten 1° en 3°, overigens strenger zijn dan de doelstellingen die zijn opgenomen in artikel 2, 11), van verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad “2030-streefcijfers voor klimaat en energie van de Unie”.<sup>18</sup> De algemene beleidsdoelstellingen in artikel 4 en de klimaatdoelstellingen in artikel 6 van de voorstellen laten een zeer beperkte ruimte voor de bevoegde overheden om ter zake een eigen beleid te voeren.

<sup>18</sup> Te weten:

— het Uniebrede bindende streefcijfer om de broeikasgasemissies in de hele economie van de Unie uiterlijk in 2030 met ten minste 40 % te doen dalen in vergelijking met 1990;

— het Uniebrede bindende streefcijfer om in 2030 ten minste 32 % hernieuwbare energie te verbruiken in het Unie;

— het Uniebrede centrale streefcijfer om de energie-efficiëntie in 2030 met ten minste 32,5 % te verbeteren;

— het streefcijfer om in 2030 een elektriciteitsinterconnectie van ten minste 15 % te bereiken;

— alle verdere streefcijfers in dit verband die door de Europese Raad of door het Europees Parlement en door de Raad voor het jaar 2030 worden overeengekomen.

et aux régions ou réservés au législateur fédéral et qui, au demeurant, ne s'accorderait pas avec le principe d'autonomie sur lequel repose la structure fédérale.

D. L'examen des propositions de loi spéciale au regard de la compétence revenant au législateur spécial

2.8. Dès lors que les auteurs des propositions se prévalent des attributions de compétence au législateur spécial prévues aux articles 39, 127, § 1<sup>er</sup>, et 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, les propositions déposées ne peuvent concerner que soit *la détermination de matières* qui relèvent de la compétence des communautés et des régions ou qui échappent à leur compétence, de sorte que le législateur fédéral demeure compétent, soit la détermination du *mode d'exercice* de leur compétence ou *la détermination de formes de coopération* auxquelles elles doivent avoir égard dans ce cadre. Dans la mesure où les propositions ne poursuivraient aucun des objectifs précités, mais viseraient au contraire à *régler* elles-mêmes sur le plan matériel une matière déterminée, à savoir la politique du climat, le législateur fédéral excéderait sa *Kompetenz-Kompetenz*.

Le Conseil d'État doit, par conséquent, examiner si les différentes dispositions des propositions respectent ces lignes directrices.

#### 1. Les principes et objectifs de la politique climatique

2.9. Les articles 3, 4, § § 1<sup>er</sup> et 3, 6 et 7 des propositions définissent les principes et objectifs de la politique climatique. Les articles 3 et 4, § § 1<sup>er</sup> et 3, fixent les objectifs de politique générale applicables à chaque autorité compétente. L'article 6 définit les objectifs climatiques globaux à long et moyen terme. À cet égard, le paragraphe 2 de cet article fixe quatre objectifs intermédiaires, les objectifs définis aux points 1° et 3°, étant au demeurant plus stricts que ceux inscrits à l'article 2, 11), du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil “objectifs spécifiques de l'Union pour 2030 en matière d'énergie et de climat”<sup>18</sup>. Les objectifs de politique générale inscrits à l'article 4 et les objectifs climatiques énoncés à l'article 6 des propositions ne laissent aux autorités compétentes qu'une marge très limitée pour mener leur propre politique en la matière.

<sup>18</sup> À savoir:

— l'objectif spécifique contraignant à l'échelle de l'Union visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de tous les secteurs de l'économie de l'Union d'au moins 40 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990;

— l'objectif spécifique contraignant au niveau de l'Union visant à porter à au moins 32 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie de l'Union d'ici à 2030;

— l'objectif spécifique global au niveau de l'UE visant à améliorer l'efficacité énergétique d'au moins 32,5 % d'ici à 2030;

— l'objectif spécifique de 15 % d'interconnexion électrique d'ici à 2030;

— tout objectif spécifique ultérieur convenu à cet égard par le Conseil européen ou par le Parlement européen et par le Conseil pour 2030.

2.10. De voorgestelde bepalingen leggen niet de bevoegdheden van de onderscheiden overheden vast, zij oefenen niet de *Kompetenz-Kompetenz* uit, maar geven zelf gestalte aan een (deel van het) klimaatbeleid, en dit in de plaats van de respectieve wetgevers die beschikken over klimaatbevoegdheden. De door de bijzondere wetgever bepaalde beginselen en doelstellingen gelden zowel voor de federale overheid als voor de gemeenschappen en gewesten. De bijzondere wetgever oefent aldus zelf klimaatbevoegdheden uit. Hij beperkt er zich niet toe de aangelegenheden te bepalen waarvoor de gewesten en gemeenschappen en – bij wege van uitzondering – de federale wetgever bevoegd is, noch tot het regelen van de “wijze” waarop zij hun bevoegdheden uitoefenen of van de “samenwerkingsvormen” die zij daarbij in acht dienen te nemen. De voorgestelde bepalingen gaan dan ook de bevoegdheid te buiten die de bijzondere wetgever aan de artikelen 39, 127, § 1, en 128, § 2, van de Grondwet kan ontlennen.

2.11. Ter verantwoording van hun bevoegdheid verwijzen de indieners van de voorstellen ten onrechte naar het zgn. klimaatresponsabiliseringsmechanisme neergelegd in artikel 65<sup>quater</sup> van de op grond van artikel 177 van de Grondwet uitgevaardigde bijzondere wet van 16 januari 1989 “betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten”. Wezenlijk voor dit “klimaatresponsabiliseringsmechanisme” is immers dat het een bevoegdheid aan een federale overheid – meer bepaald de Koning – toewijst. Weliswaar legde de bijzondere wetgever in een bijlage bij de bijzondere financieringswet een traject vast voor reducties in CO<sub>2</sub>-uitstoot die de gewesten moeten realiseren door het energiezuiniger maken van de woningen. Dit traject heeft evenwel slechts uitwerking voor zover de Koning niet zelf jaarlijks dit traject bepaalt. Het traject bindt de gewesten daarenboven niet bij de uitoefening van hun bevoegdheden. De gewesten kunnen zelf hun beleidsdoelstellingen vastleggen. Wanneer zij het traject niet naleven, gaan zij hun bevoegdheid niet te buiten, doch worden ze financieel gesanctioneerd. In die zin kan worden aangenomen dat de bijzondere wetgever door het klimaatfinancieringsmechanisme als een onderdeel van de financiering van de gewesten te bepalen, niet zelf een klimaatbevoegdheid heeft uitgeoefend.

2.12. Uit de analyse hierboven blijkt dat de artikelen 39, 127, § 1, en 128, § 1, van de Grondwet geen constitutionele grondslag kunnen bieden om bij bijzondere wet een klimaatbeleid te voeren. Om de algemene beginselen en doelstellingen van het klimaatbeleid vast te leggen die door alle overheden dienen te worden geëerbiedigd, dienen andere wegen te worden bewandeld.

Een eerste mogelijkheid bestaat erin dat de grondwetgever zelf de klimaatdoelstellingen kan vaststellen. Deze doelstellingen zouden kunnen worden opgenomen in het in 2014 voor herziening vatbaar verklaarde artikel 7<sup>bis</sup> uit titel I<sup>bis</sup> van de Grondwet over “Algemene beleidsdoelstellingen van het federale België, de gemeenschappen en gewesten”. Dit artikel legt thans reeds aan de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten op om rekening te houden met “de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties”. De grondwetgever

2.10. Les dispositions proposées ne définissent pas les compétences des différentes autorités, elles n'exercent pas la “*Kompetenz-Kompetenz*”, mais elles concrétisent elles-mêmes une (partie de la) politique climatique, et ce en lieu et place des législateurs respectifs qui disposent de compétences en matière climatique. Les principes et objectifs fixés par le législateur spécial s'appliquent tant à l'autorité fédérale qu'aux communautés et régions. Le législateur spécial exerce ainsi lui-même des compétences en matière climatique. Il ne se limite pas à définir les matières relevant de la compétence des régions et communautés et – par voie d'exception – du législateur fédéral, ni à régler le “mode” d'exercice de leurs compétences ou “les formes de coopération” auxquelles ils doivent se conformer en la matière. Les dispositions proposées excèdent dès lors la compétence que le législateur spécial peut tirer des articles 39, 127, § 1<sup>er</sup>, et 128, § 2, de la Constitution.

2.11. Pour justifier leur compétence, les auteurs des propositions font, à tort, référence au mécanisme dit de responsabilisation climat inscrit à l'article 65<sup>quater</sup> de la loi spéciale du 16 janvier 1989 “relative au financement des Communautés et des Régions”, édictée en vertu de l'article 177 de la Constitution. En effet, ce “mécanisme de responsabilisation climat” attribue essentiellement une compétence à une autorité fédérale, et plus précisément au Roi. Le législateur spécial a certes défini, dans une annexe de la loi spéciale de financement, une trajectoire en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> que les régions doivent suivre en rendant les habitations moins énergivores. Cette trajectoire ne produit toutefois ses effets que pour autant que le Roi ne la définit pas lui-même chaque année. En outre, cette trajectoire n'engage pas les régions dans l'exercice de leurs compétences. Celles-ci peuvent fixer elles-mêmes leurs objectifs politiques. Lorsqu'elles s'écarterent de la trajectoire, elles n'excèdent pas leur compétence, mais elles sont soumises à une sanction financière. En ce sens, on peut admettre que le législateur spécial n'a pas exercé lui-même une compétence en matière climatique en définissant le mécanisme de financement du climat comme élément du financement des régions.

2.12. Il ressort de l'analyse qui précède que les articles 39, 127, § 1<sup>er</sup>, et 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution ne sauraient procurer de fondement constitutionnel pour mener une politique climatique par le biais d'une loi spéciale. Il convient d'emprunter d'autres voies pour fixer les principes et objectifs généraux de la politique climatique qui doivent être respectés par l'ensemble des autorités.

