

# 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<sup>er</sup> *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<sup>er</sup> *bis* et un article 7*bis* en vue d'inscrire dans la Constitution le développement durable comme objectif de politique générale pour l'État fédéral, les communautés et les régions

Révision de la Constitution en vue d'y insérer un article nouveau dans un nouveau titre I<sup>er</sup> *bis*, 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)*

Révision de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau dans un nouveau titre I<sup>er</sup> *bis*, 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 dans la Constitution un titre I<sup>er</sup> *bis* et un article 7*bis* en vue d'y inscrire le développement durable comme objectif pour l'État, les communautés et les régions

## RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES  
PAR

MME VAN de CASTEELE  
ET M. WILLE

# 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 7*bis* om duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling voor de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten in de Grondwet in te schrijven

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)*

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 7*bis* om duurzame ontwikkeling als doelstelling voor de Staat, de gemeenschappen en de gewesten in te schrijven in de Grondwet

## VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE  
INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT DOOR

MEVROUW VAN de CASTEELE  
EN DE HEER WILLE

## SOMMAIRE

	Pages
I. Introduction . . . . .	3
II. Discussion . . . . .	5
III. Vote . . . . .	16
Annexes . . . . .	18
I. Avis constitutionnalistes . . . . .	18
II. Avis du Conseil fédéral du développement durable . . . . .	32
III. Rapport des auditions «Développement durable et la Constitution» du 14 mars 2006 (1) . . . . .	

## INHOUD

	Blz.
I. Inleiding . . . . .	3
II. Bespreking . . . . .	5
III. Stemming . . . . .	16
Bijlagen . . . . .	18
I. Adviezen constitutionalisten . . . . .	18
II. Adviezen van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling . . . . .	32
III. Verslag van de hoorzittingen «Duurzame ontwikkeling en de Grondwet» van 14 maart 2006 (1) . . . . .	

## Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Présidente / Voorzitter : Anne-Marie Lizin.

## Membres / Leden :

SP.A-SPIRIT	Fauzaya Talhaoui, Lionel Vandenberghe, Myriam Vanlerberghe.
VLD	Annemie Van de Casteele, Patrik Vankrunkelsven, Paul Wille.
PS	Jean-Marie Happart, Anne-Marie Lizin, Philippe Moureaux.
MR	Berni Collas, Marie-Hélène Crombé-Berton, Nathalie de T' Serclaes.
CD&V	Hugo Vandenberghe, Luc Van den Brande.
Vlaams Belang	Joris Van Hauthem, Karim Van Overmeire.
CDH	Francis Delpérée.

## Suppléants / Plaatsvervangers :

Jacinta De Roeck, Christel Geerts, Staf Nimmegeers, Ludwig Vandenhove.  
 Pierre Chevalier, Jacques Germeaux, Jeannine Leduc, Luc Willems.  
 Jean-François Istasse, Joëlle Kapompolé, Marie-José Laloy, Philippe Mahoux.  
 Jihane Annane, Jean-Marie Cheffert, Christine Defraigne, François Roelants du Vivier.  
 Wouter Beke, Sabine de Bethune, Mia De Schampelaere.  
 Jurgen Ceder, Nele Jansegers, Wim Verreycken.  
 Christian Brotcorne, Clotilde Nyssens.

*Voir :***Documents du Sénat :****3-1778 - 2005/2006 :**

N° 1 : Révision de la Constitution de MM. Cornil et Martens, Mme Talhaoui, M. Delpérée, Mmes Van de Casteele et de T' Serclaes et MM. H. Vandenberghe, Mahoux et Vankrunkelsven.

*Voir aussi :***Documents du Sénat :****3-1422 - 2005/2006 :**

N° 1 : Révision de la Constitution de M. Cornil.

**Documents du Sénat :****3-1557 - 2005/2006 :**

N° 1 : Proposition de révision de la Constitution de M. Martens et Mme Talhaoui.

(1) Cette annexe sera publiée dans un document distinct.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****3-1778 - 2005/2006 :**

Nr. 1 : Herziening van de Grondwet van de heren Cornil en Martens, mevrouw Talhaoui, de heer Delpérée, de dames Van de Casteele en de T' Serclaes en de heren H. Vandenberghe, Mahoux en Vankrunkelsven.

*Zie ook :***Stukken van de Senaat :****3-1422 - 2005/2006 :**

Nr. 1 : Herziening van de Grondwet van de heer Cornil.

**Stukken van de Senaat :****3-1557 - 2005/2006 :**

Nr. 1 : Voorstel tot herziening Grondwet van de heer Martens en mevrouw Talhaoui.

(1) Deze bijlage wordt afzonderlijk gedrukt.

## I. INTRODUCTION

Les propositions de révision de la Constitution visant à insérer dans un titre I<sup>er</sup>bis nouveau, un article nouveau concernant le développement durable comme objectif de politique générale, s'inscrivent dans le cadre de la déclaration de révision de la Constitution du pouvoir législatif du 10 avril 2003 (*Moniteur belge* n° 128, deuxième édition, du 10 avril 2003).

Le 8 novembre 2005, M. Cornil a déposé la proposition «de révision de la Constitution en vue d'y insérer un article nouveau dans un nouveau titre I<sup>er</sup>bis, relatif au développement durable comme objectif de politique générale» (doc. Sénat, 2005-2006, n° 3-1422/1).

Le 3 février 2006, Mme Talhaoui et M. Martens ont déposé une proposition «visant à insérer dans la Constitution un titre I<sup>er</sup>bis et un article 7bis en vue d'y inscrire le développement durable comme objectif pour l'État, les communautés et les régions» (doc. Sénat, 2005-2006, n° 3-1557/1).

Conformément à l'article 30.1 du règlement du Sénat (1), ces deux propositions ont été transmises à la commission des Affaires institutionnelles.

Lors de la réunion du 17 novembre 2005, Mme Annemie Van de Casteele a été désignée comme rapporteuse pour la proposition n° 3-1422/1 de M. Cornil. De plus, la commission a décidé de soumettre ladite proposition à l'avis du Conseil fédéral du développement durable (ci-après : CFDD).

La proposition de Mme Clotilde Nyssens «de révision de l'article 23 de la Constitution en vue d'y ajouter un alinéa concernant le principe de précaution à l'égard des générations actuelles et futures» (doc. Sénat, session extraordinaire 2003, n° 3-49/1), qui avait été envoyée à la commission le 9 juillet 2003, a également été soumise pour avis au CFDD le 17 novembre 2005.

Enfin, l'avis du CFDD a aussi été demandé sur la proposition «de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit à l'eau» (doc. Sénat, 2003-2004, n° 3-480/1) de M. Philippe Mahoux, laquelle a été envoyée à la commission le 26 janvier 2004.

(1) Art. 30.1. «Par dérogation à l'article 56, toutes propositions de révision de la Constitution sont envoyées à la commission qui a les Affaires institutionnelles dans ses attributions, sans que le Sénat les prenne préalablement en considération.»

## I. INLEIDING

De voorstellen tot herziening van de Grondwet om in een nieuwe titel *Ibis* een nieuw artikel in te voegen betreffende de duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling, kaderen in de Verklaring tot herziening van de Grondwet van de wetgevende macht van 10 april 2003 (*Belgisch Staatsblad*, nr. 128, tweede uitgave, van 10 april 2003).

Op 8 november 2005 diende de heer Cornil het voorstel in «tot herziening van de Grondwet om in een nieuwe titel *Ibis* een nieuw artikel in te voegen betreffende de duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling» (Stuk Senaat, 2005-2006, nr. 3-1422/1).

Op 3 februari 2006 dienden mevrouw Talhaoui en de heer Martens een voorstel in «tot invoeging van een titel *Ibis* en een artikel *7bis* om duurzame ontwikkeling als doelstelling voor de Staat, de gemeenschappen en de gewesten in te schrijven in de Grondwet» (Stuk Senaat, 2005-2006, nr. 3-1557/1).

Beide voorstellen werden, overeenkomstig artikel 30.1 van het Reglement van de Senaat (1), overgezonden naar de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden.

Tijdens de vergadering van 17 november 2005 werd mevrouw Annemie Van de Casteele aangewezen als rapporteur voor het voorstel nr. 3-1422/1 van de heer Cornil en besliste de commissie over dit voorstel een advies te vragen aan de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (hierna : FRDO).

Ook het op 9 juli 2003 naar de commissie verwezen voorstel van mevrouw Clotilde Nyssens «tot herziening van artikel 23 van de Grondwet om een lid toe te voegen inzake het voorzorgsbeginsel ten aanzien van de huidige en toekomstige generaties» (stuk Senaat, Buitengewone Zitting 2003, nr. 3-49/1), werd op dezelfde datum voor advies voorgelegd aan de FRDO.

Ten slotte werd ook een advies gevraagd aan de FRDO over het op 26 januari 2004 naar de commissie verwezen voorstel van de heer Philippe Mahoux «tot herziening van artikel 23 van de Grondwet om een lid toe te voegen inzake het recht op water» (stuk Senaat, 2003-2004, nr. 3-480/1).

(1) Art. 30.1. «In afwijking van artikel 56 wordt elk voorstel tot herziening van de Grondwet verwezen naar de commissie die bevoegd is voor de institutionele aangelegenheden, zonder dat de Senaat het vooraf in overweging neemt.»

Ces avis ont été demandés en application de l'article 11 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable (1).

Au cours de la réunion du 17 novembre 2005, la commission a aussi pris connaissance des avis des trois constitutionnalistes qui se sont penchés sur la question de savoir si les propositions n<sup>os</sup> 3-49/1 et 3-480/1 rentrent dans le cadre de la déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003.

Les avis des constitutionnalistes font l'objet de l'annexe I du présent rapport (2).

Le 9 février 2006, la présidente du Sénat, Mme Lizin, a demandé l'avis du CFDD sur la proposition n<sup>o</sup> 3-1557/1 « visant à insérer dans la Constitution un titre 1<sup>er</sup>bis et un article 7bis en vue d'y inscrire le développement durable comme objectif pour l'État, les communautés et les régions » de M. Bart Martens et Mme Fauzaya Talhaoui, envoyée à la commission le 3 février 2006.

Les avis du CFDD font l'objet de l'annexe II du présent rapport (3).

(1) Article 11 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable :

« § 1<sup>er</sup>. Sans préjudice de ses autres missions visées par la présente loi, le Conseil a pour mission :

- a) d'émettre des avis sur toutes mesures relatives à la politique fédérale de développement durable prises ou envisagées par l'autorité fédérale, notamment en exécution des engagements internationaux de la Belgique;
- b) d'être un forum de discussion sur le développement durable;
- c) de proposer des recherches dans tous les domaines ayant trait au développement durable;
- d) de susciter la participation la plus large des organismes publics et privés ainsi que celle des citoyens à la réalisation de ces objectifs.

