



66071/4

1342 (2018-2019) — N° 1bis

1342 (2018-2019) — N° 1bis

PARLEMENT WALLON

SESSION 2018-2019

20 MARS 2019

PROPOSITION DE DÉCRET

relatif à l'instauration d'un Plan local d'action climatique

déposée par

MM. Fourny et Wahl

DOCUMENT RECTIFIÉ

RÉSUMÉ

Les auteurs de la présente proposition de décret proposent d'introduire un Plan local d'action climatique au sein de chaque commune wallonne.

DÉVELOPPEMENT

À Paris, en 2015, lors de la COP21, la Communauté internationale adoptait un accord mondial sur le Climat fixant un cadre ambitieux pour l'action climatique à l'échelle internationale.

À cette occasion, la COP invita le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), à rendre son Rapport spécial sur le réchauffement de 1,5°C. Le 8 octobre 2018, le GIEC alertait la communauté internationale quant à l'insuffisance des mesures actuelles pour rencontrer les objectifs fixés dans l'Accord de Paris.

Les mesures à adopter afin de lutter contre les changements climatiques doivent se faire à tous les niveaux : international, européen, par pays et dans chacune des Régions. Au niveau belge, toutes les entités ont des objectifs à respecter, mais des actions doivent également se prendre au niveau local. Toutes ces mesures doivent être transversales. Voilà notamment le sens de la résolution interparlementaire sur la politique climatique de la Belgique du 7 novembre 2018 ou de la résolution du Parlement de Wallonie du 28 septembre 2017 relative à la mise en œuvre d'une politique wallonne du climat. Dans cette dernière, tant les objectifs au niveau de l'énergie, l'enseignement, la mobilité, le logement, l'environnement, les bâtiments ou l'agriculture sont développés.

L'objet de la présente proposition de décret est d'introduire un Plan local d'action climatique au sein de chaque commune wallonne. En effet, ainsi que l'explique le SPW pouvoirs locaux/action sociale : « [l]es pouvoirs locaux dans leur ensemble sont des acteurs incontournables dans le domaine des investissements publics. Au niveau des communes wallonnes, cela correspond à un budget de 483 euros par habitant pour l'exercice propre si on s'en tient au regroupement économique 91 »⁽¹⁾. Le SPW indique également que « [c]es investissements consistent essentiellement en la construction, l'aménagement, l'équipement ou la maintenance extraordinaire de bâtiments/terrains pour 267 euros par habitant ou encore, la construction/entretien de voiries et égouts, pour 180 euros par habitant. 21 euros par habitant vont en achat de matériel de transport et d'exploitation »⁽²⁾. L'impact des pouvoirs locaux en matière d'investissement public est donc important et celui-ci pourrait être mieux orienté vers une politique transversale ambitieuse en matière climatique. La rénovation de bâtiment constitue en effet une part importante des investissements communaux, or le chauffage de bâtiments compte parmi les secteurs émetteurs de CO₂ les plus importants en 2017⁽³⁾.

(1) SPW pouvoirs locaux action sociale, Le cahier des finances locales n°4, Namur, 2018, p.20.

(2) *Ibidem*.

(3) Climat.be, « La contribution des principaux secteurs aux émissions totales et leur évolution », in www.climat.be [en ligne], <https://www.climat.be/fr-be/changements-climatiques/en-belgique/emissions-belges/emissions-par-secteur> (consulté le 4 février 2019).

Plusieurs communes ont par ailleurs débuté des projets concrets en faveur du climat, telle la commune de Bastogne qui a inscrit dans son budget 2019 la somme de 160 000 euros en vue de la création d'une coopérative visant à développer les énergies renouvelables⁽⁴⁾. De telles coopératives permettent à la fois de lutter contre le changement climatique et d'intégrer plus directement les citoyens dans une action positive pour l'environnement.

Il est primordial que les communes puissent, à leur échelle ou en coordination avec d'autres communes, mettre en œuvre les meilleurs développements possibles en termes d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable. À travers les nombreux subsides régionaux que les pouvoirs locaux peuvent recevoir, ceux-ci peuvent également agir sur le climat, notamment via le programme « UREBA » dont l'objectif est de soutenir certains organismes en vue de réduire la consommation énergétique des bâtiments. Plusieurs démarches destinées à améliorer la performance énergétique de ces bâtiments peuvent ainsi être subsidiées par la Région wallonne.

Les pouvoirs locaux, spécialement les communes, peuvent aussi encourager l'usage de modes alternatifs de mobilité comme le vélo électrique. Ainsi, comme l'explique l'Union des Villes et Communes de Wallonie : « [c]ertaines communes proposent déjà une prime à l'achat d'un vélo à assistance électrique [...] cette prime varie entre 50 et 250 euros »⁽⁵⁾. Les plans de mobilités communaux sont également un autre moyen d'influencer la population à adopter des comportements plus respectueux du climat en encourageant l'utilisation de modes doux de transport.

Pour les auteurs de cette proposition de décret, il est urgent de développer, avec enthousiasme et audace, une véritable vision sur cet enjeu qu'est la défense de l'environnement et du climat. Les responsables politiques, y compris locaux, doivent s'engager publiquement en la matière. Certaines communes ont par exemple déjà intégré un tel volet dans leur déclaration de politique communale, tel le collège communal de Beauraing qui dans sa déclaration de politique communale⁽⁶⁾ mentionne explicitement un volet environnemental reprenant diverses mesures comme l'isolation optimale des bâtiments publics, le placement de panneaux photovoltaïques, l'encouragement de la mobilité douce ou encore l'utilisation préférentielle des énergies renouvelables.

(4) Nadia Lallemand, « Bastogne : une coopérative pour les énergies renouvelables », in www.dhnet.be [en ligne], <https://www.dhnet.be/regions/luxembourg/bastogne-une-cooperative-pour-les-energies-renouvelables-5c251d669978e2648c11bbf4> (consulté le 5 février 2019).

