

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2005-2006

8 NOVEMBRE 2005

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de la Constitution en vue d'y insérer un article nouveau dans un nouveau titre *Ibis*, 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
DE M. CORNIL

DÉVELOPPEMENTS

1. Introduction

La présente proposition de révision de la Constitution vise à introduire la notion de développement durable dans la Constitution. Conformément à la déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003, il y a lieu, par l'insertion d'une disposition nouvelle dans un nouveau titre *Ibis*, d'inscrire dans la Constitution le développement durable comme objectif de politique générale. Il ressort des travaux préparatoires, la volonté de faire du développement durable un principe constitutionnel et plus exactement une orientation politique générale à laquelle on pourra confronter des normes concrètes pour voir si celles-ci ne s'y opposent pas. Le but n'étant pas d'en faire un droit subjectif, c'est la raison pour laquelle il n'a pas été inscrit à l'article 23 de la Constitution (doc. Chambre, n° 50-2389/3, p. 35 et 36).

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2005-2006

8 NOVEMBER 2005

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van de Grondwet om in een nieuwe titel *Ibis* een nieuw artikel 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
VAN DE HEER CORNIL

TOELICHTING

1. Inleiding

Dit voorstel van herziening van de Grondwet strekt ertoe het begrip duurzame ontwikkeling in de Grondwet op te nemen. Overeenkomstig de verklaring van herziening van de Grondwet van 10 april 2003, moet door het invoegen van een bepaling in een nieuwe titel *Ibis*, duurzame ontwikkeling in de Grondwet worden opgenomen als een doelstelling van algemeen beleid. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt de wil om van duurzame ontwikkeling een grondwettelijk beginsel te maken, meer bepaald een algemene politieke richting waaraan men concrete normen zal kunnen toetsen, om te zien of ze er niet strijdig mee zijn. Omdat het niet de bedoeling is er een subjectief recht van te maken, is het begrip niet opgenomen in artikel 23 van de Grondwet (stuk Kamer, nr. 50-2389/3, blz. 35 en 36).

La notion de développement durable a marqué une évolution dans la notion de développement qui se veut être une approche tant quantitative que qualitative. L'idée qui se forge progressivement au sein des nations est que le développement économique ne peut plus faire fi des êtres humains, de leurs conditions de vie et de leur environnement.

2. Historique

Réuni à Stockholm en 1972, un ensemble de scientifiques tire la sonnette d'alarme. Dans un rapport intitulé *Halte à la croissance*, ils mettent en lumière le fait que la poursuite de la croissance dans son acception de l'époque est socialement et écologiquement non soutenable. L'ONU s'empare de la problématique et crée une commission mondiale sur l'environnement et le développement chargée de faire rapport sur la question.

En 1987, G.H. Brundlandt, présente *Notre avenir à tous*, rapport dans lequel elle formalisera la définition du développement durable comme un «développement qui correspond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à se développer». Aussi, apparaît l'idée d'un développement économique et social qui s'inscrit dans une approche environnementale.

L'Assemblée générale de l'ONU demande en 1989 la convocation d'une réunion mondiale consacrée à la mise en œuvre du développement durable. 178 États mais aussi des ONG, institutions, groupes sociaux, secteurs économiques se retrouvent à Rio en 1992 pour la deuxième conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, plus communément appelée «Sommet de la Terre». Les travaux fixent un plan global d'action pour le développement durable, «Agenda 21», qui se décline en 40 chapitres et 2 500 recommandations et s'articule autour de quatre pôles majeurs et interdépendants : l'économie, le social, l'environnemental et l'institutionnel. L'ensemble est conçu comme un partenariat à l'échelle planétaire qui doit nécessairement s'appuyer sur l'action croisée des différents niveaux de pouvoirs.

Par la suite et en conséquence de Rio, d'autres conférences ont décliné le concept de développement durable. Certaines d'entre elles ont permis de nouveaux engagements internationaux. Citons pour exemple : la conférence de Kyoto sur les changements climatiques ou les conventions relatives à la diversité biologique, à la désertification ou aux forêts.