§ 2. Le Conseil remplit les missions visées au § 1<sup>er</sup> de sa propre initiative ou à la demande des ministres ou secrétaires d'État, de la Chambre des représentants et du Sénat.

§ 3. Il peut faire appel aux administrations et organismes publics fédéraux pour l'assister dans l'accomplissement de ses missions. Il peut consulter toute personne dont la collaboration est jugée utile pour l'examen de certaines questions.

§ 4. Le Conseil rend un avis dans les trois mois de la demande. En cas d'urgence, un délai plus court peut être prescrit par celui qui demande l'avis. Ce délai ne peut toutefois être inférieur à deux semaines.

§ 5. Le Conseil rédige un rapport annuel de ses activités. Ce rapport est adressé au Conseil des ministres, aux Chambres législatives et aux assemblées et gouvernements des régions et des communautés.

§ 6. Le gouvernement indique les motifs pour lesquels il est éventuellement dérogé à l'avis du Conseil. »

(2) Voir *infra* Annexe I, p. 18 et suivantes.

(3) Voir *infra* Annexe II, p. 32 et suivantes.

Deze adviezen werden gevraagd in toepassing van artikel 11 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling (1).

Tevens werd op de vergadering van 17 november 2005 kennis genomen van de adviezen van drie constitutionnalisten die zich bogen over de vraag of de voorstellen nrs. 3-49/1 en 3-480/1 binnen het kader van de Verklaring tot herziening van de Grondwet van 10 april 2003 vielen.

De adviezen van de constitutionnalisten gaan als bijlage I bij dit verslag (2).

Op 9 februari 2006 verzocht de voorzitter van de Senaat, mevrouw Lizin, de FRDO ook een advies uit te brengen over het voorstel nr. 3-1557-1 « tot invoering van een titel *Ibis* en een artikel *7bis* om duurzame ontwikkeling als doelstelling voor de Staat, de gemeenschappen en de gewesten in te schrijven in de Grondwet » van de heer Bart Martens en mevrouw Fauzaya Talhaoui. Dit voorstel was naar de commissie verwezen op 3 februari 2006.

De adviezen van de FRDO gaan als bijlage II bij dit verslag (3).

(1) Artikel 11 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling :

« § 1. Onverminderd zijn andere opdrachten bedoeld in de huidige wet, heeft de Raad als opdracht :

- a) advies te verlenen over alle maatregelen betreffende het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, genomen of in het vooruitzicht gesteld door de federale overheid, in het bijzonder in uitvoering van de internationale verbintenissen van België;
- b) een forum te zijn waar van gedachten kan worden gewisseld over duurzame ontwikkeling;
- c) onderzoek voor te stellen op alle domeinen die verband houden met duurzame ontwikkeling;
- d) de ruimst mogelijke medewerking van de openbare en particuliere organisaties alsook de burgers op te wekken om deze doelstellingen te verwezenlijken.

§ 2. De Raad oefent de in paragraaf 1 bedoelde opdrachten uit op eigen initiatief of op het verzoek van de ministers of staatssecretarissen, van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat.

§ 3. Hij kan beroep doen op administraties en publieke instellingen om hem bij te staan in het vervullen van zijn opdrachten. De Raad kan advies vragen aan iedere persoon wiens medewerking nuttig wordt geacht voor het onderzoek van sommige vragen.

§ 4. De Raad brengt zijn advies uit binnen de drie maanden na het verzoek ertoe. In geval van hoogdringendheid kan de opdrachtgever een kortere termijn voorschrijven. Deze termijn kan evenwel niet korter zijn dan twee weken.

§ 5. De Raad stelt een jaarlijks rapport op over zijn werkzaamheden. Het rapport wordt overgemaakt aan de Ministerraad, aan de Wetgevende Kamers en aan de parlementen en regeringen van de Gemeenschappen en Gewesten.

§ 6. De regering geeft de motieven aan voor het eventueel afwijken van het advies van de Raad. »

(2) Zie *infra* Bijlage I, blz. 18 e.v.

(3) Zie *infra* Bijlage II, blz. 32 e.v.

Le 14 mars 2006, M. Wille a été désigné comme rapporteur pour la proposition n° 3-1557/1 de M. Bart Martens et Mme Fauzaya Talhaoui.

Le même jour, des auditions ont été organisées en présence de responsables politiques et d'experts en matière de développement durable et de droit de l'environnement.

Le compte rendu de ces auditions fait l'objet de l'annexe III du présent rapport (1).

Au cours de sa réunion du 8 juin 2006, la commission a décidé de créer un groupe de travail *ad hoc*, chargé de rédiger une proposition de consensus visant à insérer dans un titre I<sup>er</sup>*bis* nouveau de la Constitution un nouvel article relatif au développement durable comme objectif de politique générale.

Le 29 juin 2006, la commission a examiné la nouvelle proposition n° 3-1778/1 « visant à insérer un titre I<sup>er</sup>*bis* et un article 7*bis* 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 les sénateurs Cornil, Martens, Talhaoui, Delpérée, Van de Castele, de T' Serclaes, H. Vandenberghe, Mahoux et Vankrunkelsven.

Cette proposition a été adoptée en l'état lors de la même réunion.

## II. DISCUSSION

Pour les exposés introductifs des trois propositions à l'examen, il est renvoyé aux développements respectifs : doc. Sénat, 2005-2006, n°s 3-1422/1, 3-1557/1 et 3-1778/1.

La commission a examiné ces propositions au cours de ses réunions des 17 novembre 2005, 14 mars 2006, 8 et 29 juin 2006.

1. La réunion du 17 novembre 2005 a été consacrée à l'examen des avis des constitutionnalistes, Mme Feyt et MM. Van Orshoven et Velaers. Ils ont examiné si les propositions n°s 3-49/1 et 3-480/1 cadraient avec la déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003 (2).

(1) Voir *infra* Annexe III.

(2) Cf. *infra*, annexe I, pp. 18 et suiv.

Op 14 maart 2006 werd de heer Wille aangewezen als rapporteur voor het voorstel nr. 3-1557/1 van de heer Bart Martens en mevrouw Fauzaya Talhaoui.

Diezelfde dag werden hoorzittingen gehouden met beleidsverantwoordelijken en experten inzake duurzame ontwikkeling en milieurecht.

Het verslag van deze hoorzittingen gaat als bijlage III bij dit verslag (1).

Tijdens de vergadering van 8 juni 2006 besliste de commissie een werkgroep *ad hoc* op te richten. Deze werkgroep legde zich toe op het uitwerken van een consensusvoorstel om in een nieuwe titel *Ibis* van de Grondwet een nieuw artikel in te voegen betreffende de duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling.

Op 29 juni 2006 besprak de commissie het nieuwe voorstel nr. 3-1778-1 « tot invoeging van een titel *Ibis* en een artikel 7*bis* om duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling voor de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten in de Grondwet in te schrijven ». Dit voorstel werd ingediend door de senatoren Cornil, Martens, Talhaoui, Delpérée, Van de Castele, de T' Serclaes, H. Vandenberghe, Mahoux en Vankrunkelsven.

Het voorstel werd tijdens dezelfde vergadering ongewijzigd aangenomen.

## II. BESPREKING

Voor de inleidende uiteenzettingen van de drie ter bespreking voorliggende voorstellen wordt verwezen naar de respectievelijke toelichtingen : Stukken, Senaat, 2005-2006, nrs. 3-1422/1, 3-1557/1 en 3-1778/1.

De commissie vergaderde over deze voorstellen op 17 november 2005, 14 maart 2006, 8 juni 2006 en 29 juni 2006.

1. Tijdens de vergadering van 17 november 2005 werden de adviezen van de constitutionnalisten Feyt, Van Orshoven en Velaers besproken. Zij bogen zich over de vraag of de voorstellen nrs. 3-49/1 en nrs. 3-480/1 binnen het kader van de Verklaring tot herziening van de Grondwet van 10 april 2003 vielen (2).

(1) Zie *infra* Bijlage III.

(2) Zie *infra* Bijlage I, blz. 18 e.v.

On a également décidé, au cours de cette réunion, de demander l'avis du CFDD sur la base de l'article 11 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable (1).

2. Le Conseil fédéral du développement durable a émis deux avis le 24 février 2006 :

— le premier avis portait sur la révision de la Constitution concernant le développement durable et le principe de précaution et se rapportait à la proposition n° 3-1422/1 de M. Cornil, à la proposition n° 3-1557/1 de Mme Talhaoui et M. Martens et à la proposition n° 3-49/1 de Mme Nyssens;

— le deuxième avis portait sur la révision de la Constitution concernant le droit à l'eau et se rapportait à la proposition n° 3-480/1 de M. Mahoux.

Les deux avis figurent à l'annexe II du présent rapport (2).

3. Au cours de la réunion du 14 mars 2006, des auditions ont été organisées avec des responsables politiques et des experts en matière de développement durable et de droit de l'environnement.

Les orateurs suivants ont participé à cette journée d'étude :

Mme Els Van Weert, secrétaire d'État pour le Développement durable et l'Économie sociale

M. Theo Rombouts, président du Conseil fédéral du développement durable

Mme Nadine Gouzée, Task Force Développement durable du Bureau fédéral du plan et représentante belge à la Commission du développement durable des Nations unies

Prof. Dr. Hans Bruyninckx, professeur à la *KU-Leuven* et président du *Bond Beter Leefmilieu-Vlaanderen*

Prof. Dr. Emmanuel Sérusiaux, professeur à l'Université de Liège et président de la Société wallonne des eaux

Prof. Dr. Edwin Zaccāi, professeur à l'Université Libre de Bruxelles, directeur du Centre d'études du développement durable (CEDD) et président de l'Institut de gestion de l'environnement et de l'aménagement du territoire (IGEAT)

Prof. Dr. Marc Pallemarts, chargé de cours à la *Vrije Universiteit Brussel* et à l'Université Libre de Bruxelles et *Senior Fellow & Head of the Governance Team, Institute for European Environmental Policy (IEEP)*

Tijdens deze vergadering werd tevens beslist advies te vragen aan de FRDO op basis van artikel 11 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling (1).

2. De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling bracht op 24 februari 2006 twee adviezen uit :

— het eerste advies handelde over de herziening van de Grondwet inzake duurzame ontwikkeling en het voorzorgsbeginsel en betrof het voorstel nr. 3-1422/1 van de heer Cornil, het voorstel nr. 3-1557/1 van mevrouw Talhaoui en de heer Martens en het voorstel nr. 3-49/1 van mevrouw Nyssens.

— het tweede advies handelde over de herziening van de Grondwet inzake het recht op water en betrof het voorstel nr. 3-480/1 van de heer Mahoux.

— Beide adviezen zijn als bijlage II in het verslag opgenomen (2).

3. Tijdens de vergadering van 14 maart 2006 werden hoorzittingen gehouden met beleidsverantwoordelijken en experten inzake duurzame ontwikkeling en milieurecht.

