

Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur la révision de la constitution concernant le développement durable et le principe de précaution

- A la demande de la Commission des Affaires institutionnelles du Sénat, dans des lettres de Madame Anne-Marie Lizin datées du 22 novembre 2005 et du 9 février 2006,
- Préparé par le Bureau, après consultation d'un groupe de travail ad hoc Constitution,
- Approuvé par l'assemblée générale du 24 février 2006 (voir annexe 1)¹,
- La langue originale de cet avis est le néerlandais.

1. Situation

[1] La Commission des Affaires institutionnelles du Sénat a demandé deux avis au Conseil, par l'intermédiaire de sa présidente, Madame Anne-Marie Lizin, au sujet de trois propositions de modification de la constitution concernant le développement durable et le principe de précaution:

1. Une première proposition² qui vise à insérer un nouvel article dans un nouveau titre *Ibis*, relatif au développement durable comme objectif de politique générale (demande d'avis formulée dans une lettre du 22 novembre 2005) ;
2. Une proposition³ de révision de l'article 23 de la Constitution en ce qui concerne le principe de précaution à l'égard des générations actuelles et futures (demande d'avis formulée dans la même lettre du 22 novembre 2005) ;
3. une deuxième proposition⁴ qui vise à insérer un nouvel article dans un nouveau titre *Ibis*, relatif au développement durable comme objectif de politique générale (demande d'avis formulée dans une lettre 9 février 2006)

[2] Le préconstituant⁵ a déclaré le 10 avril 2003 qu'il y a lieu, d'une part, "d'insérer un nouveau titre *Ibis* dans la Constitution, relatif au développement durable comme objectif

¹ 21 des 34 membres présents et représentés (voir annexe 1) ont approuvé l'avis. 13 des 34 membres présents et représentés se sont abstenus: C. Gernay (vice-présidente), G. De Schutter et J. Gilissen (représentants des organisations environnementales), G. Fremout, B. Gloire, L. Langouche et J.-M. Swalens, (représentants des organisations pour la coopération au développement), R. Reynaert et C. Rousseau (représentants des organisations de défense des consommateurs), M. Carnol, J.-P. van Ypersele, H. Verschure, E. Zaccai (représentants du monde scientifique).

² Proposition de M. Jean Cornil, Doc. Sénat n° 3-1422/1, 2005-2006.

³ Proposition de Mme Clotilde Nyssens, Doc. Sénat n° 3-49/1, 2003.

⁴ Proposition de M. Bart Martens et Mme Fauzaya Talhoui, Doc. Sénat n° 3-1557/1, 2005-2006

⁵ Le pouvoir législatif fédéral qui a déclaré qu'il y a lieu de réviser une telle disposition constitutionnelle comme elle le recommande.



de politique générale et d'autre part, qu'il y a lieu de réviser (...) l'article 23 de la Constitution en vue d'inscrire dans la Constitution le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité."⁶ La proposition de Monsieur Cornil et la proposition de Monsieur Martens et Madame Talhoui concrétisent la première proposition du préconstituant. La proposition de Madame Nyssens rejoint la deuxième proposition du préconstituant mentionnée de modification de l'article 23.

- [3] La proposition de Monsieur Cornil vise à insérer un nouveau titre *l*bis dans la Constitution⁷, intitulé "*Du développement durable*" et comprenant un article 7bis, rédigé comme suit⁸:

Art 7bis - Dans l'exercice de leurs compétences, l'État fédéral, les communautés et les régions œuvrent en faveur d'un développement durable dans la perspective de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins.

À cette fin, ils veillent à l'intégration équilibrée des composantes sociales, économiques et environnementales dans la définition de leurs politiques ainsi que dans les processus décisionnels."

- [4] La proposition de Monsieur Martens et de Madame Talhaoui vise également à insérer un nouveau titre *l*bis dans la Constitution, intitulé "*Du développement durable*" et comprenant un article 7bis, rédigé comme suit :

"Art. 7bis. — L'État fédéral, les communautés et les régions, les provinces et les communes s'efforcent de mener, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières nationales, une politique fondée sur les principes d'un développement durable, consistant à pourvoir aux besoins sociaux, économiques, écologiques et démocratiques des générations actuelles, sans mettre en péril ceux des générations futures.

