

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2005-2006

29 JUIN 2006

Révision de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau dans un titre I^{er} bis nouveau, relatif au développement durable comme objectif de politique générale

(Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge » n° 128, deuxième édition, du 10 avril 2003)

Proposition visant à insérer un titre I^{er} bis et un article 7bis en vue d'inscrire dans la Constitution le développement durable comme objectif de politique générale pour l'État fédéral, les communautés et les régions

(Déposée par M. Jean Cornil, M. Bart Martens, Mme Fauzaya Talhaoui, M. Francis Delpérée, Mme Annemie Van de Casteele, Mme Nathalie de T' Serclaes, M. Hugo Vandenberghe, M. Philippe Mahoux et M. Patrik Vankrunkelsven)

DÉVELOPPEMENTS

En ce début du 21^e siècle, le développement durable et d'autres concepts tels que la responsabilité sociale des entreprises, les investissements durables et les placements éthiques suscitent un vif intérêt de la part des institutions supranationales et des chefs de gouvernement, des organisations non gouvernementales et des organismes financiers, mais aussi des partis politiques, des entreprises et du monde syndical. Après l'influence énorme qu'a eue le rapport intitulé « Halte à la croissance ? », publié en 1972 pour le Club de Rome, force est de constater qu'au cours des dernières décennies, la conscience du caractère insoutenable d'une croissance infinie a dû céder la place à la notion de « développement durable ».

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2005-2006

29 JUNI 2006

Herziening van de Grondwet, om een nieuw artikel in een nieuwe titel Ibis in te voegen, betreffende de duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling

(Verklaring van de wetgevende macht, zie Belgisch Staatsblad nr. 128, tweede uitgave, van 10 april 2003)

Voorstel tot invoeging van een titel Ibis en een artikel 7bis om duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling voor de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten in de Grondwet in te schrijven

(Ingediend door de heer Jean Cornil, de heer Bart Martens, mevrouw Fauzaya Talhaoui, de heer Francis Delpérée, de dames Annemie Van de Casteele en Nathalie de T' Serclaes, de heer Hugo Vandenberghe, de heer Philippe Mahoux en de heer Patrik Vankrunkelsven)

TOELICHTING

Duurzame ontwikkeling, met inbegrip van maatschappelijk verantwoord ondernemen, duurzaam investeren of ethisch beleggen, zijn begrippen die in het begin van de 21^e eeuw een ruime aandacht krijgen vanwege de supranationale instellingen en regeringsleiders, de niet-gouvernementele- en financiële organisaties alsmede de politieke partijen en de bedrijfs- en syndicale wereld. Na de verregaande invloed van het in 1972 in opdracht van de Club van Rome gepubliceerde rapport *Limits to growth* dient er de laatste decennia te worden vastgesteld dat het besef over de onhoudbaarheid van eindeloze groei plaats heeft moeten maken voor de notie « duurzame ontwikkeling ».

Au début des années '80 du siècle passé, les Nations unies ont chargé une nouvelle commission de se pencher sur la problématique de l'environnement et du développement. Sous la présidence de la Norvégienne Gro Harlem Brundtland, cette Commission mondiale sur l'environnement et le développement a déposé en 1987 son rapport final intitulé *Notre avenir à tous*, qui définit la notion de « développement durable » dans les termes suivants : « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

La Conférence des Nations unies sur l'Environnement et le Développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992 peut être considérée comme le deuxième jalon dans la genèse de la notion de développement durable. Cette conférence avait pour but d'essayer de trouver une solution à deux crises d'une extrême complexité, à savoir la question de l'environnement et la demande d'une plus grande justice mondiale. Alors que le terme « durabilité » s'utilisait précédemment à propos de ressources renouvelables comme les forêts ou les populations piscicoles, la notion est désormais associée dans sa forme adjectivale (« durable ») au substantif « développement ». Le concept de développement durable, qui participe à la fois de la solidarité et de la gouvernance, a ensuite progressivement été concrétisé et amplifié aux niveaux mondial et européen (cf. par exemple l'adoption en 2001 à Göteborg de la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable et, ensuite, le 15 juin 2006, de la version révisée de cette stratégie), ainsi qu'au niveau national, au niveau des entités fédérées et au niveau local.

Un consensus sur le contenu de ce concept a ensuite pris corps.