Une première possibilité consiste à laisser au Constituant le soin de fixer lui-même les objectifs climatiques. Ceux-ci pourraient être inscrits à l'article 7<sup>bis</sup> du titre I<sup>bis</sup> de la Constitution “Des objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions”, soumis à révision en 2014. Cet article impose d'ores et déjà à l'État fédéral, aux communautés et aux régions de poursuivre “les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations”. Le Constituant pourrait fixer lui-même des objectifs climatiques contraignants précis



zou hetzij zelf precieze bindende klimaatdoelstellingen in artikel 7*bis* van de Grondwet kunnen vastleggen. Hij zou ook kunnen bepalen dat de staat, de gemeenschappen en gewesten de bindende klimaatstellingen die in een bijzondere meerderheidswet of in een gewone meerderheidswet worden bepaald dienen te eerbiedigen. De grondwetgever zou daarbij ook kunnen voorschrijven dat de (bijzondere) wetgever de klimaatdoelstellingen slechts kan bepalen na overleg, betrokkenheid, eensluitend advies of akkoord van de gemeenschappen en gewesten.

Ook de bijzondere wetgever zou op grond van de artikelen 39, 127, 1<sup>o</sup>, en 128, 2<sup>o</sup>, van de Grondwet de bevoegdheid om de klimaatdoelstellingen te bepalen kunnen voorbehouden aan de federale wetgever, als een uitzondering op de klimaatbevoegdheden waarover de gemeenschappen en de gewesten beschikken. Aldus zou de bijzondere wetgever niet zelf klimaatbevoegdheden uitoefenen, maar zich beperken tot de rol die de zijne is, namelijk de bevoegdheden (in dit geval op negatieve wijze) toewijzen aan de gemeenschappen en de gewesten. Ook een dergelijk bevoegdheidsvoorbehoud voor de federale wetgever zou overigens kunnen gepaard gaan met het bepalen van samenwerkingsvormen waardoor de federale overheid de beginselen en de doelstellingen van het klimaatbeleid slechts kan bepalen na overleg, betrokkenheid, eensluitend advies of akkoord van de gemeenschappen en gewesten. De bijzondere wetgever zou ook in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een verplichting tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord kunnen inschrijven. Ten slotte zou hij ook de werkingssfeer van het zgn. klimaatresponsabiliseringsmechanisme neergelegd in artikel 65*quater* van de bijzondere wet van 16 januari 1989 “betreffende de financiering van de gemeenschappen en gewesten”, kunnen uitbreiden.

## 2. De klimaatimpactanalyse

2.13. Artikel 4, § 2, van de voorstellen bepaalt dat elke regeringsbeslissing het voorwerp moet uitmaken van een “klimaatimpactanalyse”. Aangezien hiermee geregeld wordt op welke “wijze” de verschillende bevoegde overheden hun respectieve bevoegdheden dienen uit te oefenen, kan die bepaling worden ingepast in de artikelen 39, 127, § 1 (met uitzondering van het onderwijs – cf. verder) en 128, § 1, van de Grondwet. Opdat die bepaling ook van toepassing is op de Duitstalige Gemeenschap, zal zij in een artikel van de gewone wet van 31 december 1983 ter hervorming der instellingen van de Duitstalige Gemeenschap van overeenkomstige toepassing moeten worden verklaard (cf. artikel 130, § 1, van de Grondwet).

## 3. De klimaat- en energiedialoog/ de vorming en sensibilisering

2.14. Artikel 5, eerste lid, van de voorstellen stelt een klimaat- en energiedialoog in op verschillende niveaus waarin het brede publiek, lokale overheden, maatschappelijke organisaties, de bedrijfswereld, investeerders, adviesraden en andere betrokken partijen actief kunnen participeren en de verschillende mogelijke scenario's, ook op lange termijn voor het energie- en klimaatbeleid kunnen bespreken, en de vooruitgang van dit beleid kunnen beoordelen. Deze bepaling

à l'article 7*bis* de la Constitution. Il pourrait également prévoir que l'État, les communautés et les régions sont tenus de respecter les objectifs climatiques contraignants définis dans une loi à majorité spéciale ou dans une loi à majorité simple. Le Constituant pourrait également prescrire à cet égard que le législateur (spécial) ne peut fixer les objectifs climatiques qu'après concertation, participation, avis conforme ou accord des communautés et régions.

En vertu des articles 39, 127, 1<sup>o</sup>, et 128, 2<sup>o</sup>, de la Constitution, le législateur spécial pourrait également réserver au législateur fédéral le pouvoir de fixer les objectifs climatiques, comme une exception aux compétences en matière climatique dont disposent les communautés et régions. Ainsi, le législateur spécial n'exercerait pas lui-même les compétences en matière climatique, mais se limiterait au rôle qui est le sien, à savoir attribuer les compétences (en l'occurrence de manière négative) aux communautés et régions. Au demeurant, une telle réserve de compétence pour le législateur fédéral pourrait également être liée à la fixation de formes de coopération qui obligerait l'autorité fédérale à ne fixer les principes et objectifs de la politique climatique qu'après concertation, participation, avis conforme ou accord des communautés et régions. Le législateur spécial pourrait également inscrire une obligation de conclure un accord de coopération à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980. Enfin, il pourrait également étendre le champ d'application du mécanisme dit de responsabilisation climat inscrit à l'article 65*quater* de la loi spéciale du 16 janvier 1989 “relative au financement des Communautés et des Régions”.

## 2. L'évaluation de l'incidence sur le climat

2.13. L'article 4, § 2, des propositions dispose que toute décision gouvernementale doit faire l'objet d'une “évaluation de l'incidence sur le climat”. La manière dont les différentes autorités compétentes doivent exercer leurs compétences respectives étant ainsi définie, cette disposition peut s'inscrire dans les articles 39, 127, § 1<sup>er</sup> (à l'exception de l'enseignement – voir ci-après) et 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution. Pour que cette disposition trouve aussi à s'appliquer à la Communauté germanophone, elle devra être rendue applicable par analogie dans un article de la loi ordinaire du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (voir l'article 130, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution).

## 3. Dialogue sur le climat et l'énergie / formation et sensibilisation

2.14. L'article 5, alinéa 1<sup>er</sup>, des propositions met en place un dialogue multiniveaux sur le climat et l'énergie, dans le cadre duquel le grand public, les pouvoirs locaux, les organisations de la société civile, le monde des entreprises, les investisseurs, les conseils d'avis et les autres parties prenantes concernées peuvent s'investir activement et examiner les différents scénarios envisagés pour les politiques en matière d'énergie et de climat, y compris sur le long terme, et évaluer



kan geacht worden betrekking hebben op de “wijze” waarop de bevoegdheid wordt uitgeoefend. Aangezien daarenboven uit artikel 9, § 2, 2°, van de voorstellen volgt dat het Interfederaal klimaatagentschap de klimaat- en energiedialoog organiseert, kan worden aangenomen dat die bepaling valt in te passen in de bevoegdheden van de bijzondere wetgever. Hiervoor kan verwezen worden naar opmerking 2.16 van dit advies. De bijzondere wetgever kan dan ook deze bepaling aannemen. Ze zal bij een gewone wet van overeenkomstige toepassing moeten worden verklaard op de Duitstalige Gemeenschap.

2.15. Artikel 5, tweede lid, van de voorstellen bepaalt dat de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, elk wat hun bevoegdheden betreft de nodige onderwijs-, vormings- en sensibiliseringsmaatregelen nemen betreffende de klimaatproblematiek en de koolstofcyclus. Voor zover aan de gemeenschappen daardoor een verplichting inzake onderwijs wordt opgelegd, is deze bepaling in strijd met artikel 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, van de Grondwet. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vloeit immers voort dat de bijzondere wetgever niet vermag “afbreuk te doen aan de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs, die rechtstreeks uit de Grondwet voortvloeit”.<sup>19</sup> Hij kan aan die bevoegdheid geen uitzonderingen toevoegen.<sup>20</sup> Het komt de bijzondere wetgever derhalve ook niet toe die bevoegdheid van de gemeenschappen inzake onderwijs te beperken. De bijzondere wetgever zou op het vlak van onderwijs enkel de samenwerking met de overige deelgebieden kunnen regelen.

#### 4. De klimaatinstellingen

2.16. De artikelen 8, 9 en 11 van de voorstellen bevatten bepalingen die de samenwerking tussen (de verschillende organen van) de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, in de Interministeriële klimaatconferentie (artikel 8), in het Interfederaal Klimaatagentschap (artikel 9) en in het Interparlementair klimaatoverleg (artikel 11) beogen te regelen. Het regelen van dergelijke aangelegenheden kan *kennelijk* worden beschouwd als het regelen van hetzij de “samenwerking” tussen de verschillende bevoegde overheden, hetzij de “wijze” waarop de bevoegdheden worden uitgeoefend en kan aldus bij bijzondere wet worden geregeld. Dat deze bepalingen ook van toepassing zijn op de federale overheid is het noodzakelijke gevolg van het feit dat deze bepalingen regelen op welke wijze de deelgebieden dienen samen te werken binnen de opgerichte klimaatbeleidsinstellingen.

2.17. Artikel 10 van de voorstellen richt een Permanent Onafhankelijk Klimaatexpertencomité op. Voor zover dit comité geen klimaatbevoegdheden uitoefent die aan de Federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten toekomen, doch deze overheden slechts – verplicht of vrijwillig – ondersteunt in de uitoefening van hun bevoegdheden, kan dit artikel beschouwd worden als de regeling van de “wijze” waarop de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten hun bevoegdheden uitoefenen.

<sup>19</sup> GwH 20 oktober 2005, nr. 154/2005, B.4.2.

<sup>20</sup> GwH 23 februari 2005, nr. 44/2005, B.14.6.; GwH 20 oktober 2005, nr. 154/2005, B.4.3.

les progrès réalisés dans ces politiques. Cette disposition peut être réputée se rapporter au “mode” d’exercice de la compétence. Dès lors qu’il résulte en outre de l’article 9, § 2, 2°, des propositions que l’Agence interfédérale pour le climat organise le dialogue sur le climat et l’énergie, on peut admettre que cette disposition s’inscrit dans les compétences du législateur spécial. À cet égard, on peut également se reporter à l’observation 2.16 du présent avis. Le législateur spécial peut dès lors adopter cette disposition. Elle devra être rendue applicable par analogie à la Communauté germanophone dans une loi ordinaire.