(5) Gwenaél Delaite, « Le vélo à assistance électrique, pour une Wallonie plus cyclable », Mouvement communal [n°935], Février 2019.

(6) Ville de Beauraing, « Programme de politique générale », in www.beauraing.be [en ligne], <https://www.beauraing.be/ma-commune/vie-politique/conseil-communal/programme-de-politique-generale> (consulté le 5 février 2019).

En termes de sensibilisation à l'environnement et au climat auprès des citoyens, des associations et des entreprises, l'échelon communal peut, et même doit, réaliser un travail important. Que ce soit en matière d'agriculture, d'aménagement du territoire, de développement des énergies renouvelables ou encore de mobilité, diverses actions concrètes peuvent être menées localement en faveur du climat.

Plusieurs communes mènent également une politique de remplacement des lampadaires vers des modèles moins énergivores, notamment grâce à l'aide du gestionnaire de réseau d'électricité ORES. C'est le cas dans la commune de Lincent mais aussi dans bien d'autres communes.

La Ville de Namur a aussi mis en place un Plan Climat Énergie ⁽⁷⁾. Celle-ci a adhéré en décembre 2013 à la convention des Maires, rejoignant ainsi plus de 6000 autorités européennes, et s'est fixée des objectifs ambitieux à l'horizon 2020 pour diminuer son empreinte carbone. La capitale wallonne a ainsi élaboré, sur base d'un bilan global des émissions de CO₂ sur le territoire communal, un plan concrétisant au travers de 25 actions ⁽⁸⁾ la volonté de prendre une part active dans la résolution des défis climatiques et énergétiques de notre planète. Initiatrice de la démarche, la Ville de Namur a encouragé et fédéré les différents acteurs namurois autour de ce projet.

En Hainaut, suite à une sensibilisation réalisée par l'intercommunale IDETA, douze communes de Wallonie Picarde ont également posé l'acte d'adhérer à la Convention des Maires. Brunehaut et Mouscron ont, dans un premier temps, entrepris des démarches indivi-

duelles, puis dix autres communes se sont regroupées au sein du groupe « Wallonie Picarde Énergie Positive » pour une démarche territoriale : Bernissart, Chièvres, Ellezelles, Enghien, Flobecq, Frasnes-lez-Anvaing, Peruwelz, Rumes, Silly et Tournai. Les dix communes réalisent un bilan collectif et un bilan individuel de leurs émissions. Elles prennent un engagement individuel de réduction des émissions de CO₂ et se regroupent également pour réaliser, ensemble, un Plan d'action énergie durable.

Ces exemples positifs doivent pouvoir se démultiplier dans chaque commune et le meilleur moyen d'y parvenir est d'obliger les communes à inscrire la politique climatique directement à leur agenda. Pour les auteurs de la proposition, il faut quitter l'approche par silos entre social, économie et environnement. Trop souvent, les causes environnementales ont été traitées comme des problèmes « comme les autres » alors qu'il s'agit d'un enjeu qui par nature doit être approché de manière transversale (fiscalité, recherche, logement, transport...). Cette proposition vise à ramener le climat dans chaque politique.

La proposition de décret vise à contribuer, entre autres, à la mise en œuvre de :

- 1° la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, et de ses annexes I et II, signée à New York le 9 mai 1992;
- 2° le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, et de ses annexes A et B, signé à Kyoto le 11 décembre 1997;
- 3° l'amendement au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adopté à Doha le 8 décembre 2012;
- 4° l'Accord de Paris, signé à Paris le 12 décembre 2015;
- 5° les directives, règlements et décisions de l'Union européenne adoptés en exécution des obligations de droit international précitées.

(7) Ville de Namur, « Plan Climat Énergie : Namur s'engage ! », in [www.namur.be](https://www.namur.be/fr/ma-ville/territoire/energie/plan-climat-energie) [en ligne], <https://www.namur.be/fr/ma-ville/territoire/energie/plan-climat-energie> (consulté le 5 février 2019).

(8) Ville de Namur, « Plan d'actions », in [www.namur.be](https://www.namur.be/fr/ma-ville/territoire/energie/plan-climat-energie/plan-dactions) [en ligne], <https://www.namur.be/fr/ma-ville/territoire/energie/plan-climat-energie/plan-dactions> (consulté le 5 février 2019).

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article définit différents termes utilisés dans la proposition de décret.

Article 2

Cet article rappelle les articles de la Constitution sur laquelle cette proposition de décret repose. Pour rappel, l'article 7bis de la Constitution dispose que « Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations ».

L'article 23 de la Constitution dispose que : « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment :

- 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;
- 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;
- 3° le droit à un logement décent;
- 4° le droit à la protection d'un environnement sain;
- 5° le droit à l'épanouissement culturel et social;
- 6° le droit aux prestations familiales. ».

Article 3

Cet article reprend une disposition proposée par plusieurs experts académiques et inscrite dans un texte intitulé « 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 ». Les auteurs souscrivent à la vision de ces professeurs d'universités et souhaitent appliquer cette même mesure au niveau local.

Article 4

Les objectifs de la politique climatique locale doivent être impulsés par le Gouvernement et ses services pour assurer une certaine cohérence entre communes. Le Gouvernement est en mesure, grâce à ses administrations, de définir de tels objectifs par catégories de communes. La DGO5 possède une multitude de données relatives aux communes et notamment leurs caractéristiques, comme le prouvent les excellents rapports que cette direction générale organique produit notamment en lien

avec l'évolution du Fonds des communes. Des « catégories de communes » existent par ailleurs déjà dans plusieurs rapports de la DGO5. La DGO4 a également en sa possession des données nombreuses en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, de même que les autres DG possèdent des données utiles pour définir des objectifs par catégories de communes.