En Belgique, la politique en matière de développement durable a toujours été intégrée dans le cadre communautaire et international. Au niveau mondial, il s'agit surtout de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, qui contient 27 principes directeurs applicables aux actions en matière de développement durable; de l'Agenda 21, dont les 40 chapitres contiennent les terrains d'action prioritaires; de la déclaration politique et du plan de mise en œuvre adoptés en 2002 au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, qui contient des objectifs quantitatifs et qualitatifs ainsi qu'un calendrier de réalisation précis, et des documents de clôture des sessions annuelles de la Commission du développement durable, qui est la commission fonctionnelle des Nations unies responsable depuis 1992 de la préparation et du suivi de la politique mondiale en matière de développement durable.

Begin jaren tachtig van vorige eeuw gaven de Verenigde Naties immers een nieuwe commissie de opdracht zich te buigen over de milieu- en ontwikkelingsproblematiek. Onder voorzitterschap van de Noorse politica Gro Harlem Brundtland kwam doorheen deze *World Commission on Environment and Development* in 1987 het eindrapport *Our Common Future* tot stand. In dit rapport werd het begrip « duurzame ontwikkeling » in de volgende bewoordingen omschreven : « een ontwikkeling die tegemoetkomt aan de behoeften van de huidige generaties zonder de mogelijkheden van de toekomstige generaties om hetzelfde te doen, in gevaar te brengen ».

De in 1992 in Rio de Janeiro gehouden *United Nations Conference on Environment and Development* kan beschouwd worden als de tweede mijlpaal in de vestiging van het begrip duurzame ontwikkeling. Op deze vergadering werd geprobeerd een oplossing te vinden voor twee uiterst complexe crisissen, namelijk het milieuvraagstuk en de roep om mondiale rechtvaardigheid. Terwijl de term « duurzaamheid » vroeger werd gebruikt in verband met hernieuwbare grondstoffen als bossen of visbestanden, werd het begrip « duurzaam » nu als bijvoeglijk naamwoord toegevoegd aan het zelfstandig naamwoord « ontwikkeling ». Gaandeweg werd het solidariteits- en bestuursconcept duurzame ontwikkeling verder ingevuld en uitgewerkt op mondiaal, Europees (bijvoorbeeld door de aanneming in 2001 in Göteborg van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling en op 15 juni 2006 van de herziene versie van deze strategie), nationaal, deelstatelijk en lokaal niveau.

Aan een consensus rond de inhoud van dit concept werd verder vormgegeven.

In België werd het beleid inzake duurzame ontwikkeling steeds ingepast in het communautair en internationale kader. Op mondiaal vlak gaat het hierbij voornamelijk om de Verklaring van Rio inzake Milieu en Ontwikkeling, die 27 richtinggevende beginselen bevat voor acties inzake duurzame ontwikkeling, om Agenda 21, waarvan de 40 hoofdstukken de prioritaire actieterreinen omvatten, om de op de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling in 2002 aangenomen Politieke Verklaring en het Implementatieplan van Johannesburg, dat zowel kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen als precieze tijdslimieten voor hun realisatie bevat, en om de slotdocumenten van de jaarlijkse vergaderingen van de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling. Dat is de functionele commissie van de Verenigde Naties die sinds 1992 verantwoordelijk is voor de voorbereiding en opvolging van het mondiaal beleid inzake duurzame ontwikkeling.

Au niveau européen, les textes fondateurs en la matière sont la stratégie européenne de développement durable (Göteborg, 2001) et sa version révisée (Conseil européen du 15 juin 2006), lesquels s'appuient sur l'article 6 du traité CE et sur l'article 2 du traité UE.

L'article I-3, 3, du traité établissant une Constitution pour l'Europe y a ajouté en 2004 que: «L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.» La stratégie de développement durable renouvelée de l'Union européenne reprend la Déclaration sur les principes directeurs du développement durable, adoptée par le Conseil européen en juin 2005, qui expose les objectifs principaux et les principes directeurs de la politique en la matière. Selon cette stratégie, le développement durable est un objectif général de l'Union qui est consacré par le traité et qui oriente toutes les politiques et activités de l'UE.

La Belgique accepte pour sa part les 27 principes de la déclaration de Rio, qui découlent de la définition du rapport Brundtland, pour définir plus avant le développement durable. Cinq de ces principes se voient cependant accorder une place centrale.