2.15. L’article 5, alinéa 2, des propositions dispose que l’autorité fédérale, les communautés et les régions prennent les mesures nécessaires, chacune en ce qui concerne ses compétences, en matière d’enseignement, de formation continue et de sensibilisation à la problématique climatique et au cycle du carbone. Dans la mesure où les communautés se voient ainsi imposer une obligation en matière d’enseignement, cette disposition est contraire à l’article 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, de la Constitution. Il découle en effet de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que le législateur spécial ne peut pas “porter atteinte à la compétence communautaire en matière d’enseignement résultant directement de la Constitution”.<sup>19</sup> Il ne peut pas ajouter d’exceptions à cette compétence.<sup>20</sup> Il ne revient dès lors pas non plus au législateur spécial de limiter cette compétence des communautés en matière d’enseignement. En cette matière, le législateur spécial pourrait uniquement régler la coopération avec les autres entités fédérées.

#### 4. Les institutions liées au climat

2.16. Les articles 8, 9 et 11 des propositions renferment des dispositions visant à régler la coopération entre (les différents organes constituant) l’autorité fédérale, les communautés et les régions au sein de la Conférence interministérielle Climat (article 8), de l’Agence interfédérale pour le climat (article 9) et de la Concertation interparlementaire sur le climat (article 11). La réglementation de telles matières peut *de toute évidence* être considérée soit comme la réglementation de la “coopération” entre les différentes autorités compétentes, soit comme la réglementation du “mode” suivant lequel les compétences sont exercées, et peut dès lors être adoptée par la voie d’une loi spéciale. Le fait que ces dispositions s’appliquent également à l’autorité fédérale est la conséquence nécessaire de la circonstance que ces dispositions règlent la manière dont les entités fédérées doivent coopérer au sein des institutions de la politique climatique créées par les propositions.

2.17. L’article 10 des propositions établit un Comité permanent indépendant d’experts pour le climat. Dans la mesure où ce comité n’exerce pas de compétences climatiques qui sont du ressort de l’État fédéral, des communautés ou des régions, mais qu’il se contente d’assister ces autorités – sur une base obligatoire ou volontaire – dans l’exercice de leurs compétences, cet article peut être considéré comme réglant le “mode” suivant lequel l’autorité fédérale, les communautés et les régions exercent leurs compétences.

<sup>19</sup> C.C., 20 octobre 2005, n° 154/2005, B.4.2.

<sup>20</sup> C.C., 23 février 2005, n° 44/2005, B.14.6.; C.C., 20 octobre 2005, n° 154/2005, B.4.3.

2.18. Opdat de bepalingen in de artikelen 8, 9, 10 en 11 van de voorstellen ook van toepassing zijn op de Duitstalige Gemeenschap, zullen ze in een artikel van de gewone wet van 31 december 1983 “tot hervorming der instellingen van de Duitstalige Gemeenschap” van overeenkomstige toepassing moeten worden verklaard.

5. Het geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan en de langetermijnstrategie

2.19. De artikelen 12 tot 18 van de voorstellen bepalen op welke wijze het geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan en de langetermijnstrategie tot stand komen, kunnen worden gewijzigd of geactualiseerd en worden bekendgemaakt.

2.20. Artikel 12, tweede lid, van de voorstellen bepaalt welke terreinen (de vijf dimensies van de energie-unie) dit geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan bestrijkt. Het bepaalt daarmee alleen op welke terreinen de door artikel 8 tot 11 ingestelde instellingen concreet zullen samen werken, zonder dat deze bepaling zelf de verschillende aangelegenheden die op het klimaat betrekking hebben regelt. Het artikel kan dan ook geacht worden betrekking te hebben op het bepalen van de “samenwerkingsvormen” of op de “wijze” van uitoefening van bevoegdheid, waarvoor de bijzondere wetgever bevoegd is. Ook voor zover de voorstellen de rapportering van het geïntegreerd energie- en klimaatplan aan de organen van de EU regelen, mag worden aangenomen dat zij de “samenwerking” of de “wijze” regelen waarop de bevoegdheden worden uitgeoefend. De bijzondere wet kan ook deze bepalingen aannemen. Ze zullen bij gewone wet van overeenkomstige toepassing moeten worden verklaard op de Duitstalige Gemeenschap.

2.21. Luidens artikel 14, tweede en derde lid, van de voorstellen wordt het geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan “vastgesteld door de Interministeriële Conferentie” en zijn de “als zodanig aangeduide bepalingen bindend” voor de verschillende overheden, voor hun instellingen en diensten alsmede voor de instellingen en diensten die daarvan afhangen of onder hun toezicht staan.

Wat betreft de inhoud van de “bepalingen” van het geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan waaraan bindende kracht zal worden gegeven, dient het hiernavolgende te worden opgemerkt.

In zoverre het geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan bestaat uit de beleidsdoelstellingen en de beleidsintenties van de in de Interministeriële Klimaatconferentie vertegenwoordigde overheden, voor de realisatie waarvan elk van de laatstgenoemde overheden nog normatieve maatregelen en beslissingen zullen moeten nemen, kan de vaststelling van dit plan aanzien worden als het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden door de meergenoemde overheden waarbij zij – wat de in artikel 14, derde lid, bedoelde bepalingen betreft – zichzelf en de van hen afhangende en aan hun toezicht onderworpen diensten en instellingen binden. In dat geval kunnen de voorgestelde bepalingen geacht worden betrekking te hebben op het bepalen van de “samenwerkingsvormen” of op de “wijze” van uitoefening van bevoegdheid, waarvoor de bijzondere wetgever bevoegd is.

2.18. Afin que les dispositions des articles 8, 9, 10 et 11 des propositions s’appliquent aussi à la Communauté germanophone, ils devront être déclarés applicables *mutatis mutandis* dans un article de la loi ordinaire du 31 décembre 1983 “de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone”.

5. Le plan national intégré énergie-climat et la stratégie à long terme

2.19. Les articles 12 à 18 des propositions déterminent la façon dont le Plan national intégré énergie-climat et la stratégie à long terme sont établis, comment ils peuvent être modifiés ou actualisés et comment ils sont publiés.

2.20. L’article 12, alinéa 2, des propositions détermine les domaines (les cinq dimensions de l’Union de l’énergie) concernés par ce plan national intégré énergie-climat. Il se limite ainsi à définir les domaines dans lesquels les institutions créées aux articles 8 à 11 vont coopérer concrètement, mais ne règle pas lui-même les différentes matières relatives au climat. L’article peut donc être réputé porter sur la détermination des “formes de coopération” ou sur le “mode” d’exercice des compétences, pour lesquels le législateur spécial est compétent. Dans la mesure, également, où les propositions règlent la rédaction du rapport du plan national intégré énergie-climat à l’intention des organes de l’UE, l’on peut admettre qu’elles règlent la “coopération” ou le “mode” suivant lequel les compétences sont exercées. Ces dispositions peuvent également être adoptées par la loi spéciale. Elles devront être rendues applicables *mutatis mutandis* à la Communauté germanophone par une loi ordinaire.

2.21. Aux termes de l’article 14, alinéas 2 et 3, des propositions, le Plan national intégré Énergie-Climat est “adopté par la Conférence interministérielle” et les “dispositions désignées comme obligatoires dans le Plan” lient les différentes autorités, ainsi que leurs institutions et services, et les institutions et services qui en dépendent ou sont soumis à leur contrôle.

En ce qui concerne le contenu des “dispositions” du plan national intégré énergie-climat auxquelles il sera conféré force obligatoire, on observera ce qui suit.

En tant que le plan national intégré énergie-climat contient les objectifs et intentions politiques des autorités représentées au sein de la Conférence interministérielle climat, pour la réalisation desquels chacune de ces autorités devra encore prendre des décisions et des mesures normatives, l’établissement de ce plan peut être considéré comme l’exercice conjoint de compétences propres par les autorités précitées, qui les lient – en ce qui concerne les dispositions visées à l’article 14, alinéa 3 – elles-mêmes ainsi que les services et institutions qui en dépendent ou qui sont soumis à leur contrôle. Dans cette hypothèse, les dispositions proposées peuvent être réputées porter sur la détermination des “formes de coopération” ou sur le “mode” d’exercice des compétences, pour lesquels le législateur spécial est compétent.

Het kan echter niet worden aanvaard dat in het geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan normatieve bepalingen zouden worden opgenomen, daar dit in zou druisen tegen de grondwettelijk verankerde democratische werkingsregels op elk bevoegdheidsniveau om dergelijke bepalingen uit te vaardigen. Bovendien moet erop worden gewezen dat bij de uitoefening van normatieve bevoegdheid het legaliteitsbeginsel uit artikel 23, derde lid, van de Grondwet dient te worden in acht genomen, wat impliceert dat in beginsel de wet- decreet- of ordonnantiegever “in voldoende mate [dient] te regelen: de reikwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van de rechten bedoeld in artikel 23 van de Grondwet”.<sup>21</sup>

Artikel 14, derde lid, moet bijgevolg opnieuw onderzocht worden opdat, op zijn minst tijdens de parlementaire bespreking, gepreciseerd wordt wat het bindende karakter van de bepalingen van het plan die als bindend zijn aangeduid, juist inhoudt voor het optreden van de federale overheid en de verschillende deelentiteiten, en dit met inachtneming van de zonet in herinnering gebrachte beginselen.