Puisqu'il existe une Agence wallonne de l'air du climat (AWAC), les auteurs de la proposition estiment que le Gouvernement et ses services pourraient évidemment y faire appel dans la définition des objectifs à atteindre idéalement en matière de politique climatique locale.

Les objectifs sont basés sur des normes scientifiquement quantifiables..

Le Gouvernement doit évidemment tenir compte de la réalité de chaque commune, on ne peut en effet demander le même effort à fournir à une commune rurale ou semi-rurale et à une commune urbaine. Il en va de même pour une commune qui connaît une forte activité industrielle ou une commune périphérique, raison pour laquelle les objectifs climatiques prennent en compte la réalité économique de chaque commune et ne doivent en aucun cas provoquer un appauvrissement socio-économique de la population.

Les objectifs fixés par le Gouvernement doivent concerner la décarbonisation, l'usage des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

Le Gouvernement communique lesdits objectifs dans les trois mois des élections communales, sauf pour la mandature 2018-2024 où il dispose évidemment d'un délai supplémentaire. Pour cette mandature, le délai prévu se terminera au 18 mars 2020.

Ce délai de six mois est un délai suffisant pour permettre aux nouvelles équipes communales de se mettre en place.

Articles 5 et 6

La mise en œuvre du Plan local d'action climatique est encadrée par la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM), telle que visée à l'article D.I.7. du Code du Développement territorial. Ce mécanisme assure une participation citoyenne certaine.

Il existe en effet déjà 217 commissions de ce type. En l'absence de celle-ci cependant, la commune crée une commission de suivi de la politique climatique. La composition de cette commission est similaire à celle de la CCATM.

Article 7

Le Plan local d'action climatique fixe les objectifs climatiques de la commune, il traduit la politique climatique locale. Celle-ci et son opérationnalisation par le Plan sont régies par des principes qui consacrent la défense du climat.

Une partie des principes est reprise d'une disposition proposée par plusieurs experts académiques. Cette disposition est inscrite dans un texte intitulé « 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 ». Les auteurs souscrivent à la vision de ces professeurs d'université et souhaitent appliquer cette même mesure au niveau local.

Les communes peuvent se regrouper pour réaliser un Plan commun.

Article 8

Les communes peuvent s'associer pour développer un Plan commun si elles le souhaitent. Les modalités de leur collaboration sont laissées à l'autonomie communale. Elles peuvent évidemment s'adjoindre l'aide d'organismes paraloaux, privés, etc.

Les communes se fixent des mesures chiffrées dans le cadre de leur Plan. Ces mesures doivent être atteintes dans la mesure du possible par les communes.

Article 9

Le Plan doit être réalisé au plus tard un an après le renouvellement des conseils communaux et est annexé au Plan Stratégique Transversal (PST).

Pour la première mouture du Plan, les communes disposeront d'un délai supplémentaire. Ceci a pour objectif de laisser le temps nécessaire au Gouvernement pour définir les objectifs chiffrés et de laisser le temps aux communes de réaliser un premier Plan correct.

Article 10

Le Plan est transmis au pôle « Environnement » visé dans le décret du 6 novembre 2008 portant rationali-

sation de la fonction consultative. Le pôle a six mois pour rendre un avis, ce qui est délai raisonnable. Cela permettra à chaque commune d'aménager son Plan si nécessaire.

Article 11

Le Plan est révisable à tout moment par la commune.

Article 12

Cet article règle la communication des données du collège vers le conseil communal.

Article 13

Si le Gouvernement l'estime nécessaire, il pourra subsidier des mesures reprises dans les Plans communaux. Pour ce faire, il devra à tout le moins avoir au préalable défini une procédure d'octroi des subsides.

Article 14

Cet article autorise – il n'est pas tenu de le faire – le Gouvernement à sanctionner une commune qui refuse volontairement de mettre en place un Plan local d'action climatique. La sanction concerne une diminution du subside régional alloué via le Fonds régional pour les Investissement communaux.

Comme tout acte administratif unilatéral à portée individuelle, la sanction du Gouvernement est susceptible de recours devant le Conseil d'État dans les formes habituelles.

Puisque le refus est volontaire, le pouvoir sanctionneur du Gouvernement ne peut s'exercer lorsque l'absence d'action résulte d'une raison impérieuse, d'un cas de force majeure, ou d'autres raisons que le Gouvernement estimerait valables.

PROPOSITION DE DÉCRET

relatif à l'instauration d'un Plan local d'action climatique

Chapitre I^{er} – Dispositions générales

Article 1^{er}

Pour l'application du présent décret, l'on entend par :

- 1° Plan : le Plan local d'action climatique tel que visé à l'article 8 du présent décret;
- 2° CCATM : la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité, telle que visée à l'article D.I.7. du Code du Développement territorial;
- 3° AWAC : l'Agence wallonne de l'air et du climat créée par le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat.

Art. 2

En application des articles 7bis et 23 de la Constitution, le présent décret définit la manière dont la Région wallonne garantit, au niveau communal, les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations.

Chapitre II – Politique climatique locale

Art. 3

§1^{er}. La politique climatique locale est ambitieuse et cohérente. Elle promeut un climat sûr et sain pour l'humain et la biodiversité. Elle repose sur un large soutien de la population et de tous les acteurs concernés de la société civile. Elle est fondée sur des données scientifiques et elle est économiquement efficiente.

La politique climatique locale vise à maximiser les synergies avec les politiques visant à promouvoir les dimensions sociale, économique et environnementale du développement durable. En particulier, la politique climatique locale doit être socialement équitable et décarbonée, promouvoir la biodiversité, lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités.

§2. L'opérationnalisation de la politique climatique locale est synthétisée dans un document appelé Plan local d'action climatique, visé à l'article 8.