Afin de mesurer l'état d'avancement des engagements contractés lors du Sommet de la Terre, l'Assemblée générale de l'ONU décide en 2000 d'une évaluation décennale de l'Agenda 21. Johannesburg, aussi appelé Rio + 10, répond à cette volonté. Au terme des

Door het begrip duurzame ontwikkeling is men het begrip ontwikkeling anders gaan zien en heeft men aandacht gekregen voor zowel kwantiteit als kwaliteit. Onder de naties groeit langzaam het idee dat wie economische ontwikkeling nastreeft, de mensen, hun levensomstandigheden en hun milieu niet langer mag veronachtzamen.

2. Historische achtergrond

Een aantal wetenschappers die in 1972 in Stockholm zijn samengekomen, trekken aan de alarmbel. In een verslag met als titel *Halt aan de groei* brengen ze aan het licht dat het nastreven van groei, zoals men het in die tijd begrijpt, maatschappelijk en ecologisch onhoudbaar is. De VN eigent zich die problematiek toe en roept een wereldcommissie voor het milieu en de ontwikkeling in het leven, die over het probleem moet rapporteren.

In 1987 stelt G.H. Brundlandt «*Our Common Future*» voor, een verslag waarin ze duurzame ontwikkeling definieert als «een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien». Aldus duikt het idee op van economische en maatschappelijke ontwikkeling vanuit een milieubewuste insteek.

De Algemene Vergadering van de VN roept in 1989 een wereldvergadering samen over de toepassing van duurzame ontwikkeling. 178 staten, maar ook NGO's, instellingen, maatschappelijke groepen, economische sectoren ontmoeten elkaar opnieuw in 1992 op de tweede conferentie van de Verenigde Naties voor milieu en ontwikkeling, in de wandeling «Wereldtop» genoemd. Bij de werkzaamheden wordt een algemeen actieplan voor duurzame ontwikkeling vastgelegd, «Agenda 21», dat uit 40 hoofdstukken en 2 500 aanbevelingen bestaat en waardoor vier onderling afhankelijke rode draden lopen : de economie, het sociale aspect, het milieu en het institutionele aspect. Het geheel is opgevat als een wereldwijd partnerschap dat op de kruisbestuiving van de verschillende machtsniveaus moet steunen.

Na Rio en als gevolg daarvan hebben andere conferenties het concept duurzame ontwikkeling verder ontwikkeld. Sommige hebben aanleiding gegeven tot nieuwe internationale verbintenissen. Zo kunnen als voorbeeld worden vermeld : de conferentie van Kyoto over de klimaatveranderingen of de verdragen inzake biologische diversiteit, woestijnvorming of de wouden.

Om de voortgang te meten inzake de verbintenissen die op de Wereldtop werden aangegaan, beslist de algemene Vergadering van de VN in 2000 Agenda 21 elke tien jaar te evalueren. De uiting van die wil wordt Johannesburg, ook Rio + 10 genoemd. Na de debatten

débats qui se sont tenus du 26 août au 4 septembre 2002, on retiendra surtout l'urgence qui a été accordée aux cinq domaines suivants : l'eau, l'énergie, la santé, l'agriculture et la diversité biologique.

Au niveau européen, le Conseil réuni à Göteborg en juin 2001 a débattu de la stratégie européenne en matière de développement durable. Celle-ci s'articule sur des mesures internes à l'Europe mais elle comprend également un volet international. Le texte qui sous-tend la politique européenne à cet égard est : « le développement durable en Europe pour un monde meilleur, stratégie de l'Union européenne en faveur d'un développement durable ».

La Belgique, quant à elle, a très rapidement pris des mesures destinées à remplir les engagements de Rio. La loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable peut être considérée comme faisant partie des processus pionniers en la matière. En effet, cette loi prévoit que le développement de la Belgique sera cadré par un plan fédéral de développement durable soumis à consultation et actualisé tous les quatre ans.

3. Définition des concepts

Le rapport Brundtland définit le concept de développement durable comme suit :

« le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.