## 6. De klimaatdag

2.22. De artikelen 19 tot 21 van de voorstellen hebben betrekking op de klimaatdag die door elk parlement zou worden georganiseerd. Wat betreft de gemeenschaps- en gewestinstellingen kan de bijzondere wetgever deze bepalingen uitvaardigen op grond van zijn bevoegdheid om de werking van deze instellingen te regelen.<sup>22</sup> Voor zover deze bepalingen evenwel betrekking hebben op de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, moeten ze overeenkomstig artikel 60 van de Grondwet in het reglement van deze parlementaire vergaderingen worden opgenomen. De

<sup>21</sup> In advies 63.964/4/VR van 16 oktober 2018 over een voorontwerp van ordonnantie “betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”, stelden de verenigde kamers van de Raad dat uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof “niet mag worden afgeleid dat de wetgever, nadat hij “het onderwerp” heeft bepaald van een sociaal, economisch of cultureel recht dat onder artikel 23 van de Grondwet valt, zonder meer aan de regering de bevoegdheid zou kunnen opdragen om de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van een dergelijk recht te bepalen ... de afdeling Wetgeving is van oordeel dat de verplichting om het onderwerp te bepalen van de maatregelen waarop de delegatie betrekking heeft in een aangelegenheid die bij artikel 23 van de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden, impliceert dat de wetgever de delegaties die hij aan de uitvoerende macht verleent, hoort af te bakenen door zelf de volgende elementen in voldoende mate te regelen: de reikwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van de rechten bedoeld in artikel 23 van de Grondwet.”

<sup>22</sup> Zie onder meer de artikelen 118, § 1, en 123, § 1, van de Grondwet. Wat betreft de Duitstalige Gemeenschap zal de beoogde regeling van toepassing moeten worden verklaard in een artikel van de gewone wet van 31 december 1983.

On ne peut cependant admettre que des dispositions normatives soient inscrites dans le plan national intégré énergie-climat, dès lors que ce procédé irait à l’encontre des règles de fonctionnement démocratique, consacrées par la Constitution, selon lesquelles ces dispositions sont adoptées à chaque niveau de compétence. En outre, il convient d’observer qu’il y a lieu de respecter le principe de légalité tiré de l’article 23, alinéa 3, de la Constitution dans le cadre de l’exercice du pouvoir normatif, ce qui implique qu’en principe, le législateur, le législateur décrétoal ou le législateur ordonnancier doit “régler” lui-même à suffisance les éléments suivants: la portée, les conditions d’octroi et le champ d’application personnel des droits visés à l’article 23 de la Constitution”<sup>21</sup>.

L’article 14, alinéa 3, doit dès lors être réexaminé afin que soit précisée, à tout le moins au cours des discussions parlementaires, la portée du caractère obligatoire des dispositions du Plan désignées comme telles sur l’action des différentes collectivités fédérale et fédérées, et ce dans le respect des principes qui viennent d’être rappelés.

## 6. Le jour du climat

2.22. Les articles 19 à 21 des propositions portent sur le jour du climat qui serait institué par chaque parlement. En ce qui concerne les institutions communautaires et régionales, le législateur spécial peut arrêter ces dispositions sur la base de sa compétence lui permettant de régler le fonctionnement de ces institutions<sup>22</sup>. Dans la mesure où ces dispositions concernent la Chambre des représentants et le Sénat, elles doivent figurer dans le règlement de ces assemblées parlementaires conformément à l’article 60 de la Constitution. Le législateur spécial n’est pas compétent en l’espèce. Étant donné qu’un tel dispositif peut également être inscrit dans le

<sup>21</sup> Dans l’avis 63.964/4/VR du 16 octobre 2018 sur un avant-projet d’ordonnance “relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel en Région de Bruxelles-Capitale”, les chambres réunies du Conseil écrivent qu’il ne peut être déduit de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle “que le législateur pourrait, après avoir déterminé “l’objet” d’un droit social, économique ou culturel entrant dans les prévisions de l’article 23 de la Constitution, attribuer sans plus au Gouvernement le pouvoir de déterminer la portée, les conditions d’octroi et le champ d’application personnel d’un tel droit ... la section de législation est d’avis que l’obligation de déterminer l’objet des mesures sur lesquelles la délégation porte dans une matière réservée au législateur par l’article 23 de la Constitution implique qu’il appartient à celui-ci d’encadrer les délégations qu’il accorde au pouvoir exécutif en réglant lui-même à suffisance les éléments suivants: la portée, les conditions d’octroi et le champ d’application personnel des droits visés à l’article 23 de la Constitution”

<sup>22</sup> Voir entre autres les articles 118, § 1<sup>er</sup>, et 123, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution. En ce qui concerne la Communauté germanophone, le dispositif envisagé devra être déclaré applicable dans un article de la loi ordinaire du 31 décembre 1983.

bijzondere wetgever is ter zake niet bevoegd. Aangezien zo'n regeling in het reglement van de gemeenschaps- en gewestparlementen ook mogelijk is op grond van artikel 44 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980<sup>23</sup>, komt het aan de bijzondere wetgever toe te oordelen of het raadzaam is om deze bepalingen te handhaven, dan wel ze te laten opnemen in het reglement van elk betrokken parlement.

E. Inaanmerkingneming van de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie

2.23.1. Zoals hierboven reeds vermeld,<sup>24</sup> dient eveneens rekening gehouden te worden met de grondwets-, wets- en decreetsbepalingen die betrekking hebben op de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie.

2.23.2. Wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, tonen de voorgaande opmerkingen aan dat de wet van 31 december 1983 aldus aangevuld moet worden dat de aanvaardbare bepalingen die in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ingevoegd zouden worden erop toepasselijk gemaakt worden. Ook daar wordt naar verwezen.

2.23.3. Wanneer in de voorliggende wetsvoorstellen sprake is van de bevoegdheid of het beleid van de gemeenschappen en de gewesten, zoals bijvoorbeeld in artikel 6, § § 1 en 2, van de voorstellen, dient ervan uitgegaan te worden dat het eveneens gaat om de bevoegdheid die en het beleid dat respectievelijk op grond van de artikelen 135<sup>25</sup> en 138<sup>26</sup> van de Grondwet aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en aan de Franse Gemeenschapscommissie overgedragen is.

<sup>23</sup> Zie ook de artikelen 28, eerste lid, en 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 "met betrekking tot de Brusselse Instellingen" en artikel 44 van de voormelde wet van 31 december 1983.

<sup>24</sup> In dat verband wordt verwezen naar punt 2.5, *in fine*, van dit advies.

<sup>25</sup> Aan die bepaling is uitvoering gegeven bij verschillende bepalingen van boek III van de bijzondere wet van 12 januari 1989 "met betrekking tot de Brusselse Instellingen". Meer bepaald uit de artikelen 60, vierde lid, en 63, van die bijzondere wet vloeit voort dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie onder de in die artikelen bepaalde voorwaarden in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad bij ordonnantie de bicommunautaire persoonsgebonden aangelegenheden regelt, naast de aangelegenheid van de gezinsbijslag.

<sup>26</sup> Met toepassing van die bepaling zijn onder meer aangenomen: het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 "betreffende de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie wordt overgedragen", evenals het decreet van 4 april 2014 van de Franse Gemeenschapscommissie en het decreet van 11 april 2014 van het Waalse Gewest met ongeveer hetzelfde opschrift, waaruit voortvloeit dat die laatstgenoemde twee bevoegdheidsniveaus bij decreten bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefenen.

règlement des parlements communautaires et régionaux sur la base de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980<sup>23</sup>, il appartient au législateur spécial d'apprécier s'il est recommandé de maintenir ces dispositions ou de les voir intégrées dans le règlement de chaque parlement concerné.

E. La prise en considération de la Communauté germanophone, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française

2.23.1. Ainsi qu'il a déjà été exposé<sup>24</sup>, il convient de tenir compte également des dispositions constitutionnelles, légales et décrétales qui sont relatives à la Communauté germanophone, à la Commission communautaire commune et à la Commission communautaire française.

2.23.2. S'agissant de la Communauté germanophone, les observations qui précèdent indiquent la nécessité de compléter la loi du 31 décembre 1983 pour lui rendre applicables les dispositions admissibles qui seraient insérées dans la loi spéciale du 8 août 1980. Il y est également renvoyé.

2.23.3. Lorsque, dans les propositions de loi à l'examen, il est question des compétences ou des politiques des communautés et des régions, comme par exemple à l'article 6, § § 1<sup>er</sup> et 2, des propositions, il y a lieu de considérer que cela concerne également celles dont l'exercice a été transféré à la Commission communautaire commune et à la Commission communautaire française sur les bases respectives des articles 135<sup>25</sup> et 138<sup>26</sup> de la Constitution.

<sup>23</sup> Voir aussi les articles 28, alinéa 1<sup>er</sup>, et 72, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 "relative aux Institutions bruxelloises" et l'article 44 de la loi précitée du 31 décembre 1983.

<sup>24</sup> Il est sur ce point renvoyé au 2.5 *in fine* du présent avis.

<sup>25</sup> Il a été procuré exécution à cette disposition par plusieurs dispositions du livre III de la loi spéciale du 12 janvier 1989 "relative aux Institutions bruxelloises". Il résulte plus spécialement des articles 60, alinéa 4, et 63 de cette loi spéciale que, dans les conditions qu'ils précisent, la Commission communautaire commune exerce par ordonnance dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale les matières personnalisables bicommunautaires, outre celle relative aux prestations familiales.

<sup>26</sup> En application de cette disposition, ont été notamment adoptés: le décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 "relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française", ainsi que les décrets du 4 avril 2014 de la Commission communautaire française et du 1 avril 2014 de la Région wallonne portant le même intitulé, dont il résulte que ces deux derniers niveaux de pouvoir exercent par décrets des compétences de la Communauté française.

Wanneer in de voorstellen daarentegen sprake is van de betrokkenheid of de tussenkomst van de deelentiteiten als zodanig op organiek vlak, zoals bijvoorbeeld in de artikelen 2, 8, tweede lid, 9, § 3, 10, § 2, 4° tot 6°, en § 10, 11, § 2, 14, derde en vierde lid, van de voorstellen, is er geen reden om die twee gemeenschapscommissies daarvan uit te sluiten. Een aanpassing van artikel 11, § 3, van de voorstellen, dat niet uitdrukkelijk voorziet in de betrokkenheid van “delegaties” van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie bij de Interparlementaire Klimaatcommissie, is evenwel niet vereist aangezien het gaat om vergaderingen van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en een “delegatie” van dat parlement deel zal uitmaken van die Commissie.

\*

Onder voorbehoud van de voorgaande opmerkingen worden de hiernavolgende meer bijzondere opmerkingen gemaakt.