Art. 4

§1^{er}. Le Gouvernement définit, le cas échéant avec l'aide de l'AWAC, par catégories de communes, les objectifs communaux relatifs, notamment, à :

- la décarbonisation de leur territoire;
- l'usage des énergies renouvelables;

- l'efficacité énergétique au niveau communal;
- l'adaptation au changement climatique au niveau communal.

Le Gouvernement arrête la méthodologie de définition des objectifs visés à l'alinéa 1^{er}.

Le Gouvernement arrête la définition des termes « catégories de communes » visés à l'alinéa 1^{er}.

§2. Le Gouvernement exécute les obligations contenues dans le premier paragraphe endéans les six mois du renouvellement des conseils communaux et envoie lesdits objectifs aux communes dans le même délai.

Pour le premier Plan de la législature 2018-2024, le délai prévu à l'alinéa précédent se termine le 18 mars 2020.

Chapitre III – Information et participation citoyenne

Art. 5

§1^{er}. La commune assure l'information, la consultation et la participation de toute la population à la politique climatique locale.

§2. L'information relative à la politique climatique locale est, au minimum, assurée semestriellement par une publication dans le bulletin communal.

La consultation et la participation citoyenne vis-à-vis de la politique climatique locale s'effectuent via la CCATM.

§3. En l'absence de CCATM, la commune met en place une commission de suivi de la politique climatique.

L'article D.I.10 du Code du Développement territorial s'applique à la création de ladite commission.

Art. 6

§1^{er}. La CCATM ou la commission de suivi de la politique climatique répond à toutes les demandes d'avis du conseil communal et du collège communal.

La CCATM ou la commission de suivi de la politique climatique peut émettre un avis d'initiative sur la conduite de la politique climatique locale.

A la demande du collège communal, elle dresse les axes directeurs et le cadre du projet de Plan local d'action climatique.

§2. La CCATM ou la commission de suivi de la politique climatique est associée à toutes les phases d'élaboration, de réalisation, de suivi, de mise à jour et de

révision du Plan.

Chapitre IV – Plan local d'action climatique

Art. 7

§1^{er}. Chaque commune réalise un Plan local d'action climatique.

§2. Sans préjudice des principes généraux applicables en matière environnementale, la politique climatique locale et sa mise en œuvre par le Plan sont régies par les principes suivants :

- 1° le principe de justice sociale;
- 2° le principe de mutualité, selon lequel l'autorité agit de manière à renforcer l'efficacité des mesures prises par les autres niveaux de pouvoir, au regard des objectifs globaux fixés par le présent décret;
- 3° le principe de progression selon lequel l'autorité doit viser un niveau d'exigence climatique plus important à chaque Plan;
- 4° le principe de la réduction intégrée de la pollution, selon lequel la politique climatique ne doit pas se faire au détriment de la biodiversité, de la qualité de l'air, de l'eau ou d'autres composantes de l'environnement;
- 5° le principe d'intégrité, selon lequel la politique climatique poursuit effectivement et véritablement un objectif de protection d'un climat sûr et sain.

Le Gouvernement peut arrêter des principes complémentaires relatifs à la création et au suivi du Plan.

§3. Les communes peuvent se regrouper pour réaliser, de manière commune, le Plan visé au paragraphe 1^{er}.

Les dispositions du présent décret concernant l'autorité communale doivent, dans ce cas, être comprises comme concernant l'ensemble des communes concernées.

Art. 8

§1^{er}. Le Plan concerne l'ensemble du territoire de la commune.

§2. Les communes se fixent, dans le cadre de ce Plan, des mesures chiffrées répondant aux objectifs définis par le Gouvernement en vertu de l'article 5, paragraphe 1^{er}.

Les communes transmettent pour information leur Plan au Gouvernement.

Art. 9

§1^{er}. Dans l'année suivant l'installation du conseil communal, le collège soumet au conseil communal un Plan couvrant la durée de son mandat et comportant au moins les principaux projets politiques ainsi qu'un volet budgétaire reprenant les grandes orientations en la matière.

Après adoption du Plan par le conseil communal, un résumé de celui-ci est publié au sein du bulletin communal. Il est mis en ligne sur le site internet de la commune.

§2. Le Plan est annexé au programme stratégique transversal visé à l'article L1123-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

§3. Par dérogation au premier paragraphe, le collège communal soumet au conseil communal le Plan de la législature communale 2018-2024 pour le 31 décembre 2020 au plus tard.

Art. 10

Dans les quinze jours de son adoption par le conseil, le Plan est transmis pour avis au pôle « Environnement » visé à l'article 1^{er}, 1°, c, du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative.

Le pôle dispose de six mois pour remettre son avis à la commune.

Art. 11

Le conseil communal peut, d'initiative ou à la demande de la CCATM ou la commission de suivi de la politique climatique, actualiser le Plan en cours de mandature.

Chapitre V – Dispositions finales

Art. 12

Le collège communal présente six mois avant le renouvellement du conseil communal un rapport sur la mise en œuvre du Plan devant celui-ci.

Art. 13

Le Gouvernement peut octroyer des subventions permettant aux communes de mettre en œuvre leur Plan selon les modalités qu'il arrête.

Art. 14

Le Gouvernement peut annuler la liquidation jusqu'à 10% du montant annuel attribué via le mécanisme décrit aux articles L3341 à L3343-11 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation lorsqu'une commune ne respecte volontairement pas l'obligation prévue à l'article 8, §1^{er}.

D. FOURNY

J.-P. WAHL

PARLEMENT WALLON

SESSION 2018-2019

4 AVRIL 2019

PROPOSITION DE DÉCRET

relatif à l'instauration d'un Plan local d'action climatique

déposée par

MM. Fourny et Wahl

ADDENDUM

PROPOSITION DE DÉCRET

relatif à l'instauration d'un Plan local d'action climatique

Aux signataires de la proposition de décret, Messieurs Fourny et Wahl, il convient d'ajouter Mesdames Simonet et Moucheron.