Sprekers op deze dag waren :

Mevrouw Els Van Weert, staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie

De heer Theo Rombouts, voorzitter van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling

Mevrouw Nadine Gouzée, Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federale Planbureau en Vertegenwoordiger van België in de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling van de Verenigde naties

Prof. Dr. Hans Bruyninckx, hoogleraar aan de K.U. Leuven en voorzitter van de *Bond Beter Leefmilieu-Vlaanderen*

Prof. Dr. Emmanuel Sérusiaux, hoogleraar aan de *Université de Liège* en voorzitter van de *Société wallonne des Eaux*

Prof. Dr. Edwin Zaccāi, hoogleraar aan de *Université Libre de Bruxelles*, Directeur van het *Centre d'Études du développement durable (CEDD)* en voorzitter van het *Institut de Gestion de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire (IGEAT)*

Prof. Dr. Marc Pallemarts, docent aan de *Vrije Universiteit Brussel* en de *Université Libre de Bruxelles* en *Senior Fellow & Head of the Governance Team, Institute for European Environmental Policy (IEEP)*

(1) Cf. *supra*, la note en bas de page n° 1, p. 3.

(2) Cf. *infra*, annexe II, pp. 32 et suiv.

(1) Zie *supra* voetnoot 1, blz. 3

(2) Zie *infra* Bijlage II, blz. 32 e.v.

Prof. Dr. Nicolas de Sadeleer, professeur aux Facultés Universitaires Saint-Louis et à la *Vrije Universiteit Brussel*

Le compte rendu de ces auditions figure à l'annexe III du présent rapport (1).

4. La réunion du 8 juin 2006 a été consacrée à la discussion des propositions n<sup>os</sup> 3-49/1, 3-480/1, 3-1422/1 et 3-1557/1, sur la base des avis recueillis.

M. Cornil, auteur de la proposition de révision n<sup>o</sup> 3-1422/1, a souligné l'importance d'inscrire le développement durable dans la Constitution. Il a évoqué les textes internationaux en la matière, approuvés par des institutions internationales, par exemple les textes des Nations unies : le rapport Brundtland, la Conférence de Rio de 1992.

M. Cornil a reconnu que plusieurs collègues avaient émis des objections fondées à propos de la portée juridique de sa proposition, invoquant le risque de voir s'installer un «gouvernement des juges» dans les matières se rapportant au développement durable et à l'environnement.

Il s'est dès lors dit prêt à en débattre avec les collègues.

Mme de T' Serclaes a affirmé sa volonté de soutenir une proposition visant à inscrire le développement durable dans la Constitution.

Elle souhaitait néanmoins que les propositions à l'examen fassent d'abord l'objet d'un débat approfondi avant de procéder au vote. Elle était disposée à collaborer à une proposition de consensus en matière de développement durable.

La présidente, Mme Lizin, a proposé que l'on crée au sein de la commission un groupe de travail *ad hoc* qui serait chargé de formuler, si possible, une proposition de consensus.

M. Mahoux a déclaré qu'il était, lui aussi, favorable à un examen approfondi des propositions en discussion.

M. Delpérée était du même avis. Mais il a quand même tenu à souligner que deux des propositions déposées posaient de sérieux problèmes constitutionnels, à savoir les propositions n<sup>o</sup> 3-49/1 de Mme Nyssens et n<sup>o</sup> 3-480/1 de M. Mahoux, qui visent à une révision de l'article 23 de la Constitution.

Prof. Dr. Nicolas de Sadeleer, hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel en de *Facultés Universitaires Saint-Louis*

Het verslag van deze hoorzittingen gaat als bijlage III bij dit verslag (1).

4. Tijdens de vergadering van 8 juni 2006 werd op basis van de ingewonnen adviezen, een bespreking gewijd aan de voorstellen nrs.3-49/1, 3-480/1,3-1422/1 en 3-1557/1.

De indiener van het voorstel tot herziening nr. 3-1422/1, de heer Cornil, onderlijnde het belang van het inschrijven van duurzame ontwikkeling in de Grondwet. Spreker verwees naar de internationale teksten ter zake die door internationale instellingen worden onderschreven, zoals de teksten van de Verenigde Naties: het Brundtland-rapport, de Conferentie van Rio van 1992.

De heer Cornil erkende dat verscheidene collega's terecht bezwaren hadden opgeworpen met betrekking tot de juridische draagwijdte van zijn voorstel, waarbij werd gewezen op het risico van de installatie van een «gouvernement des juges» inzake aangelegenheden die betrekking hebben op duurzame ontwikkeling en leefmilieu.

Hij verklaarde zich dan ook bereid om hierover met de collega's in debat te gaan.

Mevrouw de T' Serclaes verklaarde zich bereid haar steun te verlenen aan een voorstel om duurzame ontwikkeling in de Grondwet in te schrijven.

Zij wenste evenwel een grondige discussie over de voorliggende voorstellen alvorens tot een stemming over te gaan. Zij was bereid mee te zoeken naar een consensusvoorstel inzake duurzame ontwikkeling.

De voorzitter, Mevrouw Lizin, stelde voor dat er in de schoot van de commissie een werkgroep *ad hoc* zou worden opgericht om, indien mogelijk, tot een consensusvoorstel te komen.

De heer Mahoux verklaarde ook voorstander te zijn om de ter tafel liggende voorstellen grondig te bestuderen.

Evenals de heer Delpérée. Maar spreker wenste er toch op te wijzen dat er zich voor twee voorstellen ernstige grondwettelijke problemen stellen, met name voor de voorstellen nr. 3-49/1 van mevrouw Nyssens en nr. 3-480/1 van de heer Mahoux, die een herziening van artikel 23 van de Grondwet beogen.

(1) Cf. *infra*, Annexe III.

(1) Zie *infra* Bijlage III.

Il a étayé son point de vue comme suit :

L'article 23, alinéa 3, de la Constitution énumère un certain nombre de droits économiques, sociaux et culturels. Il les cite dans les numéros 1 à 5 de cet alinéa. L'énumération qui est ainsi réalisée est introduite par les mots « comprennent notamment ». Elle n'est donc pas limitative. Ce mode de rédaction se comprend aisément.

D'une part, il faut constater que d'autres droits économiques, sociaux et culturels sont inscrits dans d'autres articles constitutionnels. Les exemples de l'enseignement, visé à l'article 24, et de l'emploi des langues, visé à l'article 30 de la Constitution, sont éloquents. Laisser croire que les numéros 1 à 5 de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution reprendraient l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels reconnus au citoyen serait dénué de pertinence.

D'autre part, il faut considérer que le pouvoir constituant qui s'est exprimé en 1994 a voulu laisser « la porte ouverte ». Il n'a pas exclu d'autres développements des exigences de la société belge en matière de droits économiques, sociaux et culturels. D'autres droits pourraient être revendiqués à ce titre. Il reviendrait au pouvoir constituant de les identifier et de les inscrire dans une énumération complémentaire. Le « droit à une aide psychologique » dans des circonstances traumatisantes pourrait, par exemple, être inscrit à l'avenir dans la Constitution.

Est-ce à dire qu'un tel droit est déjà inscrit en germe dans la Constitution ? Qu'il y figure en filigrane ? Qu'il suffit au pouvoir constituant de le révéler, au sens premier du terme, sans être assujéti au respect des phases de la procédure inscrite dans l'article 195 de la Constitution, en particulier, la rédaction d'une déclaration de révision de la Constitution reprenant, parmi ses dispositions, l'article 23, alinéa 3, de la Constitution ?

Pour dire les choses en d'autres termes, faut-il considérer qu'une déclaration de révision de la Constitution — dont on sait qu'elle doit « désigner » formellement les dispositions constitutionnelles qui sont susceptibles d'être révisées — contiendrait implicitement l'ensemble des dispositions de la Constitution qui utilisent le terme « notamment » ? Outre l'article 23, alinéa 3, il s'agit des articles 11, 11*bis*, 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, et 24, § 4.

Ce raisonnement n'est pas tenable, selon M. Delpérée.

Les propositions relatives au développement durable (insertion d'un titre I<sup>er</sup>*bis* nouveau dans la Constitution) ne soulèvent pas de telles objections constitutionnelles. En effet, la déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003 prévoit l'insertion,

Spreker staaftde zijn standpunt als volgt :

In artikel 23, derde lid, van de Grondwet worden in vijf nummers een aantal economische, sociale en culturele rechten opgesomd. Die opsomming wordt ingeleid door de woorden « omvatten inzonderheid ». Ze is dus niet limitatief en dat is begrijpelijk.

Eenzijds is op te merken dat andere economische, sociale en culturele rechten in andere grondwetsartikelen zijn ingeschreven, bijvoorbeeld het onderwijs in artikel 24 en het gebruik van de talen in artikel 30. Het zou absurd zijn om de indruk te wekken dat het 1<sup>o</sup> tot en met het 5<sup>o</sup> van artikel 23, derde lid, van de Grondwet zonder meer alle economische, sociale en culturele rechten van de burger zouden bevatten.

Anderzijds wilde de grondwetgever in 1994 « de deur op een kier laten ». Hij heeft rekening willen houden met de veranderende eisen van de Belgische samenleving inzake economische, sociale en culturele rechten. Er kunnen immers nog andere rechten worden opgeëist. De grondwetgever moet die kunnen identificeren en inschrijven in nieuwe nummers. Zo zou het « recht op psychologische bijstand » in traumatiserende omstandigheden in de toekomst misschien in de Grondwet kunnen worden ingeschreven.

Betekent dit dat dergelijk recht al in de kiem in de Grondwet aanwezig is ? Dat het tussen de regels te lezen staat ? Dat de grondwetgever deze rechten alleen aan het licht moet brengen, in de letterlijke zin van het woord, zonder de verschillende fases van de in artikel 195 van de Grondwet vastgestelde procedure na te leven en met name zonder een verklaring tot herziening van de Grondwet op te stellen die artikel 23, derde lid, van de Grondwet vermeldt ?

Moet men er, met andere woorden, van uitgaan dat een verklaring tot herziening van de Grondwet — waarin, zoals men weet, de grondwetsbepalingen die voor herziening vatbaar zijn, formeel moeten worden « aangewezen » — impliciet alle bepalingen van de Grondwet bevat waarin het woord « inzonderheid » staat ? Behalve in artikel 23, derde lid, staat dat woord ook in de artikelen 11, 11*bis*, 24, § 1, derde lid, en 24, § 4.

Een dergelijke redenering houdt, aldus de heer Delpérée, geen steek.

Voor de voorstellen met betrekking tot de duurzame ontwikkeling (invoeging van een nieuwe titel *Ibis* in de Grondwet) rijzen deze grondwettelijke bezwaren niet. De Verklaring tot herziening van de Grondwet van 10 april 2003 voorziet immers in de invoeging in



dans la Constitution, d'un titre I<sup>er</sup>bis « en vue d'y insérer un article nouveau relatif au développement durable comme objectif de politique générale ».