\*

#### ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE VOORSTELLEN

##### A. Algemene opmerking over de beide voorstellen

Het verdient aanbeveling dat de indieners van de beide voorstellen de interne verwijzingen naar andere bepalingen van de voorstellen grondig nakijken.

Zo dient in de artikelen 12 en 20 van de voorstellen te worden verwezen naar artikel 6 in plaats van naar artikel 5. In artikel 13, § 2, van de beide voorstellen dient te worden verwezen naar de dialoog bedoeld in artikel 5 in plaats van artikel 4.

In het voorstel 3520/001 dienen minstens ook de interne verwijzingen in de artikelen 7, 8, 9, 10, 13, 15, 20 en 21 te worden aangepast.

##### B. Bijzondere opmerkingen over de beide voorstellen

###### Artikel 4

In paragraaf 3 blijven de inhoud en de strekking van de “geldende algemene beginselen van milieubeleid” te onduidelijk om juridisch werkzaam te kunnen zijn.

In de toelichting bij het “academische voorstel van bijzondere klimaatwet” staat het volgende te lezen:

“Artikel 3, § 3vermeldt de beginselen die van toepassing zijn op het in deze wet bedoelde klimaatbeleid en zijn uitvoering. In eerste orde verwijst paragraaf drie naar de algemene beginselen van milieubeleid, zoals daar zijn het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat de vervuiler betaalt, het beginsel van de voorkeur voor brongerichte maatregelen, het voorzorgsbeginsel, het standstill-beginsel, het her-

En revanche, lorsque les propositions envisagent la participation ou l'intervention des entités fédérées en tant que telles sur un plan organique, comme par exemple aux articles 2, 8, alinéa 2, 9, § 3, 10, § 2, 4° à 6°, et § 10, 11, § 2, 14, alinéas 3 et 4, des propositions, il n'y a aucune raison d'en exclure ces deux commissions communautaires. Il n'est toutefois pas requis d'adapter l'article 11, § 3, des propositions qui ne prévoit pas expressément la participation de “délégations” de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune et de l'Assemblée de la Commission communautaire française à la Commission interparlementaire sur le climat, puisque ces assemblées sont issues du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, dont une “délégation” fera partie de cette Commission.

\*

C'est sous réserve des observations qui précèdent que celles plus particulières qui suivent sont émises.

\*

#### EXAMEN DU TEXTE DES PROPOSITIONS

##### A. Observations générales relatives aux deux propositions

Les auteurs des deux propositions devraient soumettre à un examen approfondi les références internes à d'autres dispositions des propositions.

C'est ainsi qu'aux articles 12 et 20 des propositions, il y a lieu de viser l'article 6 au lieu de l'article 5. À l'article 13, § 2, des deux propositions, on fera référence au dialogue visé à l'article 5 et non à l'article 4.

Dans la proposition 3520/001, on adaptera au moins les références internes dans les articles 7, 8, 9, 10, 13, 15, 20 et 21.

##### B. Observations particulières relatives aux deux propositions

###### Article 4

Au paragraphe 3, le contenu et la portée des “principes généraux applicables en matière environnementale” n'apparaissent pas de manière suffisante pour avoir une portée juridique contribuant à leur effectivité.

Selon les développements de la “proposition académique relative à la loi spéciale climat”:

“L'article 3, § 3, énonce les principes applicables à la politique climatique visée dans la loi proposée et à sa mise en œuvre. Le paragraphe 3 renvoie en premier lieu aux principes généraux de la politique environnementale, tels que le principe de prévention, le principe du pollueur-payeur, le principe de la préférence pour des mesures agissant à la source, le principe de précaution, le principe du standstill, le



stelbeginsel, het beginsel van duurzaam beheer alsook het integratiebeginsel, zoals onder meer ook vermeld in artikel 4 van de Wet ter bescherming van het Mariene Milieu en in de gewestelijke milieuwetgeving. Het spreekt voor zich dat ook de beginselen vermeld in artikel 3 van het Klimaatverdrag hierbij inbegrepen zijn.”

Die beginselen zouden beter uitdrukkelijk worden vermeld in de tekst zelf van artikel 4, § 3. Voor de beginselen die daarin worden geformuleerd, kan echter een verwijzing volstaan naar artikel 3 (“Beginnelsen”) van het Raamverdrag van de Verenigde Naties “inzake klimaatverandering”.

#### Artikelen 5 en 9

1. Bij artikel 9 wordt voor heel België een Interfederaal Klimaatsagentschap opgericht.

In de toelichting bij het “academische voorstel van bijzondere klimaatwet” wordt het volgende gesteld:

“Het Agentschap is niet geconcipieerd als een afzonderlijk rechtspersoon met een eigen administratie, maar eerder als een gemeenschappelijke werk- en ontmoetingsplaats voor de betrokken ambtenaren van de verschillende betrokken overheden van de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen.”<sup>27</sup>

Volgens artikel 9, § 3, van beide voorstellen bestaat het Agentschap uitsluitend uit “vertegenwoordigers” van de administraties van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten.

In de artikelsgewijze toelichting bij het “academische voorstel van bijzondere klimaatwet” wordt er voorts op gewezen dat “[h]et Agentschap bestaat uit vertegenwoordigers van de administratie van de federale overheid, de administraties van de gemeenschappen en de administraties van de gewesten (artikel 8, § 3). De idee is dan ook dat elk van deze overheden er een eigen team voor samenstelt, waarbij het voor de hand ligt dat de federale overheid en de gewesten o.m. voor de detachering zouden kiezen van personen uit de reeds bestaande eigen klimaatadministraties. Het samenwerken op één werkplek zou tot een verhoogde effectiviteit, coherentie en kostenefficiëntie moeten leiden. De eigenlijke organisatie van een gecoördineerde werking van het geheel aan menskracht valt buiten het bestek van deze bijzondere wet. Daar bestaan oplossingen voor waarmee praktijkervaring is opgedaan in het kader van samenwerkingsakkoorden”.<sup>28</sup>

Er is geen enkele hogere rechtsregel die vereist dat dat Agentschap over rechtspersoonlijkheid beschikt,<sup>29</sup> zelfs als

<sup>27</sup> Toelichting, 14.

<sup>28</sup> De toelichting vermeldt in dat verband artikel 32, § 2, “van het Seveso-Samenwerkingsakkoord van 2016” als voorbeeld.

<sup>29</sup> Vergelijk met artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en met de legaliteitsvereisten die daarin vervat zijn betreffende “oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht” van de instellingen met rechtspersoonlijkheid die de gemeenschappen en de gewesten oprichten. Die bepaling geldt echter niet voor de bijzondere wetgever zelf.

principe de réparation, le principe de gestion durable ainsi que le principe d’intégration, ainsi qu’ils figurent notamment dans l’article 4 de la loi visant la protection du milieu marin et dans la législation environnementale régionale. Il va sans dire que les principes repris dans l’article 3 de la Convention sur le climat y sont inclus”.

Mieux vaudrait mentionner ces principes de manière expresse dans le texte même de l’article 4, § 3. Une référence à l’article 3 (“Principes”) de la Convention-Cadre des Nations Unies “sur les changements climatiques” pouvant toutefois suffire quant aux principes qui y sont énoncés.

#### Articles 5 et 9

1. L’article 9 établit, pour toute la Belgique, une Agence interfédérale pour le climat.

Selon les développements de la “proposition académique relative à la loi spéciale climat”:

“L’Agence n’est pas conçue comme une entité juridique distincte dotée de sa propre administration, mais plutôt comme un lieu commun ou les fonctionnaires concernés des différentes autorités du pouvoir fédéral, des Régions et des Communautés se rencontrent et collaborent”<sup>27</sup>.

Aux termes de l’article 9, § 3, des deux propositions, l’Agence est composée exclusivement “de représentants” des administrations de l’autorité fédérale, des Communautés et des Régions.

Le commentaire des articles de la “proposition académique relative à la loi spéciale” précise encore que “L’Agence est composée de représentants de l’administration fédérale, des administrations des Communautés et des administrations des Régions (article 8, § 3). L’idée est que chacune de ces autorités constitue sa propre équipe. Il est évident que l’autorité fédérale et les Régions devront notamment opter pour le détachement de personnes déjà actives au sein de leurs propres administrations en charge du climat. La présence de l’ensemble du personnel sur un même site permettrait de renforcer l’efficacité et la cohérence et d’optimiser le rapport coût/efficacité. L’organisation proprement dite du fonctionnement coordonné de l’ensemble du personnel ne relève pas du champ d’application de la future loi spéciale. Il conviendra de s’inspirer, à cet égard, de l’expérience pratique développée dans le cadre d’accords de coopération”<sup>28</sup>.

Aucune règle de droit supérieure ne requiert que cette Agence dispose d’une personnalité juridique<sup>29</sup>, même si

<sup>27</sup> Développements, p. 14.

<sup>28</sup> Le commentaire donne, à cet égard, l’exemple de l’article 32, § 2, “de l’accord de coopération Seveso de 2016”.

<sup>29</sup> Comparer avec l’article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 et avec les exigences de légalité qu’il contient en ce qui concerne “la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle” des organismes revêtus de la personnalité juridique que créent les communautés et des régions; cette disposition ne s’impose toutefois pas au législateur spécial lui-même.

daardoor praktische moeilijkheden dreigen te ontstaan, bijvoorbeeld ten aanzien van eventuele geschillen in verband met de burgerlijke aansprakelijkheid van het Agentschap. Dat neemt niet weg dat de tekst van de voorstellen, in lijn met die commentaar, niet in de minste regel voorziet voor de organisatie of de werkwijze van het Agentschap. De tekst bepaalt enkel dat het Agentschap uit vertegenwoordigers van de federale administratie, van de administratie van de gemeenschappen en van de administratie van de gewesten bestaat, en stelt zelfs niet het aantal vertegenwoordigers vast (artikel 9, § 3, van de voorstellen).