L'ordre des signataires de la proposition de décret est le suivant : Madame Simonet, Monsieur Wahl, Monsieur Fourny et Madame Moucheron.



66071/4

1342 (2018-2019) — N° 1

1342 (2018-2019) — N° 1

PARLEMENT WALLON

SESSION 2018-2019

19 MARS 2019

PROPOSITION DE DÉCRET

relatif à l'instauration d'un Plan local d'action climatique

déposée par

MM. Fourny et Wahl

RÉSUMÉ

Les auteurs de la présente proposition de décret proposent d'introduire un Plan local d'action climatique au sein de chaque commune wallonne.

DÉVELOPPEMENT

A Paris, en 2015, lors de la COP21, la Communauté internationale adoptait un accord mondial sur le Climat fixant un cadre ambitieux pour l'action climatique à l'échelle internationale.

A cette occasion, la COP invita le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), à rendre son Rapport spécial sur le réchauffement de 1,5°C. Le 8 octobre 2018, le GIEC alertait la communauté internationale quant à l'insuffisance des mesures actuelles pour rencontrer les objectifs fixés dans l'Accord de Paris.

Les mesures à adopter afin de lutter contre les changements climatiques doivent se faire à tous les niveaux : international, européen, par pays et dans chacune des Régions. Au niveau belge, toutes les entités ont des objectifs à respecter, mais des actions doivent également se prendre au niveau local. Toutes ces mesures doivent être transversales. Voilà notamment le sens de la résolution interparlementaire sur la politique climatique de la Belgique du 7 novembre 2018 ou de la résolution du Parlement de Wallonie du 28 septembre 2017 relative à la mise en œuvre d'une politique wallonne du climat. Dans cette dernière, tant les objectifs au niveau de l'énergie, l'enseignement, la mobilité, le logement, l'environnement, les bâtiments ou l'agriculture sont développés.

L'objet de la présente proposition de décret est d'introduire un Plan local d'action climatique au sein de chaque commune wallonne. En effet, ainsi que l'explique le SPW pouvoirs locaux/action sociale : « [I]es pouvoirs locaux dans leur ensemble sont des acteurs incontournables dans le domaine des investissements publics. Au niveau des communes wallonnes, cela correspond à un budget de 483 euros par habitant pour l'exercice propre si on s'en tient au regroupement économique 91 » ⁽¹⁾. Le SPW indique également que « [c]es investissements consistent essentiellement en la construction, l'aménagement, l'équipement ou la maintenance extraordinaire de bâtiments/terrains pour 267 euros par habitant ou encore, la construction/entretien de voiries et égouts, pour 180 euros par habitant. 21 euros par habitant vont en achat de matériel de transport et d'exploitation » ⁽²⁾. L'impact des pouvoirs locaux en matière d'investissement public est donc important et celui-ci pourrait être mieux orienté vers une politique transversale ambitieuse en matière climatique. La rénovation de bâtiment constitue en effet une part importante des investissements communaux, or le chauffage de bâtiments compte parmi les secteurs émetteurs de CO₂ les plus importants en 2017 ⁽³⁾.

(1) SPW pouvoirs locaux action sociale, Le cahier des finances locales n°4, Namur, 2018, p.20.

(2) *Ibidem*.

(3) Climat.be, « La contribution des principaux secteurs aux émissions totales et leur évolution », in www.climat.be [en ligne], <https://www.climat.be/fr-be/changements-climatiques/en-belgique/emissions-belges/emissions-par-secteur> (consulté le 4 février 2019).

Plusieurs communes ont par ailleurs débuté des projets concrets en faveur du climat, telle la commune de Bastogne qui a inscrit dans son budget 2019 la somme de 160 000 euros en vue de la création d'une coopérative visant à développer les énergies renouvelables ⁽⁴⁾. De telles coopératives permettent à la fois de lutter contre le changement climatique et d'intégrer plus directement les citoyens dans une action positive pour l'environnement.

Il est primordial que les communes puissent, à leur échelle ou en coordination avec d'autres communes, mettre en œuvre les meilleurs développements possibles en termes d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable. A travers les nombreux subsides régionaux que les pouvoirs locaux peuvent recevoir, ceux-ci peuvent également agir sur le climat, notamment via le programme « UREBA » dont l'objectif est de soutenir certains organismes en vue de réduire la consommation énergétique des bâtiments. Plusieurs démarches destinées à améliorer la performance énergétique de ces bâtiments peuvent ainsi être subsidiées par la Région wallonne.

Les pouvoirs locaux, spécialement les communes, peuvent aussi encourager l'usage de modes alternatifs de mobilité comme le vélo électrique. Ainsi, comme l'explique l'Union des Villes et Communes de Wallonie : « [c]ertaines communes proposent déjà une prime à l'achat d'un vélo à assistance électrique [...] cette prime varie entre 50 et 250 euros » ⁽⁵⁾. Les plans de mobilités communaux sont également un autre moyen d'influencer la population à adopter des comportements plus respectueux du climat en encourageant l'utilisation de modes doux de transport.

Pour les auteurs de cette proposition de décret, il est urgent de développer, avec enthousiasme et audace, une véritable vision sur cet enjeu qu'est la défense de l'environnement et du climat. Les responsables politiques, y compris locaux, doivent s'engager publiquement en la matière. Certaines communes ont par exemple déjà intégré un tel volet dans leur déclaration de politique communale, tel le collège communal de Beauraing qui dans sa déclaration de politique communale ⁽⁶⁾ mentionne explicitement un volet environnemental reprenant diverses mesures comme l'isolation optimale des bâtiments publics, le placement de panneaux photovoltaïques, l'encouragement de la mobilité douce ou encore l'utilisation préférentielle des énergies renouvelables.