M. Delpérée était convaincu de la nécessité d'examiner ce qu'il fallait au juste inscrire dans la Constitution sous la notion de « développement durable ». Dans la proposition n° 3-1557/1 de M. Martens et Mme Talhaoui, la définition de « développement durable » englobe, entre autres, « des garanties en matière d'accès à la justice » et « une participation structurelle des citoyens aux processus décisionnels ». M. Delpérée a indiqué qu'en insérant ces dispositions dans la Constitution, on récrivait d'autres articles constitutionnels non ouverts à révision.

Enfin, il a rappelé que l'intention du législateur était d'insérer un titre I<sup>er</sup>bis juste après le titre I<sup>er</sup> relatif à la structure de l'État et juste avant le titre II relatif aux Belges et leurs droits. Selon lui, il eût été préférable d'insérer pareille disposition générale relative au développement durable dans un titre IIbis de la Constitution.

Toutefois, comme la préconstituante a opté pour l'insertion de la disposition dans un titre I<sup>er</sup>bis, c'est dans ce cadre qu'une solution doit être recherchée.

Selon M. Mahoux, l'audition du 17 novembre 2005 avait quand même montré clairement que certains constitutionnalistes estimaient que la proposition n° 3-480/1 relative au droit à l'eau relevait bel et bien de la déclaration actuelle de révision de la Constitution (1).

Il fallait donc permettre une discussion sur cette proposition.

L'intervenant a marqué son accord sur la création d'un groupe de travail mais a souhaité qu'une date butoir soit posée.

Mme Talhaoui s'est elle aussi déclarée favorable à la création d'un groupe de travail mais a rappelé que la majorité s'était engagée lors de l'élaboration de la déclaration de révision de la Constitution. Elle espérait qu'il serait également tenu compte de cet aspect durant les travaux du groupe de travail.

Mme de T' Serclaes s'est également ralliée à la proposition prévoyant de créer un groupe de travail, mais a estimé qu'il faudrait alors que ce groupe se penche exclusivement sur l'insertion, dans la Constitution, d'un titre I<sup>er</sup>bis relatif au principe du développement durable.

(1) Voir *infra* les points de vue de Mme Feyt et du professeur Velaers : annexe I, p. 18 et suiv.

de Grondwet van een titel Ibis « om een nieuw artikel in te voegen betreffende de duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling ».

De heer Delpérée was wel van oordeel dat moest worden nagegaan wat men juist onder de noemer van duurzame ontwikkeling in de Grondwet zou inschrijven. Het voorstel nr. 3-1557/1 van de heer Martens en mevrouw Talhaoui schrijft bijvoorbeeld onder de noemer van « duurzame ontwikkeling » « waarborgen inzake toegang tot het gerecht » en « een structurele betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming ». Indien men deze bepalingen zou invoegen in de Grondwet, herschrijft men, aldus de heer Delpérée, andere grondwetsartikelen die niet voor herziening vatbaar zijn.

Ten slotte herinnerde de heer Delpérée eraan dat de wetgever de invoeging van een titel Ibis voorziet, dit is juist na de titel I. die handelt over de structuur van de Staat en juist voor titel II. « De Belgen en hun rechten ». Spreker was van oordeel dat een algemene bepaling met betrekking tot de duurzame ontwikkeling beter op zijn plaats zou zijn geweest in een titel IIbis van de Grondwet.

De preconstituante heeft echter gekozen voor een titel Ibis, dus moest men binnen deze grenzen zoeken naar een oplossing.

De heer Mahoux repliceerde dat tijdens de hoorzitting van 17 november 2005 toch duidelijk bleek dat sommige constitutionalisten van oordeel waren dat het voorstel nr. 3-480/1 betreffende het recht op water wél binnen het bereik van de huidige verklaring tot herziening van de Grondwet valt (1).

Een discussie met betrekking tot dit voorstel moest dan ook mogelijk blijven.

Spreker verklaarde zich akkoord met de oprichting van een werkgroep, maar wenste dat er een deadline werd vooropgesteld.

Mevrouw Talhaoui stemde ook in met de oprichting van een werkgroep, maar herinnerde eraan dat de meerderheid zich toch geëngageerd had bij het opstellen van de Verklaring tot herziening van de Grondwet. Zij hoopte dat dit ook tot uiting zou komen tijdens de werkzaamheden van de werkgroep.

Mevrouw de T' Serclaes schaarde zich ook achter het voorstel tot het oprichten van een werkgroep, maar dan een werkgroep die zich uitsluitend zou buigen over de invoeging van een titel Ibis in de Grondwet met betrekking tot het principe van duurzame ontwikkeling.

(1) Zie *infra* de standpunten van mevrouw Feyt en Professor Velaers : Bijlage I, blz. 18 e.v.

Enfin, M. Martens s'est déclaré lui aussi favorable à la création d'un groupe de travail mais préférerait lui aussi que la discussion se limite aux propositions prévoyant l'insertion, dans la Constitution, d'un titre I<sup>er</sup>bis relatif au principe du développement durable.

5. Le groupe de travail *ad hoc*, présidé par les rapporteurs Mme Van de Casteele et M. Wille, s'est réuni les 15 et 28 juin 2006.

Les autres membres du groupe de travail étaient MM. Cornil, Martens, Mme Talhaoui, M. Delpérée, Mme de T' Serclaes, MM. H. Vandenberghe, Mahoux et Vankrunkelsven, assistés de plusieurs représentants des cabinets ministériels compétents.

Le groupe de travail a décidé de se concentrer sur les propositions qui ont été déposées dans le cadre de la déclaration de révision de la Constitution « en vue d'y insérer un article nouveau dans un titre I<sup>er</sup>bis nouveau, relatif au développement durable comme objectif de politique générale ».

MM. Delpérée et Vankrunkelsven ainsi que les représentants des cabinets ministériels ont déposé de nouvelles propositions de textes.

Le groupe de travail *ad hoc* a recherché un consensus sur les points de discussion suivants :

5.1. le fait de définir ou non dans la Constitution la notion de « développement durable » :

Certains membres du groupe de travail *ad hoc* étaient d'avis qu'il fallait définir la notion de « développement durable » dans la Constitution.

Toutefois, la majorité des membres présents ont préféré ne pas le faire et ont estimé que mieux valait laisser évoluer la notion de « développement durable » dans le temps. L'essentiel, selon eux, était de faire en sorte que les développements renvoient aux textes de base de droit international en matière de développement durable, à savoir le rapport Brundtland et le texte de la conférence de Rio.

Le groupe de travail *ad hoc* a décidé de ne pas élaborer de définition académique de la notion de « développement durable ».

En outre, la quasi-totalité des membres du groupe de travail *ad hoc* étaient d'avis qu'un texte concis présentait deux avantages : le message a beaucoup plus d'impact et l'interprétation de pareil texte évolue mieux dans le temps.

5.2. la différence essentielle entre la proposition n° 3-1422/1 de M. Cornil et la proposition n° 3-1557/1 de M. Martens et de Mme Talhaoui réside dans le fait que la proposition Martens-Talhaoui, en plus des trois piliers du développement durable, mentionne explici-

De heer Martens, ten slotte, sloot zich op zijn beurt aan bij het voorstel tot oprichting van een werkgroep maar toonde zich ook veeleer voorstander om de discussie te beperken tot de voorstellen inzake de invoering van een titel Ibis in de Grondwet met betrekking tot het principe van duurzame ontwikkeling.

5. De werkgroep *ad hoc*, voorgezeten door de rapporteurs Van de Casteele en Wille, vergaderde op 15 en 28 juni 2006.

De overige leden van de werkgroep waren : de senatoren Cornil, Martens, Talhaoui, Delpérée, de T' Serclaes, H. Vandenberghe, Mahoux en Vankrunkelsven, bijgestaan door enkele vertegenwoordigers van de bevoegde ministeriële kabinetten.

De werkgroep besliste zich toe te leggen op de voorstellen die ingediend werden onder de verklaring tot herziening van de Grondwet « om een nieuw artikel in een nieuwe titel Ibis in te voegen, betreffende de duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling. »

De heren Delpérée en Vankrunkelsven en de vertegenwoordigers van de ministeriële kabinetten dienden nieuwe tekstvoorstellen in.

Over de volgende discussiepunten zocht de werkgroep *ad hoc* een consensus :

5.1. het al of niet definiëren van het begrip « duurzame ontwikkeling » in de Grondwet :

Sommige leden van de werkgroep *ad hoc* waren van oordeel dat het begrip « duurzame ontwikkeling » moest worden gedefinieerd in de Grondwet.

De meeste aanwezigen gaven er echter de voorkeur aan dat niet te doen en vonden het beter het begrip « duurzame ontwikkeling » te laten evolueren in de tijd. Belangrijker voor hen was dat in de toelichting werd verwezen naar de internationaalrechtelijke basisteksten inzake duurzame ontwikkeling, met name het Brundtland-rapport en de teksten van de Conferentie van Rio.

De werkgroep *ad hoc* besliste niet tot een academische definiëring van het begrip « duurzame ontwikkeling » over te gaan.

Nagenoeg alle leden van de werkgroep *ad hoc* waren bovendien van oordeel dat een bondige tekst de twee volgende voordelen bood : de boodschap is veel sterker en de interpretatie van een dergelijke tekst kan beter evolueren in de tijd.

5.2. het belangrijkste verschil tussen het voorstel nr. 3-1422/1 van de heer Cornil en het voorstel nr. 3-1557/1 van de heer Martens en mevrouw Talhaoui, is dat in het voorstel Martens-Talhaoui, naast de 3 pijlers van duurzame ontwikkeling, de democratische pijler

tement le pilier démocratique et la dimension internationale (politique étrangère, coopération au développement).

En ce qui concerne la dimension démocratique, divers membres du groupe de travail *ad hoc* ont fait valoir que la Constitution contenait suffisamment d'autres dispositions comportant des garanties pour la démocratie. Nombre d'entre elles ne sont pas soumises à révision.

M. Delpérée et Mme Van de Casteele ont donc lancé une mise en garde afin que l'on évite de procéder à une révision implicite de la Constitution. Ce serait inconstitutionnel.

Le groupe de travail a donc décidé de ne pas maintenir la référence au pilier démocratique dans la nouvelle proposition.

Selon M. Delpérée, il n'était pas nécessaire de mentionner explicitement la dimension internationale dans un article *7bis* nouveau de la Constitution, compte tenu de la place que ce nouvel article *7bis* est appelé à y occuper. En effet, cet article relèverait du titre I<sup>er</sup>*bis* « Des objectifs politiques généraux de la Belgique fédérale et de ses composantes ».

De plus, en précisant dans l'article *7bis* nouveau que l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable dans l'exercice de leurs compétences respectives, on y introduit la dimension internationale (entre autres, la coopération au développement, le commerce extérieur, la politique étrangère).

Mme de T' Serclaes souhaitait des précisions à propos du lien entre une disposition nouvelle à insérer dans un titre I<sup>er</sup>*bis* de la Constitution relatif au développement durable et l'article 23 actuel de la Constitution relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux.