Als het, zoals uit de toelichting van het “academische voorstel van bijzondere klimaatwet” blijkt, de bedoeling is te bepalen dat de regels voor de organisatie en voor de werkwijze van het Agentschap worden vastgesteld bij een samenwerkingsakkoord tussen de betrokken entiteiten, moet dat uitdrukkelijk worden geformuleerd in artikel 9 en moet de inwerkingtreding van de voorgestelde tekst afhankelijk worden gemaakt van het sluiten van dat akkoord, omdat de regeling die uit de voorstellen voortvloeit pas volledige uitwerking kan hebben indien het bestaan van het Agentschap voorondersteld is.

Is dat niet het geval, dient de tekst van artikel 9 te worden aangevuld met de precieze samenstelling van dat Agentschap en met minimumregels voor de organisatie ervan, in termen van structuur en interne werkwijze, zodat in de tekst van de voorstellen, die op dat punt telkens moet worden aangevuld, het orgaan van het Agentschap kan worden aangewezen dat bevoegd is om in naam van het Agentschap te handelen wanneer de maatregelen worden goedgekeurd die volgens de tekst het optreden van het Agentschap vereisen.<sup>30</sup>

2. Het is des te noodzakelijker de regels voor de werkwijze van het Agentschap vast te stellen, of daarin te voorzien, daar dat Agentschap, naar luid van artikel 9, § 2, 2°, van de voorstellen, inzonderheid belast wordt met “het organiseren van de dialoog als bedoeld in artikel 4 [lees: 5]”, wat een essentieel onderdeel is van het voorgestelde dispositief.

In zijn huidige vorm geeft artikel 5 louter artikel 11 van Verordening (EU) 2018/1999 weer, wat overbodig is, en in principe zelfs verboden, gelet op het feit dat de Verordening rechtstreeks toepasselijk is. Het staat daarentegen aan de lidstaten om “een klimaat- en energiedialoog op verschillende niveaus” in te stellen.

Krachtens die bepaling zullen in die “klimaat- en energiedialoog op verschillende niveaus” met name “het brede publiek”, “maatschappelijke organisaties”, “investeerders, adviesraden en andere betrokken partijen” moeten kunnen participeren.

<sup>30</sup> De bevoegdheden van het Agentschap worden in artikel 9, § 2, van beide voorstellen bepaald. Het optreden van het Agentschap is ook aan de orde in de artikelen 10, § 2, 5°, 13, § 1 en § 2, tweede lid, 16, tweede lid, 17, eerste lid, en 18, eerste lid, van voorstel 3517/001 en in de artikelen 10, § 2, 5°, 13, eerste en derde lid, 16, tweede lid, 17, eerste lid, en 18, eerste lid, van voorstel 3520/001.

pareille figure risque de susciter des difficultés pratiques, eu égard par exemple à d'éventuels contentieux liés à sa responsabilité civile. Il n'en reste pas moins que, dans la ligne de ces commentaires, le texte des propositions ne prévoit aucune règle même minimale d'organisation ou de fonctionnement de l'Agence, si ce n'est qu'elle sera composée de représentants de l'administration fédérale, des administrations des communautés et des régions sans même que leur nombre ne soit déterminé (article 9, § 3, des propositions).

Si, ainsi qu'en attestent les développements de la “proposition académique relative à la loi spéciale climat”, l'intention est de prévoir que les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence seront fixées par accord de coopération entre les entités concernées, il faudrait l'énoncer explicitement à l'article 9 et subordonner l'entrée en vigueur du texte proposé à la conclusion de cet accord puisque, pour sortir tous ses effets, le mécanisme qui résulte des propositions suppose l'existence de l'Agence.

À défaut, il conviendra de compléter le texte de l'article 9 en déterminant la composition exacte de cette Agence et son organisation minimale en termes de structure et de fonctionnement interne pour permettre que le texte des propositions, qui sera chaque fois complété sur ce point, puisse désigner quel organe de celle-ci est compétent pour agir en son nom dans le cadre de l'adoption des mesures pour lesquelles le texte prévoit son intervention<sup>30</sup>.

2. Il est d'autant plus nécessaire d'énoncer ou d'envisager les règles de fonctionnement de l'Agence que celle-ci, aux termes de l'article 9, § 2, 2°, des propositions, est notamment chargée “de l'organisation du dialogue visé à l'article 4 [lire: 5]”, lequel est un élément essentiel du dispositif proposé.

L'article 5 se borne, en l'état, à reproduire l'article 11 du Règlement (UE) 2018/1999, ce qui est superflu, et même en principe prohibé, compte tenu du caractère directement applicable du Règlement. Il incombe en revanche aux États membres de mettre en place “le dialogue multiniveaux sur le climat et l'énergie”.

En vertu de cette disposition, ce “dialogue multiniveaux sur le climat et l'énergie” devra associer notamment “le grand public”, “les organisations de la société civile”, “les investisseurs”, les “conseils d'avis” et “les autres parties prenantes”.

<sup>30</sup> Les compétences de l'Agence sont fixées à l'article 9, § 2, des deux propositions. Son intervention est également envisagée aux articles 10, § 2, 5°, 13, § 1<sup>er</sup> et 2, alinéa 2, 16, alinéa 2, 17, alinéa 1<sup>er</sup>, et 18, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition n° 3517/001 et aux articles 10, § 2, 5°, 13, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, 16, alinéa 2, 17, alinéa 1<sup>er</sup>, et 18, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition n° 3520/001.

Zoals evenwel uiteengezet is in de voorgaande opmerking, is het Agentschap een bestuursorgaan dat geen politieke verantwoordelijkheid heeft.

Gelet op de belangrijke rol die voor die dialoogstructuur is weggelegd in het kader van de beoogde tenuitvoerlegging van de voorstellen en van de werkzaamheid ervan,<sup>31</sup> is het weliswaar aanvaardbaar dat het Agentschap die dialoog *in concreto* organiseert. De basisregels van de institutionele en organisatorische contouren ervan, die in deze fase erg vaag zijn,<sup>32</sup> meer in het bijzonder wat de vaststelling betreft van het spectrum van de betrokken personen en instellingen, mogen echter niet toevertrouwd worden aan het Agentschap.

Die kwesties reiken verder dan de aangelegenheid van de secundaire of technische maatregelen waarvan algemeen aanvaard wordt dat de regeling ervan rechtstreeks toevertrouwd kan worden aan een bestuur.

Bijgevolg moet ervoor gezorgd worden dat ze op zijn minst vallen onder de beslissingsbevoegdheid van de Interministeriële Klimaatconferentie, die dan het Agentschap daadwerkelijk zal kunnen belasten met de praktische organisatie van de beoogde dialoog.

De artikelen in kwestie moeten herzien worden in het licht van die opmerking.

3. In artikel 9, § 2, 1°, dienen de woorden “van een ontwerp” te worden vervangen door de woorden “van een voorontwerp”.

#### Artikel 8

1. Daar waar artikel 31*bis* van de gewone wet van 9 augustus 1980 “tot hervorming der instellingen” de oprichting van Interministeriële Conferenties toekent aan het Overlegcomité, richt artikel 8 van de voorstellen, in afwijking van eerstgenoemde bepaling, de Interministeriële Klimaatconferentie rechtstreeks op.

Uit de bewoordingen “onder meer” in het derde lid van artikel 8, kan worden afgeleid dat deze Interministeriële Conferentie nog bijkomende opdrachten dan deze die in het derde lid wordt beschreven kan uitvoeren. Geen enkele bepaling van het voorstel regelt de werking van de Interministeriële Klimaatconferentie. Uit de toelichting van het academische voorstel van bijzondere klimaatwet (p. 13-14), blijkt dat deze Interministeriële Conferentie aan dezelfde regels is onderworpen als deze die worden opgericht door het Overlegcomité. Als dat ook effectief de bedoeling is van de indieners van de voorstellen, verdient het aanbeveling om zulks uitdrukkelijk te bepalen en om uitdrukkelijk de verhouding te regelen tussen het voorgestelde artikel 8 en het reeds genoemde artikel 31*bis* van de gewone wet van 9 augustus 1980.

2. Artikel 8, derde lid, van de voorstellen bepaalt dat de Interministeriële Conferentie onder meer belast is met het

<sup>31</sup> Naast artikel 5 van het voorstel dient men eveneens oog te hebben voor de artikelen 7, § 3, en 12, tweede lid, van het voorstel.

<sup>32</sup> Zie eveneens de voorgaande opmerking.

Or, ainsi qu'il a été exposé dans l'observation précédente, l'Agence est un organe administratif, dépourvu de responsabilité politique.

Compte tenu du rôle important joué par cette structure de dialogue dans le cadre de la mise en œuvre envisagée des propositions et de leur effectivité<sup>31</sup>, il peut certes être admis que l'Agence organise concrètement ce dialogue. Toutefois, les règles de base de ses contours institutionnels et organisationnels, qui sont à ce stade fort imprécis<sup>32</sup>, spécialement quant à la détermination du spectre des personnes et organismes impliqués, ne peuvent être confiés à l'Agence.

Ces questions dépassent l'ordre des mesures secondaires ou techniques dont il est généralement admis que le règlement peut en être directement confié à une administration.

Par conséquent, elles doivent à tout le moins être confiées au pouvoir décisionnel de la Conférence interministerielle Climat, laquelle pourra alors effectivement charger l'Agence de l'organisation pratique du dialogue envisagé.

Les articles concernés seront revus à la lumière de cette observation.

3. A l'article 9, § 2, 1°, il convient de remplacer les mots “du projet” par les mots “de l'avant-projet”.

#### Article 8

1. Alors que l'article 31*bis* de la loi ordinaire du 9 août 1980 “de réformes institutionnelles” confie la constitution de conférences interministerielles au Comité de concertation, l'article 8 des propositions, par dérogation à la disposition citée en premier, crée directement la Conférence interministerielle Climat.

Il peut se déduire du mot “notamment”, à l'alinéa 3 de l'article 8, que cette Conférence interministerielle peut exercer d'autres missions encore que celles décrites à l'alinéa 3. Aucune disposition de la proposition ne règle le fonctionnement de la Conférence interministerielle Climat. Il ressort des développements de la proposition académique relative à la loi spéciale climat (pp. 13-14) que cette Conférence interministerielle est soumise aux mêmes règles que les conférences interministerielles créées par le Comité de concertation. Si telle est bien l'intention des auteurs des propositions, il est recommandé de le préciser expressément et de régler explicitement l'articulation entre l'article 8 proposé et l'article 31*bis* précité de la loi ordinaire du 9 août 1980.