(4) Nadia Lallemand, « Bastogne : une coopérative pour les énergies renouvelables », in www.dhnet.be [en ligne], <https://www.dhnet.be/regions/luxembourg/bastogne-une-cooperative-pour-les-energies-renouvelables-5c251d669978e2648c11bbf4> (consulté le 5 février 2019).

(5) Gwenaël Delaite, « Le vélo à assistance électrique, pour une Wallonie plus cyclable », Mouvement communal [n°935], Février 2019.

(6) Ville de Beauraing, « Programme de politique générale », in www.beauraing.be [en ligne], <https://www.beauraing.be/ma-commune/vie-politique/conseil-communal/programme-de-politique-generale> (consulté le 5 février 2019).

En termes de sensibilisation à l'environnement et au climat auprès des citoyens, des associations et des entreprises, l'échelon communal peut, et même doit, réaliser un travail important. Que ce soit en matière d'agriculture, d'aménagement du territoire, de développement des énergies renouvelables ou encore de mobilité, diverses actions concrètes peuvent être menées localement en faveur du climat.

Plusieurs communes mènent également une politique de remplacement des lampadaires vers des modèles moins énergivores, notamment grâce à l'aide du gestionnaire de réseau d'électricité ORES. C'est le cas dans la commune de Lincent mais aussi dans bien d'autres communes.

La Ville de Namur a aussi mis en place un Plan Climat Énergie ⁽⁷⁾. Celle-ci a adhéré en décembre 2013 à la convention des Maires, rejoignant ainsi plus de 6000 autorités européennes, et s'est fixée des objectifs ambitieux à l'horizon 2020 pour diminuer son empreinte carbone. La capitale wallonne a ainsi élaboré, sur base d'un bilan global des émissions de CO₂ sur le territoire communal, un plan concrétisant au travers de 25 actions ⁽⁸⁾ la volonté de prendre une part active dans la résolution des défis climatiques et énergétiques de notre planète. Initiatrice de la démarche, la Ville de Namur a encouragé et fédéré les différents acteurs namurois autour de ce projet.

En Hainaut, suite à une sensibilisation réalisée par l'intercommunale IDETA, douze communes de Wallonie Picarde ont également posé l'acte d'adhérer à la Convention des Maires. Brunehaut et Mouscron ont, dans un premier temps, entrepris des démarches indivi-

duelles, puis dix autres communes se sont regroupées au sein du groupe « Wallonie Picarde Énergie Positive » pour une démarche territoriale : Bernissart, Chièvres, Ellezelles, Enghien, Flobecq, Frasnes-lez-Anvaing, Peruwelz, Rumes, Silly et Tournai. Les dix communes réalisent un bilan collectif et un bilan individuel de leurs émissions. Elles prennent un engagement individuel de réduction des émissions de CO₂ et se regroupent également pour réaliser, ensemble, un Plan d'action énergie durable.

Ces exemples positifs doivent pouvoir se démultiplier dans chaque commune et le meilleur moyen d'y parvenir est d'obliger les communes à inscrire la politique climatique directement à leur agenda. Pour les auteurs de la proposition, il faut quitter l'approche par silos entre social, économie et environnement. Trop souvent, les causes environnementales ont été traitées comme des problèmes « comme les autres » alors qu'il s'agit d'un enjeu qui par nature doit être abordé de manière transversale (fiscalité, recherche, logement, transport...). Cette proposition vise à ramener le climat dans chaque politique.

La proposition de décret vise à contribuer, entre autres, à la mise en œuvre de :

- 1° la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, et de ses annexes I et II, signée à New York le 9 mai 1992;
- 2° le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, et de ses annexes A et B, signé à Kyoto le 11 décembre 1997;
- 3° l'amendement au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adopté à Doha le 8 décembre 2012;
- 4° l'Accord de Paris, signé à Paris le 12 décembre 2015;
- 5° les directives, règlements et décisions de l'Union européenne adoptés en exécution des obligations de droit international précitées.

(7) Ville de Namur, « Plan Climat Énergie : Namur s'engage ! », in www.namur.be [en ligne], <https://www.namur.be/fr/ma-ville/territoire/energie/plan-climat-energie> (consulté le 5 février 2019).

(8) Ville de Namur, « Plan d'actions », in www.namur.be [en ligne], <https://www.namur.be/fr/ma-ville/territoire/energie/plan-climat-energie/plan-dactions> (consulté le 5 février 2019).

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article définit différents termes utilisés dans la proposition de décret.

Article 2

L'article rappelle le cadre réglementaire international applicable et dans lequel cette proposition de décret s'inscrit.

Article 3

Cet article rappelle les articles de la Constitution sur laquelle cette proposition de décret repose. Pour rappel, l'article 7bis de la Constitution dispose que « Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations ».

L'article 23 de la Constitution dispose que : « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment :

- 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;
- 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;
- 3° le droit à un logement décent;
- 4° le droit à la protection d'un environnement sain;
- 5° le droit à l'épanouissement culturel et social;
- 6° le droit aux prestations familiales. ».

Article 4

Cet article reprend une disposition proposée par plusieurs experts académiques et inscrite dans un texte intitulé « 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 ». Les auteurs souscrivent à la vision de ces professeurs d'universités et souhaitent appliquer cette même mesure au niveau local.

