

# CNDD - Conseil National du Développement Durable

---

## Avis sur l'avant-projet de loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable

- d'initiative
  - approuvé par l'Assemblée générale du 29 novembre 1996
- 

### 1. Introduction

L'avant-projet de loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable a été approuvé par le Conseil des Ministres le 8 novembre 1996. Vu l'importance de cet avant-projet de loi pour le développement durable, le Conseil National du Développement Durable (CNDD) adresse cet avis, d'initiative propre, au Président de la Chambre, Monsieur Raymond Langendries.

### 2. Avis

L'avis du conseil est le résultat d'une démarche positive du CNDD vis-à-vis de l'avant-projet, bien que l'on puisse regretter que le Gouvernement n'ait pas jugé utile de demander l'avis du CNDD à ce sujet.

Une base légale pour une politique structurée en matière de développement durable constitue en effet un pas important vers sa mise en oeuvre. En outre, cet avant-projet de loi cadre bien avec les engagements que les autorités belges ont pris lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED, Rio 1992).

Le Conseil veut jouer un rôle important dans ce cadre. Le Conseil est en effet l'endroit où les groupes représentatifs de la société civile ont l'habitude de se concerter. De ce fait, le Conseil remplit une importante fonction dans le processus démocratique.

Toutefois, le Conseil formule quelques remarques qui ont principalement trait d'une part à **l'interaction entre les acteurs** concernés par le développement durable et d'autre part à **l'indépendance** du CNDD.

Il est important que la loi règle les conditions essentielles du bon fonctionnement des différentes parties concernées, et que cette problématique ne soit pas confiée à des arrêtés d'exécution.

Dans le contexte actuel, la politique en matière de développement durable est fondamentalement déterminée par la répartition des compétences entre les différentes autorités. Comme les compétences de mise en oeuvre de développement durable les plus importantes sont fédéralisées et que les conventions internationales sont conclues au niveau fédéral, la coordination entre les différents niveaux de compétence est de première nécessité pour une politique de durabilité effective. L'avant-projet prévoit une bonne coordination à l'intérieur du Gouvernement fédéral. Les procédures d'avis, de planification et de rapport au niveau central restent bien distinctes de celles du niveau régional.

Le Conseil demande aux gouvernements et instances des niveaux fédéraux et régionaux de mettre en place la coordination et le flux d'information sur base de cet avant-projet dans des accords de coopération.

### **3. Rapport et Plan fédéraux de développement durable**

Les Régions ont pris une grande avance en ce qui concerne les rapports sur l'état de l'environnement et sur la planification en la matière. Les autres aspects du développement durable sont en général délaissés. De plus, des compétences importantes en matière de développement durable sont régionalisées. C'est pourquoi il serait judicieux d'harmoniser les procédures de rapport et de planification régionales et ces mêmes procédures au niveau fédéral.

L'avant-projet de loi prévoit que tant la rédaction du Plan que celle du Rapport soient effectuées par la même instance (le Bureau Fédéral du Plan). Toutefois, la nature des deux documents est fondamentalement différente. Le Rapport fournit un compte-rendu scientifique et objectif. Le Plan vise quant à lui le "réalisable", avec une consultation des administrations et des groupes-cibles. Il recouvre en outre différents domaines de compétence. Ces différences fondamentales doivent se retrouver dans l'élaboration de ces deux documents.

L'avant-projet de loi ne traite pas de la concordance entre le Rapport et le Plan. Le Conseil insiste pour que le Plan soit rédigé à partir des données du Rapport.

Le Conseil regrette le caractère non-contraignant du Plan. Il faudrait préciser la relation entre ce qui est "mesures" et ce qui est "plan d'action".

### **4. Conseil National du Développement Durable**

#### **4.1. Intégration institutionnelle**

##### **4.1.1. Accès à l'information**

La condition essentielle au bon fonctionnement du Conseil est qu'il dispose de l'information utile, tant administrative que politique, et cela à un stade de procédure aussi précoce que possible.

Le Conseil apprécie que soit prévu l'accès à l'information pour ses tâches fondamentales, au moment de la rédaction (Art.4§1) et au moment de l'approbation du Plan (Art.5§2).

De plus, le Rapport Fédéral est communiqué au Conseil, et celui-ci peut faire appel aux administrations fédérales et aux organismes publics (Art.11§3).

Actuellement, le Conseil est invité en qualité d'observateur aux réunions du Comité de Coordination de la Politique Internationale de l'Environnement (CCPIE). Le Conseil souhaite que sa participation en tant qu'observateur à la Commission Interdépartementale soit institutionnalisée, afin de garantir l'accès à l'information. D'autre part, il serait indiqué que le rapport annuel de la Commission Interdépartementale soit transmis au Conseil.

##### **4.1.2. Missions du Conseil**

La mission principale du Conseil est de donner des avis aux autorités fédérales, en toute matière ayant trait au développement durable.