2. L'article 8, alinéa 3, des propositions prévoit que la Conférence interministerielle sera notamment chargée de

<sup>31</sup> Outre l'article 5 de la proposition, il convient d'avoir égard aux articles 7, § 3, et 12, alinéa 2, de la proposition.

<sup>32</sup> Voir également l'observation précédente.

vaststellen van het voorontwerp van geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan, het vaststellen van het plan zelf en zijn actualisering. De artikelen 13, § 3, en 14, tweede lid, van de voorstellen bepalen dat respectievelijk het ontwerpplan en het geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan worden vastgesteld door de Interministeriële Klimaatconferentie. Artikel 13, § 1, stelt evenwel dat het voorontwerp van het geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan wordt opgesteld door het Agentschap. De discrepantie met betrekking tussen het opstellen van het voorontwerp van klimaatplan tussen artikel 8, derde lid en 13, § 1, moet worden weggewerkt en de bepalingen moeten beter op elkaar worden afgestemd.

#### Artikel 10

1. Paragraaf 4 bepaalt dat de leden van het Klimaatexpertencomité benoemd worden door de Senaat, op voorstel van de universiteiten en de “instellingen voor wetenschappelijk onderzoek”.

Het is niet duidelijk welke instellingen een “instelling voor wetenschappelijk onderzoek” vormen in de zin van de voorstellen.

Teneinde verwarring te voorkomen in verband met de toepassing van de bepaling in kwestie, zou ze verduidelijkt moeten worden.

2. Luidens artikel 10, § 7, van de voorstellen worden de kredieten die nodig zijn voor de werking van het Comité “ingeschreven op het budget van de dotaties”. Noch uit de bepaling, noch uit de toelichting bij de voorstellen, noch uit de toelichting bij het academische voorstel van bijzondere klimaatwet, wordt expliciet bepaald welke begroting deze kredieten moet voorzien. Gelet op de vergelijking die toelichting bij het academische voorstel van bijzondere klimaatwet (p. 19) wordt gemaakt met het Comité P, lijkt dit de federale begroting te zijn. Het verdient aanbeveling een en ander te verduidelijken.

3. In de Franse tekst van paragraaf 10 dient het woord “Chambre” vervangen te worden door de woorden “Chambre des représentants”.

#### Artikel 12

In het eerste lid van artikel 12 van de voorstellen wordt bepaald dat 31 december 2018 de uiterlijke datum is voor de opstelling en indiening bij de Europese Commissie van het eerste ontwerp van geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan. Deze uiterste datum is ondertussen verstreken.

Gevraagd wat de bedoeling is van deze bepaling, of het ontwerp van geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan is tot stand gekomen en hoe dat dan gebeurd is, gaven de indieners van de beide wetsvoorstellen hierbij de volgende toelichting:

“Artikel 3, lid 1, van de – rechtstreeks werkende – EU Verordening bepaalt dat elke lidstaat uiterlijk op 31 december 2019

l'adoption de l'avant-projet de Plan national intégré Énergie-Climat, de l'adoption du Plan lui-même et de son actualisation. Les articles 13, § 3, et 14, alinéa 2, des propositions disposent respectivement que le projet de Plan et le Plan national intégré Énergie-Climat sont établis par la Conférence interministérielle Climat. Or, l'article 13, § 1<sup>er</sup>, prévoit que l'avant-projet de Plan national intégré Énergie-Climat est élaboré par l'Agence. Il convient d'éliminer la discordance qui existe entre l'article 8, alinéa 3, et l'article 13, § 1<sup>er</sup>, au niveau de l'élaboration de l'avant-projet de Plan climat et de mieux harmoniser ces dispositions.

#### Article 10

1. Le paragraphe 4 prévoit que les membres du Comité d'experts pour le climat sont désignés par le Sénat, sur proposition des universités et des “institutions de recherche scientifique”.

Il n'apparaît pas clairement quelle institution est censée constituer une “institution de recherche scientifique” au sens des propositions.

Pour éviter toute ambiguïté quant à son application, la disposition concernée devrait être clarifiée

2. Selon l'article 10, § 7, des propositions, les crédits nécessaires au fonctionnement du Comité sont “inscrits au budget des dotations”. Ni la disposition, ni les développements des propositions ou ceux de la proposition académique relative à la loi spéciale climat ne déterminent explicitement quel budget doit prévoir ces crédits. Compte tenu de la comparaison avec le Comité P, faite dans les développements de la proposition académique relative à la loi spéciale climat (p. 19), il semble que ce soit le budget fédéral. Il est recommandé de préciser ce point.

3. Au paragraphe 10, dans la version française, il convient de remplacer le mot “Chambre” par les mots “Chambre des représentants”.

#### Article 12

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 12 des propositions dispose que le 31 décembre 2018 est la date limite pour établir le premier projet de Plan national intégré Énergie-Climat et le présenter à la Commission européenne. Cette date limite a entre-temps expiré.

Interrogés quant à la question de savoir quel est le but de cette disposition, si le projet de Plan national intégré Énergie-Climat a été élaboré et si oui, comment, les auteurs des deux propositions de loi ont donné les explications suivantes:

“Artikel 3, lid 1, van de – rechtstreeks werkende – EU Verordening bepaalt dat elke lidstaat uiterlijk op 31 decem-

en dan uiterlijk op 1 januari 2029 en vervolgens om de tien jaar een geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan indient bij de Europese Commissie. De plannen bevatten de elementen die zijn vermeld in artikel 3, lid 2, en in bijlage I. Het eerste plan heeft betrekking op de periode van 2021 tot en met 2030 en houdt rekening met het perspectief op langere termijn. De daaropvolgende plannen hebben betrekking op de tienjarige periode die onmiddellijk volgt op het einde van de door het vorige plan bestreken periode. De inhoudelijke vereisten van het NEKP zijn nader gepreciseerd in de rechtstreeks van toepassing zijnde Verordening en moeten derhalve – en mogen derhalve – niet hernomen te worden. De aandacht wordt erop getrokken dat in artikel 11, lid 2, van de voorgestelde bijzondere wet uitdrukkelijk wordt bepaald dat de nationale doelstellingen, zoals bepaald in artikel 6, dienen geëerbiedigd worden. Op die manier wordt gewaarborgd dat de door de bijzondere wet vastgestelde doelstellingen doorwerken in de planning die er op gericht is deze doelstellingen periodiek te operationaliseren.

De ontwerpplannen moeten één jaar voordien ingediend worden. De datum voor de indiening van het eerste ontwerpplan was 31 december 2018. Het spreekt vanzelf dat de procedure zoals bepaald door de voorgestelde bijzondere wet daarbij nog niet gevolgd kon worden. Het Ontwerp van Belgisch Geïntegreerd Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030 werd op 19 december 2018 goedgekeurd (dan wel werd daarvan kennis genomen dit is niet duidelijk) door het Overlegcomité<sup>1</sup>. Bij een spoedige inwerkingtreding van de voorgestelde bijzondere wet zal het mogelijk zijn de voorziene procedure alsnog te volgen voor wat de vaststelling van het BNEKP 2021-2030 betreft, rekening houdend o.m. met de verwachte kritische opmerkingen van de Europese Commissie. De Resolutie tot herpositionering van België in het klimaatdebat<sup>2</sup> dringt overigens aan op een spoedige aanpassing van het BNEKP 2021-2030 om rekening te houden met de interparlementaire klimaatresolutie en met de mechanismen van het Akkoord van Parijs tot herziening van het ambitieniveau. Dit is niet meer mogelijk voor het ontwerpplan. De desbetreffende bepaling kan overeenkomstig gewijzigd worden, mocht een retroactieve toepassing op dit punt als problematisch worden aangemerkt.”

Gelet op de verklaring van de indieners van de voorstellen, dient te worden opgemerkt dat het geen enkele zin heeft om nog te bepalen dat het ontwerp klimaatplan op 31 december 2018 moe(s)t worden opgesteld en ingediend. Het bepalen van een verplichting die nooit (meer) kan worden nagekomen veroorzaakt bovendien onduidelijkheid en rechtsonzekerheid. Met het voorstel van de indieners om de bepalingen met data die in het verleden liggen, aan te passen, kan worden ingestemd.

De overige stappen in de totstandkoming van het geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan lijken evenwel van onmiddellijke toepassing op de totstandkoming van het klimaatplan 2021-2030. Het staat aan de indieners van de voorstellen om dit desgevallend in de tekst zelf te bepalen. Omwille van de duidelijkheid verdient het in elk geval aanbeveling om dit tijdens de parlementaire werkzaamheden uitdrukkelijk te verwoorden.

ber 2019 en dan uiterlijk op 1 januari 2029 en vervolgens om de tien jaar een geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan indient bij de Europese Commissie. De plannen bevatten de elementen die zijn vermeld in artikel 3, lid 2, en in bijlage I. Het eerste plan heeft betrekking op de periode van 2021 tot en met 2030 en houdt rekening met het perspectief op langere termijn. De daaropvolgende plannen hebben betrekking op de tienjarige periode die onmiddellijk volgt op het einde van de door het vorige plan bestreken periode. De inhoudelijke vereisten van het NEKP zijn nader gepreciseerd in de rechtstreeks van toepassing zijnde Verordening en moeten derhalve – en mogen derhalve – niet hernomen te worden. De aandacht wordt erop getrokken dat in artikel 11, lid 2, van de voorgestelde bijzondere wet uitdrukkelijk wordt bepaald dat de nationale doelstellingen, zoals bepaald in artikel 6, dienen geëerbiedigd worden. Op die manier wordt gewaarborgd dat de door de bijzondere wet vastgestelde doelstellingen doorwerken in de planning die er op gericht is deze doelstellingen periodiek te operationaliseren.