En d'autres termes, en quoi l'insertion, dans la Constitution, d'une nouvelle disposition relative au développement durable peut-elle apporter une plus-value ?

Celle-ci pourrait-elle consister, par exemple, dans le fait que les pouvoirs publics seraient obligés de sauvegarder le système des pensions, y compris pour les générations futures ?

M. Delpérée a confirmé qu'il en était ainsi et a ajouté que l'insertion d'un titre I<sup>er</sup>*bis* relatif au développement durable permettait aussi de garantir la dimension internationale.

Quoi qu'il en soit, selon l'intervenant, il n'était pas nécessaire que les deux dispositions renvoient l'une à l'autre pour que l'on puisse s'y référer conjointement.

en de internationale dimensie (buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking) expliciet zijn opgenomen in het tekstvoorstel.

Wat de democratische dimensie betreft, wierpen verscheidene leden van de werkgroep *ad hoc* op dat er voldoende andere bepalingen in de Grondwet zijn opgenomen die waarborgen voor de democratie inhouden. Vele van deze grondwettelijk bepalingen zijn niet voor herziening vatbaar.

De heer Delpérée en mevrouw Van de Casteele waarschuwden er dan ook voor dat men in dit verband moest opletten dat men geen impliciete grondwetsherziening zou doorvoeren. Dit zou ongrondwettelijk zijn.

De werkgroep besloot dan ook de verwijzing naar de democratische pijler niet in aanmerking te nemen in het nieuwe voorstel.

Het uitdrukkelijk vermelden van de internationale dimensie in een nieuw artikel *7bis* van de Grondwet, was volgens de heer Delpérée niet noodzakelijk en wel vanwege de plaats van het nieuwe artikel *7bis* in de Grondwet. Dit nieuwe grondwetsartikel zou immers ressorteren onder titel *Ibis* « Algemene beleidsdoelstellingen van het federale België, de gemeenschappen en de gewesten ».

Door bovendien in het nieuwe artikel *7bis* te bepalen dat de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling nastreven « bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden », is de internationale dimensie hierin vervat (onder meer ontwikkelingssamenwerking, buitenlandse handel, buitenlands beleid).

Mevrouw de T' Serclaes wenste meer verduidelijking in verband met de samenhang tussen een nieuw in te voegen bepaling in een titel *Ibis* van de Grondwet betreffende duurzame ontwikkeling en het huidige artikel 23 van de Grondwet betreffende de economische, sociale en culturele grondrechten.

Wat is met andere woorden de meerwaarde van een nieuwe bepaling betreffende duurzame ontwikkeling in de Grondwet ?

Bestond de meerwaarde hierin dat de overheid verplicht zal worden de pensioenen ook voor de volgende generaties veilig te stellen ?

De heer Delpérée beaamde dit en voegde er nog aan toe dat door de invoeging van een titel *Ibis* betreffende duurzame ontwikkeling ook het internationale aspect gegarandeerd aan bod komt.

In elk geval was het volgens spreker niet nodig dat beide bepalingen naar elkaar zouden verwijzen om ervoor te zorgen dat ze in onderlinge samenhang kunnen worden getoetst.

Mme Van de Castele a également précisé que le choix en faveur de l'insertion, dans la Constitution, d'un titre I<sup>er</sup>bis vise à imposer une ligne de conduite aux autorités, sans créer pour autant des droits subjectifs.

5.3. le fait de mentionner ou non de manière explicite la solidarité intergénérationnelle dans l'article 7bis nouveau de la Constitution :

D'aucuns étaient d'avis que l'aspect intergénérationnel est inhérent à la notion de développement durable et qu'il n'était donc plus nécessaire de le mentionner explicitement.

Toutefois, M. Martens, Mme Talhaoui et M. Cornil étaient d'avis qu'il fallait inscrire explicitement le principe de la solidarité intergénérationnelle dans le nouvel article constitutionnel, et ce, afin de souligner la réciprocité de la solidarité entre les générations actuelles et les générations futures.

Ils préfèrent donc cette formulation à un simple renvoi aux besoins des générations à venir.

Le groupe de travail a retenu la disposition suivante : « en tenant compte de la solidarité entre les générations ».

Sur la base de l'accord en question, neuf membres du groupe de travail ont déposé, le 29 juin 2006, une nouvelle proposition de révision de la Constitution (doc. Sénat, n° 3-1778/1), libellé comme suit :

« Article unique

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

« Art. 7bis. — 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. ».

6. Lors de la réunion de la commission des Affaires institutionnelles du 29 juin 2006, M. Cornil, auteur principal de la proposition de loi n° 3-1778/1 nouvelle, a commenté la proposition du groupe de travail comme suit :

La contribution active des membres du groupe de travail a donné naissance à un nouveau texte de consensus.

Quelques membres du groupe de travail avaient émis le souhait que certains aspects figurent expressément dans le texte de l'article 7bis nouveau de la

Mevrouw Van de Castele wees er nog op dat de keuze voor de invoeging van een titel Ibis in de Grondwet is bedoeld om aan de overheden een gedragslijn op te leggen, zonder evenwel subjectieve rechten te creëren.

5.3. het al of niet expliciet opnemen van de intergenerationele solidariteit in het nieuwe artikel 7bis van de Grondwet :

Volgens sommigen is het intergenerationele aspect inherent aan het begrip van duurzame ontwikkeling en hoefde dat dan ook niet meer expliciet opgenomen te worden.

De senatoren Martens, Talhaoui en Cornil waren echter van oordeel dat het principe van de intergenerationele solidariteit uitdrukkelijk in het nieuwe grondwetsartikel moest worden opgenomen. Dit om de wederkerigheid te benadrukken van de solidariteit tussen de huidige en de toekomstige generaties.

Zij geven dan ook de voorkeur aan deze formulering eerder dan enkel te verwijzen naar de noden van de toekomstige generaties.

De werkgroep besloot de volgende bepaling te weerhouden : « rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties ».

Op grond van dit akkoord hebben 9 leden van de werkgroep op 29 juni 2006 een nieuw voorstel van grondwetsherziening ingediend (stuk Senaat, nr. 3-1778/1), luidende :

« 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 7bis, luidende :

« Art. 7bis. — 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. ».

6. Tijdens de vergadering van de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van 29 juni 2006 lichtte de heer Cornil, hoofdindienaar van het nieuwe voorstel nr. 3-1778/1, het voorstel van de werkgroep als volgt toe :

Dankzij de actieve inbreng van de leden van de werkgroep is er een nieuwe consensustekst ontstaan.

Sommige leden van de werkgroep hadden de wens uitgedrukt dat bepaalde aspecten rechtstreeks in de tekst van het nieuwe artikel 7bis van de Grondwet

Constitution, tandis que d'autres préconisaient qu'on les inscrive dans les développements.

Il s'agissait des aspects suivants :

— le caractère équilibré des dimensions sociale, économique et environnementale : le groupe de travail a décidé de les reprendre dans les développements;

— la solidarité entre les générations : la groupe de travail a décidé de les insérer dans l'article *7bis* nouveau de la Constitution.

Le groupe de travail a également eu un débat sur l'effet juridique de la disposition constitutionnelle. L'accord s'est formé autour de l'interprétation que la nouvelle disposition est une norme qui devait s'imposer à l'ensemble des pouvoirs publics de notre pays, mais que des droits subjectifs ne sont pas créés pour les citoyens.

Tout ceci est repris dans les développements de la proposition du groupe de travail (doc. Sénat, 2005-2006, n° 3-1778/1).

Mme Durant a pris note du compromis présenté, mais elle était un peu déçue du résultat par rapport à la journée des auditions du 14 mars 2006 que la commission avait consacré à ce sujet important.

Les deux raisons principales étaient :

1. la formulation de l'article *7bis* nouveau est plutôt une intention; la Constitution ne peut pas être un catalogue d'intentions, mais doit être la charte, la base des lois. À ce titre, il ne faut pas travailler par l'intention, mais plutôt par l'affirmation d'un fait;

2. la notion « solidarité entre les générations » est, selon Mme Durant, mal placée. Le développement durable intervient non pas entre les générations actuelles mais entre les générations actuelles et les générations futures.

Mme Durant aurait préféré la notion « générations futures ».

M. Delpérée partageait l'opinion de Mme Durant dans le sens que la journée d'étude du 14 mars 2006 a vraiment aidé à rendre les esprits mûrs.

Au sein du groupe de travail, différentes propositions ont été déposées et discutées.

Le texte du groupe de travail est un texte qui se défend parce que c'est un texte court, mais par le biais de la notion du développement durable, les interprétations des textes peuvent évoluer dans le temps. L'insertion de la solidarité entre les générations se

zouden worden opgenomen, anderen gaven er dan weer de voorkeur aan dat bepaalde aspecten in de toelichting zouden worden opgenomen.

Het betrof de volgende aspecten :

— de evenwichtige aanwezigheid van de sociale, economische en milieugebonden aspecten : de werkgroep heeft besloten ze in de verantwoording op te nemen;

— de solidariteit tussen de generaties : de werkgroep heeft besloten ze in te voegen in het nieuwe artikel *7bis* van de Grondwet.

De werkgroep heeft ook gedebatteerd over de juridische weerslag van de grondwettelijke bepaling. Het akkoord kwam tot stand rond de interpretatie dat de nieuwe bepaling een norm is die moet worden opgelegd aan alle overheden van ons land, maar dat er geen subjectieve rechten voor de burgers door ontstaan.

Dat alles staat in de verantwoording van het voorstel van de werkgroep. (stuk Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/1).

Mevrouw Durant heeft notitie genomen van het voorgestelde compromis, maar was wat ontgoocheld over het resultaat in het licht van de hoorzittingen die de commissie op 14 maart 2006 over dat belangrijke onderwerp heeft gehouden.

De twee belangrijkste redenen waren :

1. de formulering van het nieuwe artikel *7bis* is veeleer een intentie, de Grondwet mag geen catalogoog van intenties zijn maar moet het charter, de basis van de wetten zijn. Daarom mag die tekst geen intentieverklaring zijn maar moet ze een feitelijke vaststelling zijn.

2. het begrip « solidariteit tussen de generaties » is volgens mevrouw Durant misplaatst. Duurzame ontwikkeling speelt niet tussen de huidige generaties, maar tussen de huidige generaties en de toekomstige generaties.

Mevrouw Durant had de voorkeur gegeven aan het begrip « toekomstige generaties ».

De heer Delpérée is het met mevrouw Durant eens dat de studiedag van 14 maart 2006 werkelijk geholpen heeft om tot rijpe standpunten te komen.

Er zijn in de werkgroep verschillende voorstellen ingediend en besproken.

De tekst van de werkgroep valt te verdedigen omdat het een korte tekst is, maar via het begrip duurzame ontwikkeling kan de interpretatie van de tekst met het verstrijken van de tijd veranderen. Het opnemen van de solidariteit tussen de generaties is verdedigbaar en

défend et est en fait inhérent à la notion du développement durable.