1. Le principe de la responsabilité partagée mais différenciée: tous les États de la planète reconnaissent leur responsabilité, mais les pays industrialisés doivent être en première ligne, en raison de leurs modèles de consommation et de production peu durables et des ressources qui sont les leurs. Ils doivent aussi être particulièrement attentifs aux conséquences sociales, économiques et écologiques pour le reste du monde de la politique qu'ils élaborent et appliquent.

2. Le principe de la double équité: les décideurs sont tenus d'étudier les conséquences de leurs actes et décisions pour les groupes de population actuels (catégorie sociale, âge, localisation à l'intérieur ou à l'extérieur de la Belgique, etc.) et pour les générations futures.

3. Le principe d'intégration: les décisions politiques doivent être analysées de manière intégrée dès leur préparation. Ce principe connaît différentes formes et dimensions: intégration interne (harmonisation entre divers secteurs au sein d'un seul et même domaine de politique), intégration externe (harmonisation entre divers domaines ou sous-domaines politiques), intégration horizontale (intégration interne et externe au même niveau de pouvoir) et intégration

Op Europees vlak staan de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling (Göteborg, 2001) en haar herziene versie (Europese Raad van 15 juni 2006) centraal, steunend op de artikelen 6 van het EG-Verdrag en artikel 2 van het EU-verdrag.

Artikel I-3, 3, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa voegde daar in 2004 aan toe: «De Unie zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. De Unie bevordert wetenschappelijke en technische vooruitgang.» De onlangs aangenomen herziene EU-strategie voor duurzame ontwikkeling incorporeert de op de Europese Raad van juni 2005 aangenomen Verklaring over de richtsnoeren voor duurzame ontwikkeling, waarin de hoofddoelstellingen van en richtsnoeren voor het beleid worden uiteengezet. Deze strategie stelt voorop dat duurzame ontwikkeling een in het Verdrag vastgelegde overkoepelende doelstelling van de EU is, die richting geeft aan alle beleidsmaatregelen en activiteiten van de EU.

In België worden de 27 beginselen van de Rio-verklaring, die voortvloeien uit de Brundtland-definitie, aanvaard ter verdere definiëring van duurzame ontwikkeling. Vijf van deze beginselen worden echter steeds centraal geplaatst.

1. Beginsel van gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid: alle staten van de wereld erkennen hun verantwoordelijkheid, maar de ontwikkelde landen moeten het voortouw nemen, vanwege hun weinig duurzame consumptie- en productiepatronen en hun middelen. Ze moeten ook bijzonder opletten voor de sociale, economische en ecologische gevolgen van het beleid dat ze uitwerken en realiseren, voor de rest van de wereld.

2. Beginsel van dubbele billijkheid: besluitvormers moeten de gevolgen van hun acties en beslissingen voor de huidige bevolkingsgroepen (naar sociale categorieën, leeftijd, lokalisatie binnen en buiten België, enz.) en op de toekomstige generaties onderzoeken.

3. Integratiebeginsel: de beleidsbeslissingen moeten reeds bij hun voorbereiding op geïntegreerde wijze geanalyseerd worden. Dit beginsel kent verschillende vormen en dimensies, namelijk interne integratie (afstemming tussen verschillende sectoren binnen één beleidsdomein), externe integratie (afstemming tussen (onderdelen van) verschillende beleidsdomeinen), horizontale integratie (interne en externe integratie op hetzelfde beleidsniveau) en verticale inte-

verticale (intégration interne et externe entre plusieurs niveaux de pouvoirs).

4. Le principe de précaution: en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne peut pas être invoquée comme argument pour différer l'adoption de mesures appropriées destinées à prévenir une détérioration de l'environnement.

5. Le principe de participation: ce principe met l'accent sur la participation de tous les citoyens concernés aux prises de décision en matière de développement. Cette participation est susceptible d'améliorer la qualité des décisions, d'accroître le soutien dont elles bénéficient et de faciliter leur mise en œuvre.

C'est en s'appuyant sur ces principes que les pouvoirs publics fédéraux, les communautés et les régions élaborent leur propre stratégie politique de développement durable et édifient une stratégie nationale commune en matière de développement durable.

Au niveau fédéral, la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable (*Moniteur belge* du 18 juin 1997) a d'ores et déjà établi un cycle décisionnel en matière de développement durable. Cette stratégie fédérale inclut l'élaboration d'un plan quadriennal fédéral prévoyant des réponses politiques et des mesures en matière de développement durable ainsi que la rédaction d'un rapport biennal fédéral contenant notamment une évaluation de la politique en matière de développement durable. Cette loi et les autres composantes du cadre réglementaire fédéral relatives au développement durable prévoient également une Commission interdépartementale pour le développement durable, un Service public fédéral de programmation Développement durable, un Conseil fédéral du développement durable, des cellules du développement durable et le développement d'une évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable (EIDDD).