Dans le cas du Plan Fédéral, le législateur devra justifier pourquoi l'avis -ou des parties de l'avis- n'ont pas été suivis. Le Conseil souhaite que cette obligation de motivation soit étendue à ses autres avis.

Le Conseil sera aussi un forum où les idées en matière de développement durable pourront être échangées (Art.11§1,b).

Dans le cadre de cette fonction de forum du Conseil, l'AR du 12 octobre 1993 prévoyait aussi une mission de sensibilisation (AR Art.3§1,d). Il était demandé au Conseil de "susciter la participation la plus large des organismes publics et privés ainsi que celles des citoyens à la réalisation de ses objectifs". Il est important, après discussion au sein du Conseil, d'avoir la liberté de s'exprimer vers le monde extérieur. Cette tâche n'est pas reprise dans l'avant-projet de loi, alors que l'obligation pour le Conseil d'organiser une conférence tous les deux ans est maintenue, comme dans l'AR.

L'organisation d'une conférence importante ressort-elle bien de la mission principale du Conseil? En effet, l'avant-projet de loi impose une activité -une conférence bisannuelle-, qui n'est pas nécessairement la manière la plus indiquée d'atteindre les buts assignés au Conseil.

Le Conseil demande au législateur de garder la liberté de décider lui-même de quelle manière il pourra rayonner le plus efficacement vers le monde extérieur. A cette fin, le Conseil demande l'insertion de la mission de sensibilisation dans l'avant-projet de loi, telle que définie par l'AR du 12/10/1993 (Art.3§1,d), mais en éliminant la référence à la conférence.

Le Conseil apprécie le maintien de sa mission scientifique (Art.11§1,c). Il l'interprète comme une possibilité, pour la société civile, d'interpeller le milieu scientifique. Ceci doit aboutir à une approche interdisciplinaire. Le Conseil peut relever les lacunes dans la recherche, mais la recherche elle-même n'est pas du ressort du Conseil.

Une limite de temps est prévue pour remettre des avis (Art.11§4). En cas d'urgence par contre, le délai minimum n'est pas fixé. Etant donné le caractère représentatif des membres du Conseil, un minimum de temps est indispensable pour remettre un avis pertinent. Le Conseil propose un minimum de 20 jours.

#### **4.1.3. Intégration institutionnelle**

Le Conseil souhaite qu'on lui laisse la liberté d'organiser ses relations avec les autres Conseils d'avis oeuvrant en matière de développement durable. Cette relation devrait être étendue entre autres, mais pas exclusivement, aux Conseils socio-économiques. Par différents accords, il s'agit d'éviter des redondances et de garantir la transmission des informations et la complémentarité des approches.

Puisque le développement durable dépasse largement les domaines de l'environnement et de la coopération au développement, le Conseil avait insisté dans son avis du 12/05/1995 sur l'utilité de son rattachement au 1er Ministre. Le fait que la problématique dépasse l'environnement est entre autre pris en compte dans l'avant-projet par la création de la Commission Interdépartementale. Le Conseil estime que la proposition actuelle est une première étape, et souhaite voir ce rattachement se réaliser à terme.

Le Conseil souhaite que des modalités pour organiser les relations entre le CNDD, la Commission et son Président soient mises en place.

## 4.2. Soutien logistique et financier au Conseil

Dans son Memorandum, le Conseil a demandé avec insistance un secrétariat scientifique et administratif suffisamment étoffé en personnel, ainsi qu'une plus grande autonomie, par le biais de la personnalité juridique. Ces autonomies sont fondamentales pour le Conseil, afin de lui permettre de jouer son rôle vis-à-vis des ministres et des administrations concernées.

Les expériences d'autres Conseils montrent cependant qu'un secrétariat actif et une mobilisation motivée des membres sont les conditions de base d'un bon fonctionnement.

Le statut du Conseil n'est pas précisé dans l'avant-projet de loi.

Le Conseil pose la question de savoir s'il est possible, dans le cadre créé par la loi, de lui octroyer une autonomie suffisante. La question de la personnalité juridique est centrale.

L'autonomie concerne en premier lieu l'utilisation du budget. La meilleure solution serait une dotation qui couvrirait au minimum la location des locaux, les frais de fonctionnement et la rémunération du personnel. Afin de garantir un appui administratif, organisationnel et scientifique suffisant au Conseil, le secrétariat doit pouvoir disposer d'un personnel propre et suffisant.

Il faut préciser le degré d'autonomie des affectations et leur répartition entre les différents ministères. Le Conseil devrait avoir l'autonomie nécessaire pour la signature des contrats. Une solution adéquate doit être élaborée, sans alourdir inutilement les structures.

L'avant-projet de loi prévoit que les dépenses du Conseil seraient à charge du Ministère de la Politique scientifique, associée aux ministères de l'Environnement et de la Coopération au Développement.

A moins que le Conseil ne dispose d'une large autonomie dans l'affectation de ses ressources, le fait de dépendre de trois départements, accroîtrait le travail administratif, au détriment du travail de fond d'analyse des dossiers.