Cela suppose un développement économique et social qui soit basé sur le respect de la capacité d'absorption de l'environnement, l'utilisation efficace des ressources naturelles, une répartition socialement équitable, une participation structurelle des citoyens aux processus décisionnels et des garanties en matière d'accès à la justice".

- [5] La proposition de Madame Nyssens modifie l'article 23 avec les mots inscrits en caractères gras soulignés.

"Art. 23. 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 **et du principe de précaution à l'égard des***

⁶ Déclaration du pouvoir législatif, voir *Moniteur Belge*, n°128, deuxième édition, 10 avril 2003

⁷ Le Titre I de la Constitution parle de "la Belgique fédérale, de ses composantes et de son territoire" (articles 1 à 7). Le Titre II, "Les Belges et leurs droits" renferme le catalogue des droits fondamentaux (articles 8 à 32). Le Titre III traite des pouvoirs.

⁸ En néerlandais, la proposition est rédigée comme suit: "*Art 7bis. - Bij de uitoefening van hun bevoegdheden streven de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten duurzame ontwikkeling na met het oog op het voorzien in de behoeften van het heden, zonder voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om in hun behoeften te voorzien.*

Daartoe zien ze erop toe dat de sociale en economische component en de milieucomponent evenwichtig vertegenwoordigd zijn bij het bepalen van hun beleid, alsook bij de besluitvormingsprocessen."

générationnelles actuelles et futures, 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 Secrétaire de la Commission des Affaires institutionnelles du Sénat a précisé davantage, au sein du groupe de travail, la demande d'avis pour la première proposition relative à un article constitutionnel traitant du développement durable;
- La formulation est-elle adéquate?
 - Le concept couvre-t-il tous les aspects du développement durable, comme Monsieur Cornil l'explique dans l'exposé des motifs?
 - N'est-il pas plus recommandable de reprendre le développement durable dans l'article 23 (Cf. Traité de l'Europe: le développement durable apparaît dans plusieurs articles)?
- [7] Il n'est pas demandé au Conseil de se prononcer sur la question de savoir si la déclaration de révision de la Constitution autorise ou pas de reprendre un tel principe dans l'article 23 de la Constitution.
- [8] La Commission des Affaires institutionnelles du Sénat a d'abord demandé l'avis du Conseil sur la première proposition de révision de la Constitution, qui concerne le développement durable et sur la proposition, qui concerne le principe de précaution pour la fin janvier, début février 2006. La Commission avait en effet planifié d'organiser à ce moment-là une journée d'étude sur ces deux propositions. Le Sénat a ensuite demandé si le Conseil pouvait traiter dans son avis de la deuxième proposition qui concerne le développement durable. Le délai de remise de l'avis a été prolongé jusqu'à la mi février, du fait qu'une journée d'étude aura lieu le 14 mars.

2. Contenu de l'avis

Remarques générales

- [9] Le CFDD apprécie que le Sénat accorde de l'attention au développement durable, un concept qui tend à l'intégration des dimensions sociale, économique et écologique. Le CFDD apprécie que le Sénat demande l'avis du Conseil et fasse appel à l'expertise existante.
- [10] Le Conseil se fonde pour cet avis sur des éléments issus d'avis antérieurs⁹, qui traitent du développement durable et du principe de précaution, et qui sont approuvés à l'unanimité. Cependant, le Conseil ne se prononce pas sur l'opportunité de reprendre ces principes dans la Constitution belge.

⁹ A consulter sur le site web du Conseil : www.frdo-cfdd.be



Le concept de développement durable

- [11] Dans ses avis, le Conseil part de la définition du développement durable basée sur celle du rapport Brundtland *Our Common Future*. Il existe autour de cette formulation un consensus international et la formulation précise facilite la vérification en droit¹⁰. Dans ses avis, le CFDD souligne l'importance de l'intégration des trois piliers du développement durable dans une approche qui tient compte à la fois de la dimension mondiale et de la dimension à long terme (aspect intra- et intergénérationnel).¹¹
- [12] Pour une meilleure compréhension et l'application des principes du développement durable, le Conseil renvoie dans ses avis aux explications données en la matière dans les plans fédéraux quadriennaux ainsi que dans les rapports fédéraux biennaux de développement durable (Cf. loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable).
- [13] Le Conseil attire l'attention sur la cohérence souhaitable entre les définitions des propositions qui sont présentées avec celle de l'art. 2 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable.¹²