Les communautés et les régions poursuivent leurs efforts pour donner corps à une politique de développement durable, notamment par le biais de la *Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling* (stratégie flamande pour le développement durable), du *Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons* et du *Plan régional de développement de la Région de Bruxelles-Capitale*.

L'autorité fédérale, les communautés et les régions se sont mis d'accord en 2005, lors d'une Conférence interministérielle *ad hoc*, en exécution du Plan de mise en œuvre de Johannesburg, sur un texte-cadre représentant le premier volet d'une stratégie nationale pour le développement durable approuvé par tous les Conseils des ministres du pays. Ce texte met en application les principes de complémentarité, d'interaction, de plus-value et de synergie.

gratie (interne et externe intégration tussen verschillende beleidsniveaus).

4. Voorzorgsbeginsel: daar waar ernstige of onomkeerbare schade dreigt, mag het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet als argument worden gebruikt om afdoende maatregelen tot voorkoming van milieuaantasting uit te stellen.

5. Participatiebeginsel: dit beginsel benadrukt de participatie van alle betrokken burgers in beslissingen over ontwikkeling. Participatie kan de kwaliteit van en steun voor deze beslissingen verhogen en hun uitvoering vergemakkelijken.

Met deze beginselen als hoekstenen bouwen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten hun eigen duurzaam ontwikkelingsbeleid tot een strategie uit en wordt een gezamenlijke, nationale strategie voor duurzame ontwikkeling opgesteld.

Aan federale zijde werd met de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling (*Belgisch Staatsblad* van 18 juni 1997) alvast een besluitvormingscyclus vastgelegd inzake duurzame ontwikkeling. Die federale strategie bevat de uitwerking van een federaal vierjaarlijks plan met beleidsantwoorden en maatregelen inzake duurzame ontwikkeling en de uitwerking van een federaal tweejaarlijks rapport met, onder meer, een evaluatie van het beleid inzake duurzame ontwikkeling. Deze wet en de andere onderdelen van het federaal regelgevend kader inzake duurzame ontwikkeling voorzien eveneens in een Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling, een Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling, een Federale Raad Duurzame Ontwikkeling, cellen Duurzame ontwikkeling en de ontwikkeling van een duurzame ontwikkelingseffectenbeoordeling (DOEB).

In de gemeenschappen en gewesten wordt verder gestalte gegeven aan een duurzaam ontwikkelingsbeleid in bijvoorbeeld de *Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling*, het *Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons* en het *Gewestelijk Ontwikkelingsplan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*.

In december 2005 bereikten de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten in een *ad hoc* Interministeriële Conferentie Duurzame Ontwikkeling en ter uitvoering van het Implementatieplan van Johannesburg, overeenstemming over een kadertekst als eerste luik van een nationale strategie duurzame ontwikkeling, die door alle ministerraden van het land werd goedgekeurd. Deze tekst geeft uitvoering aan de principes van complementariteit, interactie, meerwaarde en synergie.

Comparativement à d'autres pays, la Belgique s'est par conséquent dotée d'un bon cadre institutionnel pour réaliser le développement durable. On trouve dans la Constitution belge des éléments qui renvoient indirectement à des dimensions de développement durable. À l'article 23 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, par exemple, il n'est pas seulement question du droit à la protection d'un environnement sain, mais aussi du droit au travail et du droit à la protection de la santé et à l'aide juridique. La présente proposition y ajoute, par analogie notamment avec le Traité constitutionnel de l'UE, un objectif politique général s'adressant aux pouvoirs publics belges.

Pour les auteurs de la présente proposition, il est indéniable que la problématique du développement durable présente un caractère hautement international et cette réalité doit se refléter dans la politique étrangère de l'État fédéral, des communautés et des régions. Par ailleurs, il ne faut jamais perdre de vue le principe selon lequel l'égalité de valeur des générations successives doit être le fil conducteur social de la répartition des chances et des moyens. Cette idée de solidarité intergénérationnelle suppose toutefois une vision à long terme.