L'autonomie du Conseil est également limitée par le statut de son personnel. Le système actuel de détachement relève d'une procédure indépendante du Conseil. C'est pourquoi celui-ci demande des garanties, afin d'assurer la continuité du travail, et cela de préférence par le moyen d'une politique du personnel propre. Toutefois, si le système actuel de détachement devait perdurer, il est indispensable que le Conseil soit partie prenante lors de la sélection du personnel détaché. Enfin, l'avant-projet de loi ne fait pas allusion à l'augmentation nécessaire de personnel.

La possibilité de rémunérer équitablement les membres pour leurs prestations n'est pas prévue, alors que cette question avait au moins été abordée dans l'AR du 12/10/1993. Il s'agit de savoir si ces problèmes peuvent être résolus dans le cadre du règlement d'ordre intérieur, ou s'il faut également, dans ce cas, une autonomie financière et une personnalité juridique.

## 4.3. Composition et responsabilités

Le Conseil rassemble les groupes représentatifs de la société civile afin de réaliser une concertation dans les matières concernant le développement durable. Il est donc très important qu'il soit mandaté, à tous les niveaux de sa structure, par les groupes représentatifs de la société civile, et ce indépendamment du pouvoir exécutif.

Un effort important a été fourni dans ce sens, dans l'avant-projet de loi.

Le Conseil a vécu jusqu'à présent une bonne expérience en matière de participation des représentants des Ministres et Secrétaires d'Etat. Le Conseil estime positif que ces membres n'aient à l'avenir qu'une voix consultative, ce qui garantirait son indépendance. Le Conseil apprécie le maintien de la participation de ces membres, afin de garantir un flux d'information entre le gouvernement et les représentants de la société civile.

Le Conseil propose qu'un délégué du Bureau Fédéral du Plan soit membre du Conseil avec voix consultative, ainsi que le délégué nommé par le Gouvernement Belge au sein de la Commission du Développement Durable des Nations Unies.

La composition du Bureau du Conseil, telle que proposée (les membres étant nommés par le Roi) ne reflète pas la représentation de la société civile au sein du Conseil.

Le Conseil n'est pas informé des raisons qui motivent la nomination de trois Vice-Présidents. Le Conseil estime qu'un président et un vice-président suffisent à un bon fonctionnement.

Le Conseil demande qu'une meilleure représentativité du Bureau soit assurée. Le conseil demande la liberté de compléter la composition du Bureau dans le règlement d'ordre intérieur.

Le Conseil souhaite étoffer la composition du Bureau au moins par un représentant des principaux groupes, c'est-à-dire les ONG s'occupant d'environnement et de développement, les organisations syndicales et patronales, et les milieux scientifiques.

*Position minoritaire de Monsieur J. De Mol:*

*La participation au Conseil des producteurs d'énergie comme groupe à part entière suscite des questions, auxquelles aucune réponse n'est fournie dans l'exposé des motifs. Ils devraient se joindre aux organisations représentatives des employeurs.*

## **5. Rôle de la Commission Interdépartementale**

Le rôle de la Commission Interdépartementale, composée d'un représentant de chaque membre du gouvernement fédéral, est tel qu'il serait important de lui donner des atouts lui permettant d'oeuvrer de manière cohérente dans la poursuite d'objectifs de développement durable qui dépassent l'horizon d'une législature.

Dans le cadre du rôle distinct rempli par la société civile et le pouvoir exécutif, il semble raisonnable, comme prévu dans l'avant-projet, que la Commission Interdépartementale ne regroupe pas que des membres du gouvernement et des administrations. Néanmoins, le conseil demande 1) de prévoir des mécanismes pour garantir le flux d'information entre la Commission et le Conseil, en associant des membres extérieurs ayant les compétences scientifiques utiles à la poursuite des objectifs visés, ainsi que des représentants des principaux acteurs du développement durable émanant du Conseil; 2) de donner une place prépondérante aux représentants des départements et des administrations au sein de la Commission Interdépartementale afin d'assurer la continuité de son activité.

## **6. Correction des textes**

### **6.1. Dans le texte de l'avant-projet**

- Art.3,1°: quel est le sens de "compartiments de la société"? Proposition: modifier selon "la qualité des différents compartiments de l'environnement et de la société".

- Art.3,2°: "...assurer la qualité de **l'environnement** et de la société...".

## 6.2. Dans l'Exposé des Motifs

- Page 3, "Energie": inverser le contenu des parenthèses: "L'utilisation de combustibles tant renouvelables (bois) que non renouvelables (pétrole, charbon, gaz)".
- Page 4: dans la version française, au § commençant par "Se fondant sur ce rapport", ajouter la Convention sur les Changements Climatiques.
- Page 9: au § commençant par "Il doit être clair", le titre exact de la Conférence du Caire est "Conférence internationale sur la population et le développement".
- Page 11: dans "Remarque générale", en français: "...des mesures, des moyens et des délais pour réaliser **entre autres** les objectifs fixés au plan international".