Le texte proposé n'est pas un texte purement politique, il lie les pouvoirs politiques: l'État, les communautés et les régions, les collectivités locales. En plus, le texte lie les collectivités politiques lorsqu'elles agissent à l'intérieur et à l'extérieur. Les pouvoirs publics doivent en d'autres termes tenir compte des objectifs précités.

Une des préoccupations du groupe de travail a été d'insérer le développement durable dans l'architecture de la Constitution.

Le pouvoir législatif a donné l'instruction d'insérer un titre I<sup>er</sup> *bis*, c'est-à-dire qu'il fallait mettre ce titre entre le titre I<sup>er</sup>. «De la Belgique fédérale, de ses composantes et de son territoire», et le titre II. «Des Belges et de leurs droits». Ceci a requis du groupe de travail un peu d'imagination mais le résultat n'est pas trop insatisfaisant.

M. Martens a qualifié d'injustifiée la déception affichée par Mme Durant.

Le motif pour lequel on a inscrit la disposition «en tenant compte de la solidarité entre les générations» dans le texte, procède de la volonté de prendre expressément en considération les intérêts des générations futures — celles qui ne jouissent pas encore du droit de vote *hic et nunc* et qui ne sont pas encore en mesure d'exercer leur influence ni de défendre leurs intérêts.

Certains membres du groupe de travail estimaient que cette disposition participait implicitement de la notion de «développement durable». La volonté de l'explicitier émane cependant de celle de mettre en relief les intérêts des générations futures. Il est clair qu'il s'agit de solidarité entre les générations, et pas uniquement de solidarité intragénérationnelle.

Mme Talhaoui a tenu à souligner le caractère historique de la proposition de consensus. Sous réserve d'adoption, la Constitution belge contiendra explicitement une disposition relative au développement durable. Si la Belgique n'est pas le premier pays à disposer de pareille disposition, elle rejoindra néanmoins un groupe d'États pionniers en la matière, dont plusieurs États sud-américains.

La proposition de texte n° 3-1778/1 n'est pas une simple déclaration politique. Il s'agit d'un texte juridique contraignant. Pour illustrer son propos, Mme Talhaoui a fait référence au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et aux droits économiques, sociaux et culturels (article 23 de la Constitution). Ces droits imposent aux pouvoirs publics une obligation de moyens. Il en va de même de l'article 7*bis* nouveau de la Constitution.

is eigenlijk inherent aan het begrip duurzame ontwikkeling.

De tekst die wordt voorgesteld is geen zuiver politieke tekst, deze tekst bindt de politieke overheden: de staat, de gemeenschappen en de gewesten, de lokale overheden. Tevens bindt die tekst de politieke overheden wanneer ze in het binnenland en in het buitenland activiteiten ontplooiën. De overheden moeten met andere woorden rekening houden met bovenvermelde doelstellingen.

Een van de zorgen van de werkgroep was het opnemen van de duurzame ontwikkeling in de architectuur van de Grondwet.

De wetgevende macht heeft de opdracht gegeven een titel *Ibis* te maken, dat wil zeggen dat die titel tussen titel I. «Het federale België, zijn samenstelling en zijn grondgebied» en titel II. «De Belgen en hun rechten» moet komen. Dat vergde enige verbeelding van de werkgroep, maar het resultaat is al bij al niet onbevredigend.

De heer Martens was van oordeel dat de door mevrouw Durant geuite teleurstelling onterecht is.

De reden waarom de bepaling «rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties» in de tekst is opgenomen, is om ook de belangen van de toekomstige generaties — die *hic et nunc* nog geen stemrecht hebben en hun invloed en hun belangen nog niet kunnen verdedigen — uitdrukkelijk op te nemen.

Sommige leden van de werkgroep waren van oordeel dat deze bepaling automatisch vervat zit in het begrip «duurzame ontwikkeling». De explicitering is echter ingegeven om de belangen van de toekomstige generaties extra te onderlijnen. Het is duidelijk dat het gaat om intergenerationele solidariteit en niet enkel om intragenerationele solidariteit.

Mevrouw Talhaoui wenste het historische karakter van het consensusvoorstel te onderlijnen. Mits goedkeuring, zal de Belgische Grondwet expliciet een bepaling inzake duurzame ontwikkeling bevatten. België is hiermee niet het eerste land, maar sluit zich toch aan bij een aantal landen die koploper zijn in deze aangelegenheid, zoals bijvoorbeeld een aantal Zuid-Amerikaanse landen.

Het tekstvoorstel nr. 3-1778/1 is geen louter politieke verklaring. Het gaat om een juridisch bindende tekst. Om dit te illustreren, verwees mevrouw Talhaoui naar het recht op een menswaardig bestaan en de economische, sociale en culturele rechten (artikel 23 van de Grondwet). Deze rechten leggen aan de overheden een inspanningsverbintenis op. Dat geldt ook zo voor het nieuwe artikel 7*bis* van de Grondwet.

M. Van Hautem a répliqué que, pour lui, le mot « contraignant » signifie « dont on peut revendiquer l'application », ce qui ne sera pas le cas de l'article 7bis nouveau de la Constitution, contrairement aux droits économiques, sociaux et culturels, prévus à l'article 23 de la Constitution. Ce dernier article figure en effet au titre II de la Constitution. Or, en vertu de l'article 142 de la Constitution, la Cour d'arbitrage est compétente pour contrôler la conformité de toutes les lois et de tous les décrets aux articles du titre II de la Constitution. Ce contrôle de conformité ne s'appliquera donc pas par rapport à l'article 7bis nouveau de la Constitution.

S'il est indéniable que la disposition de l'article 7bis nouveau est fondamentale, elle lie aussi, en l'espèce, l'ensemble des communautés et régions.

Le fait d'inclure dans une Constitution des lignes directrices d'une politique déterminée, qui est l'option choisie en l'espèce, ou de limiter strictement les dispositions constitutionnelles à quelques droits et libertés fondamentales, qui seront pleinement contraignants, relève d'un choix de principe.

L'intervenant se dit partagé au sujet de la proposition : en effet, s'il est d'avis que les symboles ont aussi leur importance, il n'en estime pas moins préférable d'avoir une Constitution qui énonce des droits et des libertés limités aux fondements d'un État de droit démocratique mais effectivement contraignants.

Si l'on continue à introduire dans la Constitution une série de droits dont chacun sent qu'ils vont de soi mais qui ne sont pas contraignants, on risque d'être confronté à des problèmes. Tout le monde reconnaît la nécessité d'œuvrer en vue de la protection d'un environnement sain, mais, en inscrivant dans la Constitution des droits non contraignants, on pourrait bien aboutir à des conclusions surprenantes. L'intervenant a pris l'exemple des vols de nuit au-dessus de Bruxelles. Les juges se contredisent parfois dans leurs jugements et arrêts, en raison d'une interprétation divergente de l'article 23 de la Constitution. Certains juges ont ainsi estimé que le fait d'emprunter certaines routes aériennes était contraire au droit à la protection d'un environnement sain, tel que l'énonce l'article 23 de la Constitution. Face à pareille décision judiciaire, le ministre de la Mobilité a déclaré que les syndicats pourraient dans ce cas s'adresser au tribunal pour réclamer du travail pour tous, en invoquant l'article 23 qui établit le droit au travail. Tout le monde reconnaît ce droit comme un objectif mais pas comme un droit contraignant.

Pour toutes ces raisons, l'intervenant s'abstiendra lors du vote de la proposition.

La secrétaire d'État au Développement durable et à l'Économie sociale, Mme Els Van Weert, a remercié le

De heer Van Hautem repliceerde dat het begrip « bindend » voor hem « afdwingbaar » betekent. Dat is dus niet het geval voor het nieuwe artikel 7bis van de Grondwet, in tegenstelling tot de economische, sociale en culturele rechten, opgenomen in artikel 23 van de Grondwet. Dat artikel is immers opgenomen in titel II van de Grondwet. Het Arbitragehof is, onverenkomstig artikel 142 van de Grondwet, bevoegd om alle wetten en decreten te toetsen aan de artikelen van titel II van de Grondwet. Dergelijke toetsing geldt niet voor het nieuwe artikel 7bis van de Grondwet.

Uiteraard is de bepaling van het nieuwe artikel 7bis belangrijk, maar men verbindt *in casu* ook alle gemeenschappen en gewesten.

Het is een principiële keuze of men in een Grondwet al dan niet aanzetten opneemt voor het voeren van een bepaald beleid, zoals in dit geval, of dat men de bepalingen in de Grondwet strikt beperkt tot een aantal fundamentele rechten en vrijheden die dan ten volle afdwingbaar zijn.

Spreker verklaarde met gemengde gevoelens naar het voorstel te kijken : hij is immers van oordeel dat symbolen ook hun belang hebben, maar hij geeft de voorkeur aan een Grondwet waarin rechten en vrijheden zijn opgenomen, beperkt tot de fundamentele van een democratische rechtsstaat, die wel degelijk afdwingbaar zijn.

Als men de Grondwet blijvend gaat uitbreiden met een aantal rechten waarvan iedereen aanvoelt dat ze vanzelfsprekend zijn, maar tegelijkertijd niet afdwingbaar zijn, zouden er problemen kunnen rijzen. Iedereen is het erover eens dat er gestreefd moet worden naar een gezond leefmilieu, maar door niet-afdwingbare rechten in de Grondwet te schrijven, zou men tot merkwaardige conclusies kunnen komen. Bij wijze van voorbeeld haalde de spreker de nachtvluchten boven Brussel aan. Rechters spreken elkaar in vonnissen en arresten soms tegen op basis van een uiteenlopende interpretatie van het artikel 23 van de Grondwet. Zo waren er uitspraken van rechters die stelden dat bepaalde vliegroutes in strijd waren met het recht op een gezonde leefomgeving, opgenomen in artikel 23 van de Grondwet. De minister van Mobiliteit repliceerde op een dergelijke gerechtelijke uitspraak dat de vakbonden dan ook op basis van dit artikel naar de rechtbank zouden kunnen stappen om werk voor iedereen op te eisen omdat in artikel 23 van de Grondwet ook het recht op arbeid is ingeschreven. Iedereen is akkoord met dit recht als zijnde een streefdoel, maar niet als een afdwingbaar recht.

Om al deze redenen verklaarde spreker zich te zullen onthouden bij de stemming van het voorstel.

De staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie, mevrouw Els Van Weert, dankte de

Sénat pour l'attention que celui-ci consacre, en tant que chambre de réflexion et de lieu de rencontre des communautés et des régions, à la vision à long terme et au développement durable.

Le Sénat franchira un pas important en adoptant la proposition visant à insérer, dans la Constitution, le principe relatif au développement durable, qui deviendra ainsi un objectif clair pour les divers niveaux de pouvoir. Cela aura aussi pour conséquence indirecte de faire naître un droit à des décisions stratégiques qui s'inscrivent dans le long terme et qui tiennent compte des équilibres économiques, sociaux et écologiques.