Enfin, les différentes composantes politiques doivent être intégrées. Les objectifs sociaux et écologiques ne doivent donc pas être considérés comme complémentaires du développement économique ou séparément de celui-ci; ces objectifs doivent être intégrés et poursuivis sur un pied d'égalité. Les auteurs soulignent dès lors la nécessité d'une intégration politique accrue, tant verticalement (au sein de plusieurs domaines politiques) qu'horizontalement (entre plusieurs domaines politiques).

Il est important de souligner que l'inclusion dans la Constitution d'un Titre I^{er} *bis* vise à créer une nouvelle catégorie de disposition constitutionnelle qui ne doit pas être confondue avec l'actuel Titre II.

Il s'agit d'un article dont la portée est celle d'une ligne de conduite qui s'impose aux pouvoirs publics, sans être la source d'un droit subjectif.

In vergelijking met andere landen heeft België bijgevolg een goed institutioneel kader om duurzame ontwikkeling na te streven. In de Belgische Grondwet zijn enkele elementen terug te vinden die indirect verwijzen naar dimensies van duurzame ontwikkeling. Zo is er artikel 23 van de Grondwet met betrekking tot de economische, sociale en culturele rechten, waarin er niet enkel sprake is van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, maar ook van het recht op arbeid alsmede het recht op bescherming van de gezondheid en juridische bijstand. Onderhavig voorstel voegt daar, naar analogie met bijvoorbeeld het Grondwettelijk Verdrag van de EU, een algemene beleidsdoelstelling voor de Belgische overheden aan toe.

Voor de indieners van onderhavig voorstel kan er niet omheen worden gegaan dat de problematiek inzake duurzame ontwikkeling een sterk uitgesproken internationaal karakter vertoont zodat die ook een weerspiegeling dient te verkrijgen in het buitenlands beleid van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Verder dient het principe voor ogen te worden gehouden dat gelijkwaardigheid tussen opeenvolgende generaties een maatschappelijk uitgangspunt moet zijn voor de verdeling van kansen en middelen. Deze intergenerationele solidariteitsgedachte vereist echter een langetermijnvisie.

Tot slot dienen de beleidscomponenten te worden geïntegreerd. Zo moeten sociale en ecologische doelstellingen niet aanvullend of afzonderlijk, maar juist geïntegreerd en op gelijke voet nagestreefd worden met de economische ontwikkeling. De indieners benadrukken dan ook de noodzaak van een grotere beleidsintegratie, zowel verticaal (binnen bepaalde beleidsdomeinen) als horizontaal (tussen bepaalde beleidsterreinen).

Het is van belang te onderstrepen dat het opnemen in de Grondwet van een Titel *Ibis* ertoe strekt een nieuwe categorie van grondwettelijke bepalingen in het leven te roepen, die niet mag worden verward met de huidige Titel II.

Het gaat om een artikel waarvan de draagwijdte een gedragslijn is die aan de overheden wordt opgelegd, zonder een bron van een subjectief recht te zijn.

Par ailleurs, le Titre I^{er}*bis* rappelle un devoir collectif de la population belge à l'égard des générations futures, là où le Titre II énonce des droits et des devoirs de chacun.

Jean CORNIL.
Bart MARTENS.
Fauzaya TALHAOUI.
Francis DELPÉRÉE.
Annemie VAN de CASTEELE.
Nathalie de T' SERCLAES.
Hugo VANDENBERGHE.
Philippe MAHOUX.
Patrik VANKRUNKELSVEN.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

Dans la Constitution, il est inséré un Titre I^{er}*bis* (nouveau) intitulé « Des objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions » et comprenant un article 7*bis* nouveau, rédigé comme suit :

« Art. 7*bis*. — 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. »

Jean CORNIL.
Bart MARTENS.
Fauzaya TALHAOUI.
Francis DELPÉRÉE.
Annemie VAN de CASTEELE.
Nathalie de T' SERCLAES.
Hugo VANDENBERGHE.
Philippe MAHOUX.
Patrik VANKRUNKELSVEN.

Tevens herinnert Titel *Ibis* aan een collectieve verplichting van de Belgische bevolking ten opzichte van de generaties van de toekomst, terwijl Titel II de rechten en plichten van elkeen formuleert.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

In de Grondwet wordt een nieuwe titel *Ibis* ingevoegd met als opschrift « Algemene beleidsdoelstellingen van het federale België, de gemeenschappen en de gewesten », bestaande uit een nieuw artikel 7*bis*, luidende :

« Art. 7*bis*. — Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties. »