De ontwerpplannen moeten één jaar voordien ingediend worden. De datum voor de indiening van het eerste ontwerpplan was 31 december 2018. Het spreekt vanzelf dat de procedure zoals bepaald door de voorgestelde bijzondere wet daarbij nog niet gevolgd kon worden. Het Ontwerp van Belgisch Geïntegreerd Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030 werd op 19 december 2018 goedgekeurd (dan wel werd daarvan kennis genomen dit is niet duidelijk) door het Overlegcomité<sup>1</sup>. Bij een spoedige inwerkingtreding van de voorgestelde bijzondere wet zal het mogelijk zijn de voorziene procedure alsnog te volgen voor wat de vaststelling van het BNEKP 2021-2030 betreft, rekening houdend o.m. met de verwachte kritische opmerkingen van de Europese Commissie. De Resolutie tot herpositionering van België in het klimaatdebat<sup>2</sup> dringt overigens aan op een spoedige aanpassing van het BNEKP 2021-2030 om rekening te houden met de interparlementaire klimaatresolutie en met de mechanismen van het Akkoord van Parijs tot herziening van het ambitieniveau. Dit is niet meer mogelijk voor het ontwerpplan. De desbetreffende bepaling kan overeenkomstig gewijzigd worden, mocht een retroactieve toepassing op dit punt als problematisch worden aangemerkt.”

Eu égard à ces explications, il y a lieu d'observer qu'il est inutile d'encore disposer que le projet de Plan climat doit (devait) être établi et présenté le 31 décembre 2018. En outre, prévoir une obligation qui ne pourra jamais (plus) être respectée est source de confusion et d'insécurité juridique. On peut se rallier à la proposition des auteurs visant à adapter les dispositions contenant des dates obsolètes.

Les autres étapes de l'élaboration du Plan national intégré Énergie-Climat paraissent toutefois applicables immédiatement pour le plan climat 2021-2030. Il revient aux auteurs des propositions de le préciser, le cas échéant, dans le texte même. Par souci de clarté, il est en tout état de cause recommandé de le formuler expressément lors des travaux préparatoires.



## Artikel 13

1. Artikel 13, § 1 en § 2, tweede lid, van de voorstellen<sup>33</sup> bepaalt dat het Agentschap, in de beoogde gevallen, moet handelen “rekening houdend” met de aanbevelingen van het Permanent Onafhankelijk Klimaatexpertencomité.<sup>34</sup>

Het is niet duidelijk wat de precieze betekenis is van de woorden “rekening houdend met”: is het de bedoeling dat het Agentschap bij de handelingen die het moet stellen, de aanbevelingen van het Comité in acht neemt, of gaat het er eenvoudig om dat het Agentschap handelt na advies van dat Comité? De strekking van de woorden “rekening houdend met” is des te minder duidelijk daar er in artikel 14, eerste lid, van de voorstellen, sprake is van “terdege rekening” houden met eventuele aanbevelingen en daarbij bepaald wordt dat, wanneer geen gevolg gegeven wordt aan de aanbevelingen, “zulks uitdrukkelijk gemotiveerd” moet worden, welke formulering niet terug te vinden is in de artikelen 13, 16, 17 en 18 van de voorstellen.

De bepalingen in kwestie moeten verduidelijkt worden in het licht van deze opmerking.

Een zelfde opmerking geldt voor de artikelen 16, tweede lid, 17 en 18, eerste lid, van de voorstellen.

2.1. Artikel 13, § 2, eerste lid, van de voorstellen luidt: “Het voorontwerp van geïntegreerd nationaal energie- en klimaatplan wordt onderworpen aan een publieke raadpleging die beantwoordt aan de vereisten van artikel 10, 11 en 12 van Verordening (EU) 2018/1999, rekening houdend met de resultaten van de brede maatschappelijke dialoog als bedoeld in artikel 4 [lees: artikel 5]”.

Die bepaling is onnauwkeurig aangezien alleen artikel 10 van de verordening in kwestie de “openbare raadpleging” betreft, terwijl artikel 11 betrekking heeft op de “klimaat- en energiedialoog op verschillende niveaus” en artikel 12 op de “regionale samenwerking”.

In zoverre de bepaling niets toevoegt aan dat waarin reeds voorzien is bij de bepalingen van de verordening in kwestie, geeft ze bovendien aanleiding tot een opmerking die vergelijkbaar is met de opmerking die aangaande de artikelen 5 en 9 is gemaakt (opmerking 2).

2.2. Luidens artikel 13, § 2, tweede lid, worden de nadere modaliteiten van de publieke raadpleging vastgesteld door het Agentschap, rekening houdend met de aanbevelingen van het Comité en het interparlementair Klimaatoverleg.

Voor zover het opleggen van het vereiste van publieke raadpleging wordt beschouwd als een regeling van de “wijze” waarop de bevoegdheden worden uitgeoefend of van de wijze waarop wordt samengewerkt, dient dit vereiste door de bijzon-

<sup>33</sup> Artikel 13, § 1 en § 2, tweede lid, van voorstel 3517/001 stemt overeen met artikel 13, eerste en derde lid, van voorstel 3520/001.

<sup>34</sup> In artikel 13, § 2, tweede lid, van voorstel 3517/001 en in artikel 13, derde lid, van voorstel 3520/001 dient, luidens die bepalingen, eveneens “rekening” gehouden te worden met de aanbevelingen van het Interparlementair Klimaatoverleg.

## Article 13

1. L'article 13, § 1<sup>er</sup> et 2, alinéa 2, des propositions<sup>33</sup> énonce que l'Agence, dans les cas visés, doit agir “en tenant compte” des recommandations du comité permanent indépendant d'experts pour le climat<sup>34</sup>.

Il n'apparaît pas clairement ce que recouvrent les mots “en tenant compte”: l'intention est-elle que les actes à poser par l'Agence doivent intégrer les recommandations du Comité ou s'agit-il de prévoir simplement que l'Agence agit sur avis de ce Comité? La portée des mots “en tenant compte” est d'autant plus difficile à cerner que, à l'article 14, alinéa 1<sup>er</sup>, des propositions, il est question de tenir “dûment compte” d'éventuelles recommandations et, dans ce cas, il est prévu que, s'il n'est pas donné suite aux recommandations, il convient que cela fasse l'objet “d'une motivation explicite”, formule que l'on ne retrouve pas aux articles 13, 16, 17 et 18 des propositions

Les dispositions visées seront clarifiées à la lumière de la présente observation.

Une observation identique peut être formulée à l'égard des articles 16, alinéa 2, 17 et 18, alinéa 1<sup>er</sup>, des propositions.

2.1. Selon l'article 13, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, des propositions, “l'avant-projet de Plan national intégré Énergie-Climat fait l'objet d'une consultation publique répondant aux exigences des articles 10, 11 et 12 du Règlement (UE) 2018/1999, et tient compte des conclusions du dialogue multinationaux sur le climat et l'énergie visé à l'article 4 [lire: article 5]”.

Cette disposition est imprécise, dès lors que seul l'article 10 du Règlement en question concerne la “consultation publique”, l'article 11 visant le “dialogue multinationaux sur le climat et l'énergie” et l'article 12 la “coopération régionale”.

En outre, dans la mesure où la disposition n'ajoute rien à ce que prévoient déjà les dispositions du Règlement en question, elle appelle une observation analogue à celle faite sous les articles 5 et 9 (observation 2).

2.2. Conformément à l'article 13, § 2, alinéa 2, les modalités de la consultation publique sont définies par l'Agence, en tenant compte des recommandations du Comité et de la concertation interparlementaire sur le climat.

Pour autant que l'on puisse considérer que le fait d'imposer l'exigence de consultation publique équivaut à régler le “mode” d'exercice des compétences ou de la coopération, cette exigence doit être réglée par le législateur spécial lui-

<sup>33</sup> L'article 13, § 1<sup>er</sup> et § 2, alinéa 2, de la proposition 3517/001 correspond à l'article 13, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, de la proposition 3520/001.

<sup>34</sup> À l'article 13, § 2, alinéa 2, de la proposition 3517/001 et à l'article 13, alinéa 3, de la proposition 3520/001, il y a lieu, selon ces dispositions, de “tenir compte” également des recommandations de la concertation interparlementaire.

dere wet zelf te worden geregeld. In dit verband kan worden verwezen naar de algemene opmerking nr. 2.4. Hoogstens kunnen de nadere modaliteiten worden opgedragen aan de gewone wetgever. Dat is des te meer zo daar de openbare raadpleging die krachtens artikel 10 van de verordening georganiseerd moet worden, in voorkomend geval, zal moeten voldoen aan de voorschriften van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 “betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s”,<sup>35</sup> welke richtlijn het voorwerp is geweest van wettelijke omzettingsmaatregelen.<sup>36</sup>

C. Bijzondere opmerking over voorstel 3517/001

Artikel 8

In het derde lid dienen de woorden “van het voorontwerp” vervangen te worden door de woorden “van het ontwerp”.

*De hoofdgriffier,*

*De voorzitter  
van de Raad van State,*

Gregory DELANNAY

Jacques JAUMOTTE

même. À cet égard, il peut être renvoyé à l’observation générale n° 2.4. Les modalités peuvent tout au plus être confiées au législateur ordinaire. Il en va d’autant plus ainsi que la consultation publique à organiser en vertu de l’article 10 du Règlement devra, le cas échéant, satisfaire aux exigences de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 001 “relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement”<sup>35</sup>, directive qui a fait l’objet de mesures législatives de transposition<sup>36</sup>.

C. Observation particulière relative à la proposition 3517/001

Article 8

Au troisième alinéa, il convient de remplacer les mots “de l’avant-projet” par les mots “du projet”.

*Le greffier en chef,*

*Le président  
du Conseil d’État,*

Gregory DELANNAY

Jacques JAUMOTTE

<sup>35</sup> Zie artikel 10, lid 1, laatste zin, van Verordening (EU) 2018/1999.

<sup>36</sup> Zie, inzonderheid, de wet van 13 februari 2006 “betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s en de inspraak van het publiek bij de uitwerking van de plannen en programma’s in verband met het milieu”.

<sup>35</sup> Voir l’article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, dernière phrase du Règlement (UE) 2018/1999.

<sup>36</sup> Voir, notamment, la loi du 13 février 2006 “relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement et à la participation du public dans l’élaboration des plans et des programmes relatifs à l’environnement”.