Article 5

Les objectifs de la politique climatique locale doivent être impulsés par le Gouvernement et ses services pour assurer une certaine cohérence entre communes. Le Gouver

nement est en mesure, grâce à ses administrations, de définir de tels objectifs par catégories de communes. La DGO5 possède une multitude de données relatives aux communes et notamment leurs caractéristiques, comme le prouvent les excellents rapports que cette direction générale organique produit notamment en lien avec l'évolution du Fonds des communes. Des « catégories de communes » existent par ailleurs déjà dans plusieurs rapports de la DGO5. La DGO4 a également en sa possession des données nombreuses en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, de même que les autres DG possèdent des données utiles pour définir des objectifs par catégories de communes.

Puisqu'il existe une Agence wallonne de l'air du climat (AWAC), les auteurs de la proposition estiment que le Gouvernement et ses services pourraient évidemment y faire appel dans la définition des objectifs à atteindre idéalement en matière de politique climatique locale.

Les objectifs sont basés sur des normes scientifiquement quantifiables..

Le Gouvernement doit évidemment tenir compte de la réalité de chaque commune, on ne peut en effet demander le même effort à fournir à une commune rurale ou semi-rurale et à une commune urbaine. Il en va de même pour une commune qui connaît une forte activité industrielle ou une commune périphérique, raison pour laquelle les objectifs climatiques prennent en compte la réalité économique de chaque commune et ne doivent en aucun cas provoquer un appauvrissement socio-économique de la population.

Les objectifs fixés par le Gouvernement doivent concerner la décarbonisation, l'usage des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

Le Gouvernement communique lesdits objectifs dans les trois mois des élections communales, sauf pour la mandature 2018-2024 où il dispose évidemment d'un délai supplémentaire. Pour cette mandature, le délai prévu se terminera au 18 mars 2020.

Ce délai de six mois est un délai suffisant pour permettre aux nouvelles équipes communales de se mettre en place.

Articles 6 et 7

La mise en œuvre du Plan local d'action climatique est encadrée par la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM), telle que visée à l'article D.I.7. du Code du Développement territorial. Ce mécanisme assure une participation citoyenne certaine.

Il existe en effet déjà 217 commissions de ce type. En l'absence de celle-ci cependant, la commune crée une commission de suivi de la politique climatique. La composition de cette commission est similaire à celle de la CCATM.

Article 8

Le Plan local d'action climatique fixe les objectifs climatiques de la commune, il traduit la politique climatique locale. Celle-ci et son opérationnalisation par le Plan sont régies par des principes qui consacrent la défense du climat.

Une partie des principes est reprise d'une disposition proposée par plusieurs experts académiques. Cette disposition est inscrite dans un texte intitulé « 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 ». Les auteurs souscrivent à la vision de ces professeurs d'université et souhaitent appliquer cette même mesure au niveau local.

Les communes peuvent se regrouper pour réaliser un Plan commun.

Article 9

Les communes peuvent s'associer pour développer un Plan commun si elles le souhaitent. Les modalités de leur collaboration sont laissées à l'autonomie communale. Elles peuvent évidemment s'adjoindre l'aide d'organismes paraloaux, privés, etc.

Les communes se fixent des mesures chiffrées dans le cadre de leur Plan. Ces mesures doivent être atteintes dans la mesure du possible par les communes.

Article 10

Le Plan doit être réalisé au plus tard un an après le renouvellement des conseils communaux et est annexé au Plan Stratégique Transversal (PST).

Pour la première mouture du Plan, les communes disposeront d'un délai supplémentaire. Ceci a pour objectif de laisser le temps nécessaire au Gouvernement pour définir les objectifs chiffrés et de laisser le temps aux communes de réaliser un premier Plan correct.

Article 11

Le Plan est transmis au pôle « Environnement » visé dans le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative. Le pôle a six mois pour rendre un avis, ce qui est délai raisonnable. Cela permettra à chaque commune d'aménager son Plan si nécessaire.

Article 12

Le Plan est révisable à tout moment par la commune.

Article 13

Cet article règle la communication des données du collège vers le conseil communal.

Article 14

Si le Gouvernement l'estime nécessaire, il pourra subsidier des mesures reprises dans les Plans communaux. Pour ce faire, il devra à tout le moins avoir au préalable défini une procédure d'octroi des subsides.

Article 15

Cet article autorise – il n'est pas tenu de le faire – le Gouvernement à sanctionner une commune qui refuse volontairement de mettre en place un Plan local d'action climatique. La sanction concerne une diminution du subside régional alloué via le Fonds régional pour les Investissement communaux.

Comme tout acte administratif unilatéral à portée individuelle, la sanction du Gouvernement est susceptible de recours devant le Conseil d'État dans les formes habituelles.

Puisque le refus est volontaire, le pouvoir sanctionnateur du Gouvernement ne peut s'exercer lorsque l'absence d'action résulte d'une raison impérieuse, d'un cas de force majeure, ou d'autres raisons que le Gouvernement estimerait valables.

PROPOSITION DE DÉCRET

relatif à l'instauration d'un Plan local d'action climatique

Chapitre I^{er} – Dispositions générales

Article 1^{er}

Pour l'application du présent décret, l'on entend par :

- 1° Plan : le Plan local d'action climatique tel que visé à l'article 8 du présent décret;
- 2° CCATM : la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité, telle que visée à l'article D.I.7. du Code du Développement territorial;
- 3° AWAC : l'Agence wallonne de l'air et du climat créée par le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat.

Art. 2

En application des articles 7*bis* et 23 de la Constitution, le présent décret définit la manière dont la Région wallonne garantit, au niveau communal, les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations.

Chapitre II – Politique climatique locale

Art. 3

§1^{er}. La politique climatique locale est ambitieuse et cohérente. Elle promeut un climat sûr et sain pour l'humain et la biodiversité. Elle repose sur un large soutien de la population et de tous les acteurs concernés de la société civile. Elle est fondée sur des données scientifiques et elle est économiquement efficiente.