L'intervenante a donc remercié tous ceux qui ont joué un rôle de pionnier en défendant ce dossier.

Au cours des dernières années, un grand nombre d'instruments stratégiques ont été créés au niveau fédéral afin d'inscrire chaque décision et chaque acte de l'autorité publique dans l'optique du développement durable, mais la mention explicite de ce principe dans la Constitution est une manière d'adresser un signal clair à tous les responsables politiques qu'ils doivent prendre le développement durable à cœur, non seulement aujourd'hui, mais aussi à l'avenir.

La secrétaire d'État s'est déclarée prête à invoquer le nouvel article constitutionnel pour permettre l'établissement de rapports d'incidence en matière de développement durable ainsi que la mise en place d'autres instruments, de manière que le développement durable devienne un fil conducteur dans la politique quotidienne.

Une Constitution énonce les principes de base qui contribuent à façonner la société. En y ajoutant le développement durable, on fait un pas dans la bonne direction.

M. Vankrunkelsven s'est réjoui que les membres du groupe de travail soient parvenus à élaborer une proposition de consensus en dépit des fortes divergences de vues initiales.

Mme Van de Castele, co-rapporteuse, a souscrit à ce point de vue.

### III. VOTE

La proposition n° 3-1778/1 «visant à insérer un titre I<sup>et</sup>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» a été adoptée par 10 voix et 1 abstention.

Senaat voor de aandacht die Hij als reflectiekamer en als ontmoetingsplaats van de gemeenschappen en de gewesten, schenkt aan de lange termijnvisie en de duurzame ontwikkeling.

De Senaat zal een belangrijke stap zetten door het voorstel om duurzame ontwikkeling in de Grondwet op te nemen, goed te keuren. Duurzame ontwikkeling wordt op deze wijze een duidelijke opdracht voor de verschillende beleidsniveaus. Zo wordt er onrechtstreeks voor gezorgd dat het recht op beleidsbeslissingen wordt gecreëerd die de lange termijn ter harte nemen en die de economische, sociale en ecologische evenwichten in de beleidsbeslissingen trachten binnen te brengen.

Spreekster dankte dan ook alle voortrekkers van dit dossier.

De afgelopen jaren werden op het federale niveau al heel wat beleidsinstrumenten gecreëerd om de reflectie naar duurzame ontwikkeling bij elke beslissing, bij elke overheidsdaad te introduceren, maar de opname van dit principe in de Grondwet, is een duidelijk signaal naar alle beleidsverantwoordelijken om dit niet alleen vandaag, maar ook in de toekomst verplicht ter harte te nemen.

De staatssecretaris verklaarde zich graag te zullen beroepen op het nieuwe grondwetsartikel om de duurzame ontwikkelingseffectenrapportage, alsook nog een aantal andere instrumenten mogelijk te maken. Dat om ervoor te zorgen dat duurzame ontwikkeling als leidraad in het beleid van elke dag zou worden meegenomen.

Een Grondwet bevat de basisbeginselen die mee vorm geven aan de maatschappij. Door de toevoeging van het concept van duurzame ontwikkeling, wordt hiermee een stap in de goede richting gezet.

De heer Vankrunkelsven verheugde zich erover dat de leden van de werkgroep erin geslaagd zijn om een consensusvoorstel uit te werken, daar waar de oorspronkelijke standpunten toch ver uit elkaar verwijderd waren.

Mevrouw Van de Castele, corapporteur, sloot zich hierbij aan.

### III. STEMMING

Het voorstel nr. 3-1778/1 «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» is aangenomen met 10 stemmen bij 1 onthouding.



La proposition n° 3-1422/1 «de révision de la Constitution en vue d'y insérer un article nouveau dans un nouveau titre I<sup>er</sup>bis, relatif au développement durable comme objectif de politique générale» et la proposition n° 3-1557/1 «visant à insérer dans la Constitution un titre I<sup>er</sup>bis et un article 7bis en vue d'y inscrire le développement durable comme objectif pour l'État, les communautés et les régions», deviennent sans objet.

\*  
\* \*

Confiance a été faite aux rapporteurs pour la rédaction du présent rapport.

*Les rapporteurs,*  
Annemie VAN de CASTEELE. Anne-Marie LIZIN.  
Paul WILLE

*La présidente,*

De voorstellen nr. 3-1422/1 «tot herziening van de Grondwet om in een nieuwe titel *Ibis* een nieuw artikel in te voegen betreffende de duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling» en nr. 3-1557/1 «tot invoeging van een titel *Ibis* en een artikel *7bis* om duurzame ontwikkeling als doelstelling voor de Staat, de gemeenschappen en de gewesten in te schrijven in de Grondwet», vervallen.

\*  
\* \*

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteurs voor het opstellen van dit verslag.

*De rapporteurs,*  
Annemie VAN de CASTEELE. Anne-Marie LIZIN.  
Paul WILLE.

*De voorzitter,*

## ANNEXES

## ANNEXE I

## Avis des constitutionnalistes

## 1. Avis de Mme Anne Feyt, assistante à l'Université Libre de Bruxelles

Ayant été invité pour exposer son point de vue sur les deux propositions de révision de la Constitution susmentionnées, M. Marc Uyttendaele, professeur de droit constitutionnel à l'Université Libre de Bruxelles (ULB), est malheureusement retenu. Il est remplacé par Mme Anne Feyt, assistante chargée d'exercices en droit constitutionnel à l'ULB ainsi qu'avocate spécialisée en droit public.

1. La déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003 prévoit qu'il y a lieu à révision «de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité».

Or, la proposition de Mme Clotilde Nyssens porte sur l'insertion des mots «et du principe de précaution à l'égard des générations actuelles et futures» entre les mots «en tenant compte des obligations correspondantes» et les mots «, les droits économiques, sociaux et culturels» dans l'article 23, alinéa 2, de la Constitution. Celle de M. Philippe Mahoux tend à compléter l'article 23, alinéa 3, *in fine*, par un point 6° relatif au droit à l'eau.

Aucune des deux propositions qui sont aujourd'hui sur le bureau de la commission des Affaires institutionnelles n'a donc l'objet défini par le préconstituant, et rappelé ci-dessus.

2. «Dans quelle mesure le pouvoir constituant est-il lié par les intentions du préconstituant?» Telle est la question qui se pose, en l'espèce, avec acuité et que vous avez formulée lors de votre séance du 4 mars 2004.

L'article 195, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution confie au préconstituant, soit au pouvoir législatif fédéral, «le droit de déclarer qu'il y a lieu de procéder à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne».

Formellement, la seule tâche assignée par la Constitution au préconstituant est celle d'arrêter la liste des dispositions constitutionnelles qu'il entend ouvrir à révision. Formellement toujours, le Constituant originaire n'a pas donné au pouvoir législatif fédéral le droit d'indiquer dans quel sens les dispositions constitutionnelles qu'il désigne peuvent être modifiées par le pouvoir constituant dérivé.

Partant du texte de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 195 de la Constitution, la doctrine s'accorde à dire qu'il n'appartient pas au préconstituant d'indiquer le sens des modifications qui pourront être apportées aux dispositions constitutionnelles qu'il a ouvertes à révision.

On citera, à ce propos, le professeur Jacques Velu, selon lequel : «Dans sa déclaration, le pouvoir législatif n'a pas, en principe, à préciser le sens dans lequel la disposition considérée devrait être révisée» (1). On citera également le professeur Marc Uyttendaele, selon lequel : «Dans leur déclaration, il n'appartient pas aux chambres et au Roi d'indiquer dans quel sens la révision doit être

(1) J. Velu, *Droit public*, Bruxelles, Bruylant, 1986, T.I, Le statut des gouvernants, p. 168.

## BIJLAGEN

## BIJLAGE I

## Adviezen van de constitutionalisten

## 1. Advies van mevrouw Anne Feyt, assistent aan de Université Libre de Bruxelles

De heer Marc Uyttendaele, hoogleraar grondwettelijk recht aan de *Université Libre de Bruxelles* (ULB) werd uitgenodigd zijn standpunt over de twee bovenvermelde voorstellen tot herziening van de Grondwet te komen toelichten, maar is helaas verhinderd. Hij wordt vervangen door mevrouw Anne Feyt, assistente belast met oefeningen in grondwettelijk recht aan de ULB en advocaat gespecialiseerd in publiek recht.

1. De verklaring tot herziening van de Grondwet van 10 april 2003 bepaalt dat er reden bestaat tot herziening «van artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit».

Het voorstel van mevrouw Clotilde Nyssens behelst evenwel de invoeging in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet, tussen de woorden «rekening houdend met de overeenkomstige plichten» en de woorden «, de economische sociale en culturele rechten», van de woorden «en met het beginsel van voorzorg ten aanzien van de huidige en komende generaties». Het voorstel van de heer Philippe Mahoux strekt ertoe artikel 23, derde lid, aan te vullen met een 6° betreffende het recht op water.

Geen van beide voorstellen die vandaag bij de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden op tafel liggen heeft dus de door de preconstituante bepaalde en hierboven in herinnering gebrachte strekking.

2. «In hoeverre is de grondwetgever gebonden door de bedoelingen van de preconstituante?» Dat is de vraag die hier acuut rijst en die u gesteld hebt op uw vergadering van 4 maart 2004.

Artikel 195, eerste lid, van de Grondwet, geeft de preconstituante, of de federale wetgevende macht «het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst».

Formeel geeft de Grondwet de preconstituante als enige taak de lijst vast te leggen van de grondwettelijke bepalingen die ze voor herziening vatbaar wil verklaren. Nog steeds formeel heeft de oorspronkelijke Constituante de federale wetgevende macht niet het recht gegeven te vermelden in welke zin de grondwettelijke bepalingen die ze aanwijst, door de afgeleide grondwetgevende macht kunnen worden gewijzigd.

De rechtsleer is het er op grond van de tekst van het eerste lid van artikel 195 van de Grondwet over eens dat het de preconstituante niet toekomt aan te geven in welke zin wijzigingen kunnen worden aangebracht in de grondwettelijke bepalingen die ze voor herziening vatbaar heeft verklaard.

Professor Jacques VELU zegt daarover het volgende : «*Dans sa déclaration, le Pouvoir législatif n'a pas, en principe, à préciser le sens dans lequel la disposition considérée devrait être révisée*» (1) Men kan ook Professor Marc Uyttendaele citeren, die het volgende poneert : «*Dans leur déclaration, il n'appartient pas aux chambres et au roi d'indiquer dans quel sens la révision doit être*

(1) J. Velu, *Droit public*, Brussel, Bruylant, 1986, T.I, Le statut des gouvernants, blz. 168.

effectuée. À supposer que cette précision soit néanmoins opérée, elle ne lie pas le pouvoir constituant. Celui-ci est toujours libre de s'écarter des principes énoncés par le préconstituant» (1).