Deux concepts sont donc inhérents à cette notion :

— le concept de besoins, et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et

— l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose à la capacité de l'environnement de répondre aux besoins actuels et à venir ».

Action 21 constate que l'inégalité sociale croissante entraîne « des demandes excessives et encourage, parmi les groupes les plus riches, des modes de vie non viables à terme, qui imposent des contraintes considérables à l'environnement ». L'environnement est à prendre dans son acception anthropocentriste.

« L'objectif général est de réduire la pauvreté et de parvenir de manière durable au plein emploi, ce qui contribue à créer un environnement sûr, non pollué et sain — qu'il s'agisse du milieu de travail, de la collectivité ou du cadre de vie ».

die plaats hebben gevonden van 26 augustus tot 4 september 2002, onthoudt men vooral dat absolute voorrang wordt gegeven aan de volgende vijf topics : water, energie, gezondheid, landbouw en biologische diversiteit.

De Raad, die in juni 2001 in Göteborg samen was, heeft er gedebatteerd over de Europese strategie inzake duurzame ontwikkeling. Die strategie draait vooral rond Europese, interne maatregelen, maar omvat ook een internationaal gedeelte. De tekst waarop het Europees beleid terzake steunt is : « Duurzame ontwikkeling in Europa voor een betere wereld : Een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling ».

België heeft heel snel maatregelen genomen om de verbintenissen van Rio na te komen. De wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling kan worden beschouwd als deel uitmakend van het pionierswerk op dit gebied. Die wet bepaalt immers dat de ontwikkeling van België zal worden begeleid door een federaal plan van duurzame ontwikkeling dat om de vier jaar zal worden besproken en aangepast.

3. Begripsbepalingen

Het Brundtland-rapport definieert duurzame ontwikkeling als volgt :

« duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.

Dat begrip bestaat dus uit twee concepten :

— het concept van de behoeften, meer bepaald van de essentiële behoeften van de armsten, die absolute voorrang moeten krijgen, en

— het idee van de beperkingen die de stand van onze technieken en van onze sociale organisaties oplegt aan het vermogen van het milieu om te voorzien in onze huidige en toekomstige behoeften ».

Actie 21 stelt vast dat de groeiende sociale ongelijkheid een buitensporige vraag met zich brengt en onder de rijkste groepen levenswijzen aanmoedigt die op termijn onleefbaar zijn, die een grote druk op het milieu leggen. Het milieu moet hier in zijn antropocentrische betekenis worden opgevat.

De algemene doelstelling is de armoede te verminderen en op duurzame wijze tot volledige werkgelegenheid te komen, wat bijdraagt tot het scheppen van een veilig, niet vervuild en gezond milieu, of het nu gaat om het werkmilieu, het milieu van de collectiviteit of het leefmilieu.

Le développement durable vise à une amélioration des conditions de vie par une réponse prioritaire aux besoins essentiels des plus démunis et par une préservation tant de la capacité technico-économique de répondre aux besoins présents et futurs que de l'accès à un environnement sain actuel et à venir. Ces trois composantes du changement dans les domaines social, économique et environnemental représentent les trois piliers du développement durable. Un quatrième pilier doit être mis en perspective de ces trois : le pilier institutionnel, à savoir l'état de notre organisation sociale. Des évolutions institutionnelles tant globales que locales sont nécessaires pour éviter de bloquer tout progrès. Ces quatre composantes sont reliées entre elles et doivent être perçues par le prisme de la complémentarité.

La déclaration de Rio reconnaît plusieurs principes portant sur les actions du développement durable. Cinq de ces principes se rapportent particulièrement aux spécificités de la Belgique :

a) Intégration des composantes

Les décisions économiques et les initiatives en matière d'environnement et de santé devraient prendre en compte de façon adéquate leurs conséquences sur l'économie, la santé et la société.

b) Vision à long terme

L'économie, l'environnement, la santé et le bien-être social doivent être gérés pour le bénéfice des générations présentes et à venir. Les décisions prises aujourd'hui prennent en compte les conséquences à venir.

Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations futures et présentes.

c) Responsabilités communes mais différenciées

La Belgique reconnaît qu'elle est responsable du développement durable de son économie, de son environnement, de la santé et du bien-être social de ses concitoyens, chacun étant responsable des décisions prises et des actions accomplies dans un esprit de collaboration et de coopération complètes.

La Belgique adopte un point de vue planétaire lorsqu'elle accomplit un geste en un lieu donné, en reconnaissant qu'il n'existe aucune frontière à l'écono-

Duurzame ontwikkeling streeft naar een verbetering van de levensomstandigheden door een prioritair antwoord op de essentiële behoeften van de armsten te geven en door zowel het technisch-economisch reactievermogen op de huidige en toekomstige behoeften als de toegang tot een huidig en toekomstig gezond milieu te vrijwaren. Die drie componenten van verandering op sociaal en economisch gebied en op milieugebied zijn de drie pijlers van duurzame ontwikkeling. Een vierde pijler moet in het perspectief van die drie worden bekeken: de institutionele pijler, namelijk de staat van onze maatschappelijke organisatie. Er zijn algemene en plaatselijke institutionele veranderingen noodzakelijk om te voorkomen dat elke vooruitgang geblokkeerd wordt. Die vier componenten zijn onderling met elkaar verbonden en moeten door het prisma van de complementariteit worden bekeken.

De verklaring van Rio erkent verscheidene beginselen betreffende de acties van duurzame ontwikkeling. Vijf van die beginselen hebben speciaal betrekking op de specifieke kenmerken van België :

a) Integratie van de componenten

De economische beslissingen en de initiatieven inzake milieu en gezondheid moeten op degelijke wijze rekening houden met de gevolgen voor de economie, de gezondheid en de maatschappij.

b) Langetermijnvisie

De economie, het milieu, de gezondheid en het maatschappelijk welzijn moeten worden beheerd ten gunste van de huidige en toekomstige generaties. De vandaag genomen beslissingen houden rekening met de komende gevolgen.

Het recht op ontwikkeling moet zo worden gerealiseerd dat de behoeften inzake de ontwikkeling en het milieu van de huidige en toekomstige generaties billijk worden vervuld.

c) Gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden

België erkent dat het verantwoordelijk is voor de duurzame ontwikkeling van zijn economie, zijn milieu, de gezondheid en het maatschappelijke welzijn van zijn burgers, waarbij elkeen verantwoordelijk is voor de beslissingen die werden genomen en de acties die werden gevoerd in een geest van volledige samenwerking.

België neemt een wereldomvattend standpunt in wanneer het op een bepaalde plaats een daad stelt en erkent hierbij dat er noch voor de economie, noch voor

mie et à l'environnement et qu'il existe une interdépendance écologique et économique entre les nations. Elle travaille en collaboration sur la scène internationale pour accélérer la fusion des facteurs économiques, environnementaux, de santé et sociaux à prendre en compte dans la prise des décisions tout en élaborant des solutions équitables et exhaustives pour régler les problèmes.

Elle admet la responsabilité qui lui incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions qu'elle exerce sur l'environnement mondial et des techniques et ressources dont elle dispose.

d) Principe de précaution

Il s'agit de prévoir les conséquences néfastes d'envergure pour l'économie, l'environnement, la santé et la société des décisions prises et des actions accomplies, de les prévenir et d'en limiter les effets, en tenant tout particulièrement compte des décisions dont les conséquences ne sont pas parfaitement claires mais qui, en se fondant sur des motifs raisonnables et bien informés, semblent créer des menaces potentiellement graves pour l'économie, l'environnement, la santé et le bien-être social.

En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

e) Approche participative

Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision.

4. Conclusion

Le développement durable doit être compris comme un principe intégrateur à la lumière duquel toutes les politiques doivent être menées.