La politique climatique locale vise à maximiser les synergies avec les politiques visant à promouvoir les dimensions sociale, économique et environnementale du développement durable. En particulier, la politique climatique locale doit être socialement équitable et décarbonée, promouvoir la biodiversité, lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités.

§2. L'opérationnalisation de la politique climatique locale est synthétisée dans un document appelé Plan local d'action climatique, visé à l'article 8.

Art. 4

§1^{er}. Le Gouvernement définit, le cas échéant avec l'aide de l'AWAC, par catégories de communes, les objectifs communaux relatifs, notamment, à :

- la décarbonisation de leur territoire;
- l'usage des énergies renouvelables;

- l'efficacité énergétique au niveau communal;
- l'adaptation au changement climatique au niveau communal.

Le Gouvernement arrête la méthodologie de définition des objectifs visés à l'alinéa 1^{er}.

Le Gouvernement arrête la définition des termes « catégories de communes » visés à l'alinéa 1^{er}.

§2. Le Gouvernement exécute les obligations contenues dans le premier paragraphe endéans les six mois du renouvellement des conseils communaux et envoie lesdits objectifs aux communes dans le même délai.

Pour le premier Plan de la législature 2018-2024, le délai prévu à l'alinéa précédent se termine le 18 mars 2020.

Chapitre III – Information et participation citoyenne

Art. 5

§1^{er}. La commune assure l'information, la consultation et la participation de toute la population à la politique climatique locale.

§2. L'information relative à la politique climatique locale est, au minimum, assurée semestriellement par une publication dans le bulletin communal.

La consultation et la participation citoyenne vis-à-vis de la politique climatique locale s'effectuent via la CCATM.

§3. En l'absence de CCATM, la commune met en place une commission de suivi de la politique climatique.

L'article D.I.10 du Code du Développement territorial s'applique à la création de ladite commission.

Art. 6

§1^{er}. La CCATM ou la commission de suivi de la politique climatique répond à toutes les demandes d'avis du conseil communal et du collège communal.

La CCATM ou la commission de suivi de la politique climatique peut émettre un avis d'initiative sur la conduite de la politique climatique locale.

A la demande du collège communal, elle dresse les axes directeurs et le cadre du projet de Plan local d'action climatique.

§2. La CCATM ou la commission de suivi de la politique climatique est associée à toutes les phases d'élaboration, de réalisation, de suivi, de mise à jour et de

révision du Plan.

Chapitre IV – Plan local d’action climatique

Art. 7

§1^{er}. Chaque commune réalise un Plan local d’action climatique.

§2. Sans préjudice des principes généraux applicables en matière environnementale, la politique climatique locale et sa mise en œuvre par le Plan sont régies par les principes suivants :

- 1° le principe de justice sociale;
- 2° le principe de mutualité, selon lequel l’autorité agit de manière à renforcer l’efficacité des mesures prises par les autres niveaux de pouvoir, au regard des objectifs globaux fixés par le présent décret;
- 3° le principe de progression selon lequel l’autorité doit viser un niveau d’exigence climatique plus important à chaque Plan;
- 4° le principe de la réduction intégrée de la pollution, selon lequel la politique climatique ne doit pas se faire au détriment de la biodiversité, de la qualité de l’air, de l’eau ou d’autres composantes de l’environnement;
- 5° le principe d’intégrité, selon lequel la politique climatique poursuit effectivement et véritablement un objectif de protection d’un climat sûr et sain.

Le Gouvernement peut arrêter des principes complémentaires relatifs à la création et au suivi du Plan.

§3. Les communes peuvent se regrouper pour réaliser, de manière commune, le Plan visé au paragraphe 1^{er}.

Les dispositions du présent décret concernant l’autorité communale doivent, dans ce cas, être comprises comme concernant l’ensemble des communes concernées.

Art. 8

§1^{er}. Le Plan concerne l’ensemble du territoire de la commune.

§2. Les communes se fixent, dans le cadre de ce Plan, des mesures chiffrées répondant aux objectifs définis par le Gouvernement en vertu de l’article 5, paragraphe 1^{er}.

Les communes transmettent pour information leur Plan au Gouvernement.

Art. 9

§1^{er}. Dans l’année suivant l’installation du conseil communal, le collège soumet au conseil communal un Plan couvrant la durée de son mandat et comportant au moins les principaux projets politiques ainsi qu’un volet budgétaire reprenant les grandes orientations en la matière.

Après adoption du Plan par le conseil communal, un résumé de celui-ci est publié au sein du bulletin communal. Il est mis en ligne sur le site internet de la commune.

§2. Le Plan est annexé au programme stratégique transversal visé à l’article L1123-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

§3. Par dérogation au premier paragraphe, le collège communal soumet au conseil communal le Plan de la législature communale 2018-2024 pour le 31 décembre 2020 au plus tard.

Art. 10

Dans les quinze jours de son adoption par le conseil, le Plan est transmis pour avis au pôle « Environnement » visé à l’article 1^{er}, 1°, c, du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative.

Le pôle dispose de six mois pour remettre son avis à la commune.

Art. 11

Le conseil communal peut, d’initiative ou à la demande de la CCATM ou la commission de suivi de la politique climatique, actualiser le Plan en cours de mandature.

Chapitre V – Dispositions finales

Art. 12

Le collège communal présente six mois avant le renouvellement du conseil communal un rapport sur la mise en œuvre du Plan devant celui-ci.

Art. 13

Le Gouvernement peut octroyer des subventions permettant aux communes de mettre en œuvre leur Plan selon les modalités qu’il arrête.

Art. 14

Le Gouvernement peut annuler la liquidation jusqu’à 10% du montant annuel attribué via le mécanisme décrit aux articles L3341 à L3343-11 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation lorsqu’une commune ne respecte volontairement pas l’obligation prévue à l’article 8, §1^{er}.

D. FOURNY

J.-P. WAHL