Le principe de précaution

- [14] Pour une meilleure compréhension du principe de précaution, le Conseil renvoie à son avis du 17 octobre 2000 sur la communication de la Commission Européenne sur le recours au principe de précaution¹³.
- [15] Le Conseil attire l'attention sur la cohérence souhaitable entre la définition du principe de précaution dans la proposition qui est présentée, et l'interprétation courante de celui-ci dans le droit, dans lequel il a une signification plus restreinte. Le principe de précaution est devenu au niveau international et européen un principe de droit général en environnement¹⁴.

¹⁰ Exposé de Madame Eva Brems (professeur en Droits de l'Homme, Université de Gand) du 16 décembre 2005 dans le groupe de travail *ad hoc* Constitution du Conseil.

¹¹ Voir e.a. § 8 CFDD 2002 a06 "Premier avis préparatoire au sommet mondial de Johannesburg", § 8 CFDD 2005a01 "Evaluation annuelle de la politique fédérale de développement durable", § 2 et suivants. CFDD 2003a04 "Mémorandum au nouveau gouvernement fédéral"

¹² Art. 2. *Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par développement durable: le développement axé sur la satisfaction des besoins actuels, sans compromettre celle des besoins des générations futures, et dont la réalisation nécessite un processus de changements adaptant l'utilisation des ressources, l'affectation des investissements, le ciblage du développement technologique et les structures institutionnelles aux besoins tant actuels que futurs; (...)*

¹³ A consulter sur: <http://www.cfdd.be/frdocfdd/fr/pubfr/avis/2000a13f.pdf>

¹⁴ En Belgique aussi, plusieurs textes de loi en matière de politique environnementale ont repris ce principe.

Annexe 1. Nombre de membres présents et représentés ayant voix délibérative lors de l'assemblée générale du 24 février 2006

- Les 4 président et vice-présidents:
T. Rombouts, C. Gernay, A. Panneels, R. Verheyen
- Les 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la protection de l'environnement:
V. Kochuyt (Birdlife Belgium), J. Gilissen (Inter-Environnement Bruxelles), G. De Schutter (World Wide Fund for Nature - Belgium), W. Trio (Greenpeace Belgium), J. Turf (Bond Beter Leefmilieu), M. Fourny (Inter-Environnement Wallonie)
- Les 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la coopération au développement:
B. Bode (Broederlijk Delen), G. Fremout (VODO), B. Gloire (Oxfam-Solidarité), L. Langouche (Iles de Paix), J.-M. Swalens (ACODEV), B. Vanden Berghe (11.11.11)
- Les 2 représentant des organisations non-gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs:
R. Renaerts (OIVO), C. Rousseau (CRIOC)
- 4 des 6 représentants des organisations des travailleurs:
J. Decrop (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique), F. Maes (Algemeen Belgisch Vakverbond), *C. Rolin (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique)*, D. Van Daele (Fédération Générale du Travail de Belgique)
- Les 6 représentants des organisations des employeurs:
A. Nachtergaele (Federatie Voedingsindustrie), C. Ven (Fédération des Entreprises de Belgique), I. Chaput (Fédération des Industries Chimiques de Belgique), M.-L. Semaille (Fédération wallonne de l'agriculture), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers), A. Deplae (Union des Classes Moyennes)
- Les 2 représentants des producteurs d'énergie:
H. De Buck (Electrabel), F. Schoonacker (Samenwerkende Vennootschap voor Productie van Elektriciteit-SPE)
- 4 des 6 représentants des milieux scientifiques:
M. Carnol (Université de Liège), J.-P. van Ypersele de Strihou (Université Catholique de Louvain), H. Verschure (KULeuven), E. Zaccã (Université Libre de Bruxelles)

Total: 34 des 38 membres ayant voix délibérative

Remarque: les noms des personnes qui ne sont pas encore nommées en tant que membres du conseil sont notés en italique.

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail ad hoc constitution s'est réuni le 16 décembre 2005 et le 6 janvier 2006. Le Bureau s'est réuni les 11 janvier et 10 février 2006 pour préparer cet avis.