Chaque entité, dans l'exercice de ses compétences, est amenée à prendre des décisions susceptibles d'intégrer une dimension « développement durable », celle-ci devant être comprise comme une notion chapeautant trois composantes -économique, sociale et environnementale- entre lesquelles il faut tendre à un équilibre.

het milieu enige grens bestaat en dat de naties ecologisch en economisch onderling afhankelijk zijn. Het werkt samen op het internationale toneel om de fusie te versnellen van de factoren van economie, milieu, gezondheid en maatschappij, waarmee rekening moet worden gehouden bij het nemen van beslissingen, terwijl er billijke en uitgebreide oplossingen worden uitgewerkt om de problemen te regelen.

Het erkent zijn verantwoordelijkheid in de internationale inspanning voor duurzame ontwikkeling, rekening houdend met de druk die het uitoefent op het wereldmilieu en met de technieken en middelen waarover het beschikt.

d) Het voorzorgsbeginsel

Het gaat erom de grote, nefaste gevolgen van de beslissingen en acties in te schatten voor de economie, het milieu, de gezondheid en de maatschappij, ze te voorkomen en de weerslag ervan te beperken, heel speciaal rekening houdend met de beslissingen waarvan de gevolgen niet volstrekt duidelijk zijn maar die op basis van redelijke en goed geïnformeerde bronnen toch een potentieel ernstige bedreiging inhouden voor de economie, het milieu, de gezondheid en het maatschappelijk welzijn.

Indien er ernstige of onomkeerbare schade dreigt, mag het ontbreken van absolute wetenschappelijke zekerheid niet als voorwendsel worden gebruikt voor het uitstellen van efficiënte maatregelen om milieubederf te voorkomen.

e) Inspraak

Op nationaal niveau dient elk individu passende toegang te hebben tot de informatie betreffende het milieu die in het bezit is van de overheid, waaronder informatie over gevaarlijke stoffen en activiteiten in hun leefomgeving, en de mogelijkheid te hebben deel te nemen aan besluitvormingsprocessen.

4. Besluit

Duurzame ontwikkeling moet worden opgevat als een allesomvattend beginsel waaraan alle beleid moet worden getoetst.

Elke entiteit neemt bij het uitoefenen van haar bevoegdheden beslissingen met een dimensie van duurzame ontwikkeling, dat moet worden gezien als een begrip met drie componenten — de economische, de sociale component en de milieucomponent — die men onderling in evenwicht moet proberen te houden.

L'objectif ici poursuivi est d'éveiller les consciences sur les responsabilités qui incombent à l'humanité en inscrivant dans la Constitution un mode de gouvernance qui s'inscrit dans le long terme et dans une perception globale et intégrée. L'ambition de la présente proposition est d'inscrire symboliquement et profondément cette notion dans l'action publique de notre État.

De la sorte, la Belgique figurera parmi les pays précurseurs en la matière. À l'heure actuelle, seuls quelques pays ont inscrit ce concept dans leur Constitution, on peut citer la Norvège et la Suisse. Cette initiative conforterait le rôle de pionnier que la Belgique joue en matière de développement durable sur la scène internationale.

Jean CORNIL.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

Dans la Constitution il est inséré un titre *Ibis*, intitulé «Du développement durable», et comprenant un article *7bis*, rédigé comme suit :

« 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. »

13 juillet 2005.

Jean CORNIL.

De doelstelling die we hier nastreven is een bewustwordingsproces op gang te brengen over de verantwoordelijkheden die de mensheid heeft, door in de Grondwet een bestuurswijze op te nemen met een langetermijnvisie en in een algemene en geïntegreerde perceptie. Dit voorstel heeft de ambitie dat begrip symbolisch en op diepgaande wijze te verankeren in het publieke handelen van onze Staat.

Op die manier wordt België één van de pionierslanden terzake. Momenteel hebben slechts enkele landen dat concept in hun Grondwet opgenomen, zoals Noorwegen en Zwitserland. Dat initiatief zou de pioniersrol ondersteunen die België op het internationale toneel inzake duurzame ontwikkeling speelt.

*
* *

VOORSTEL

Enig artikel

In de Grondwet wordt een titel *Ibis* ingevoegd, met als opschrift «Duurzame ontwikkeling» en die bestaat uit een artikel *7bis*, luidende :

« 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. »

13 juli 2005.