David Renders ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme que : « La déclaration par liste de numéros d'articles pose une autre difficulté. Dans sa grande majorité, la doctrine constitutionnelle considère que, si les Chambres préconstituantes assignent un sens à la manière dont une disposition doit être modifiée, les Chambres constituantes restent libres de suivre le sens alors indiqué » (2). De même, selon le professeur et sénateur Francis Delpérée : « Le procédé qui revient à indiquer le sens d'une révision est entré dans l'usage. Il paraît critiquable, dans la mesure où un pouvoir constitué s'arroge la prérogative d'entreprendre l'œuvre réservée au pouvoir constituant. L'indication du sens ne lie évidemment pas les chambres constituantes (...) » (3).

À l'instar du professeur Francis Delpérée, d'aucuns n'hésitent d'ailleurs pas à affirmer que s'il indiquait l'objet ou la portée de la révision d'une disposition constitutionnelle, le préconstituant constitué s'arroge la prérogative qu'il n'a pas et méconnaîtrait tant la lettre que l'esprit de l'article 195 de la Constitution.

À ce stade du raisonnement, il est donc deux faits certains. Tout d'abord, il ne revient pas au préconstituant d'indiquer le sens dans lequel une disposition constitutionnelle doit être révisée. Ensuite, le constituant n'est pas lié par une déclaration de révision qui porterait néanmoins le sens dans lequel devrait intervenir une modification constitutionnelle.

3. Il existe, toutefois, une exception notoire à ce principe. Il s'agit de l'hypothèse, d'ailleurs non prévue par le constituant originaire, dans laquelle il ne s'agirait pas d'ouvrir à révision une disposition constitutionnelle existante, mais d'insérer une nouvelle disposition dans la Constitution.

Selon le professeur Jacques Velu, « Si l'on interprétait de manière restrictive l'article (131) 195 de la Constitution, il faudrait considérer que le pouvoir législatif ne peut déclarer qu'il y a lieu à révision constitutionnelle lorsque la réforme envisagée suppose l'insertion dans le texte constitutionnel de dispositions sortant du cadre de celui-ci et non susceptibles d'être mises en rapport avec un article déterminé. Pareille interprétation empêcherait de réaliser des réformes dont la nécessité serait impérieuse et qui seraient voulues par la grande majorité de la représentation nationale. Aussi est-il généralement admis que le pouvoir législatif peut déclarer qu'il y a lieu à révision de la Constitution par l'introduction d'un article dans telle section de la Constitution ou par l'insertion d'une section dans tel chapitre de la Constitution pour mettre en œuvre telle ou telle réforme » (4) (5).

L'utilisation des termes « pour mettre en œuvre telle ou telle réforme » n'est pas anodine. En effet, ainsi que le relève le professeur et sénateur Delpérée : « L'indication du sens ne lie évidemment pas les chambres constituantes, hormis dans l'hypothèse où l'opération révisionniste conduit à insérer un nouvel article dans le texte constitutionnel — auquel cas il semble indiqué de mentionner l'objet de la disposition envisagée » (6).

effectuée. À supposer que cette précision soit néanmoins opérée, elle ne lie pas le pouvoir constituant. Celui-ci est toujours libre de s'écarter des principes énoncés par le préconstituant » (1).

David Renders zegt eigenlijk hetzelfde in de volgende bewoordingen : « *La déclaration par liste de numéros d'articles pose une autre difficulté. Dans sa grande majorité, la doctrine constitutionnelle considère que, si les Chambres préconstituantes assignent un sens à la manière dont une disposition doit être modifiée, les Chambres constituantes restent libres de suivre le sens alors indiqué* » (2). Zo schrijft ook professor en senator Francis Delpérée : « *Le procédé qui revient à indiquer le sens d'une révision est entré dans l'usage. Il paraît critiquable, dans la mesure où un pouvoir constitué s'arroge la prérogative d'entreprendre l'œuvre réservée au pouvoir constituant. L'indication du sens ne lie évidemment pas les chambres constituantes (...)* » (3).

In navolging van professor Francis Delpérée beweren sommigen dat de preconstituante zich, wanneer zij het doel of de draagwijdte van de herziening van een grondwetsbepaling aangeeft, een bevoegdheid toe-eigent die haar niet toekomt en daardoor zowel de inhoud als de ratio legis van artikel 195 van de Grondwet schendt.

In deze fase van de redenering staan dus twee zaken vast. Ten eerste staat het niet aan de preconstituante om aan te geven in welke zin een grondwetsbepaling moet worden herzien. Ten tweede is de constituant niet gebonden door een verklaring van herziening die toch zou aangeven in welke richting een grondwetswijziging moet gaan.

3. Op dit beginsel is er één, bekende uitzondering. Het betreft de, overigens niet door de oorspronkelijke grondwetgever voorziene situatie, waarin geen bestaande grondwetsbepaling voor herziening vatbaar wordt verklaard, maar een nieuwe bepaling in de Grondwet wordt ingevoegd.

Professor Jacques Velu schrijft : « *Si l'on interprétait de manière restrictive l'article (131) 195 de la Constitution, il faudrait considérer que le Pouvoir législatif ne peut déclarer qu'il y a lieu à révision constitutionnelle lorsque la réforme envisagée suppose l'insertion dans le texte constitutionnel de dispositions sortant du cadre de celui-ci et non susceptibles d'être mises en rapport avec un article déterminé. Pareille interprétation empêcherait de réaliser des réformes dont la nécessité serait impérieuse et qui seraient voulues par la grande majorité de la représentation nationale. Aussi, est-il généralement admis que le Pouvoir législatif peut déclarer qu'il y a lieu à révision de la Constitution par l'introduction d'un article dans telle section de la Constitution ou par l'insertion d'une section dans tel chapitre de la Constitution pour mettre en œuvre telle ou telle réforme* » (4) (5).

Het gebruik van de woorden « pour mettre en œuvre tel ou telle réforme » is niet willekeurig. Zoals professor en senator Delpérée het stelt : « *L'indication du sens ne lie évidemment pas les chambres constituantes, hormis dans l'hypothèse où l'opération révisionniste conduit à insérer un nouvel article dans le texte constitutionnel — auquel cas il semble indiqué de mentionner l'objet de la disposition envisagée —* » (6).

(1) M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 92.

(2) D. Renders, « Un diagnostic nuancé » in *La procédure de révision de la Constitution*, Centre d'études constitutionnelles et administratives, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 59.

(3) F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 80.

(4) J. Velu, *op. cit.*, p. 167.

(5) Voy. également : M. Uyttendaele, *Idem*; D. Renders, *Idem*.

(6) F. Delpérée, *Idem*.

(1) M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge*, Brussel, Bruylant, 2001, blz. 92.

(2) D. Renders, « Un diagnostic nuancé » in *La procédure de révision de la Constitution*, Centre d'études constitutionnelles et administratives, Brussel, Bruylant, 2003, blz. 59.

(3) F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, 2003, blz. 80.

(4) J. Velu, *op. cit.*, blz. 167.

(5) Voy. également : M. Uyttendaele, *Idem*; D. Renders, *Idem*.

(6) F. Delpérée, *Idem*.

Il s'agit pour le préconstituant d'indiquer sommairement quel est l'objet de l'ouverture à révision d'un titre ou chapitre déterminé de la Constitution. Il pourrait même être soutenu qu'à défaut pour le préconstituant d'agir ainsi, la forme et l'esprit de l'article 195 de la Constitution pourraient ne pas être respectés. La modification constitutionnelle pourrait, en effet, *de facto* être opérée en une seule législature, le pouvoir constituant s'engouffrant dans la brèche qui lui serait ainsi ouverte pour contourner le fait que l'une ou l'autre disposition qu'il eût espéré voir ouverte à révision ne l'est pas.

En guise de conclusion sur ce point, donc, le pouvoir constituant n'est lié par l'intention du préconstituant que lorsque la déclaration ouvre à révision un titre ou chapitre de la Constitution afin d'y insérer une ou plusieurs dispositions nouvelles.

À titre exemplatif, on citera le cas de la déclaration de révision du 5 mai 1999 dans laquelle il était déclaré qu'il y avait lieu à révision du titre II de la Constitution afin d'y insérer un article nouveau relatif au droit des femmes et des hommes à l'égalité, des dispositions nouvelles relatives aux régions et aux communautés et des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits de l'enfant à l'intégrité morale, mentale, physique et sexuelle (1).

4. S'agissant d'appliquer les principes doctrinaux ci-dessus énoncés à la question d'espèce, il me paraît utile de vous renvoyer au processus d'insertion dans la Constitution de l'article 24*bis*, devenu article 23.

On se rappellera que, depuis 1968, figure dans les déclarations de révision de la Constitution, la proposition d'insérer une disposition relative aux droits économiques et sociaux dans le titre II de la Constitution (2). Cette insertion n'aura finalement lieu qu'à la faveur de la modification constitutionnelle du 24 janvier 1994 (3), sur la base de la déclaration de révision du 18 octobre 1991. Or, cette dernière ne visait que l'insertion d'un article 24*bis* «relatif aux droits économiques et sociaux», et ne faisait pas mention des droits culturels. C'est au Sénat qu'il a été décidé d'ajouter à côté des droits économiques et sociaux, les droits culturels, intimement liés aux premiers. Les juristes consultés à l'époque n'ont pas considéré que le fait que la déclaration de révision ne faisait pas référence aux droits culturels était un obstacle à leur incorporation dans le nouvel article 24*bis* (4).

5. Faut-il conclure que ce qui n'était pas dirimant à l'époque le serait aujourd'hui au motif que le préconstituant a entendu insérer un alinéa dans un objectif déterminé? En d'autres termes, faut-il faire le parallèle entre cette déclaration d'intention du préconstituant et celle qu'il formule lorsqu'il décide d'ouvrir à révision tel ou tel titre ou chapitre du texte constitutionnel en indiquant sommairement l'objet de la réforme?

Mme Feyt ne le pense pas.

Si le préconstituant avait entendu, non pas permettre la modification de l'article 23 de la Constitution, mais voir insérer dans le texte constitutionnel le principe du droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité, il aurait dû préférer ouvrir la Constitution à révision en vue d'y insérer, dans le titre II, une nouvelle disposition ayant un tel objet. En inscrivant son intention dans l'optique de l'article 23 de la Constitution, et en ouvrant ce dernier à révision, il permet nécessairement au constituant de modifier l'article 23 dans un sens autre que celui qu'il avait en vue.

(1) *Moniteur belge*, 5 mai 1999.

(2) *Moniteur belge*, 2 mars 1968; *Moniteur belge*, 15 novembre 1978; *Moniteur belge*, 6 octobre 1981; *Moniteur belge*, 9 novembre 1987; *Moniteur belge*, 18 octobre 1991.

(3) *Moniteur belge*, 12 février 1994.

(4) Doc. Sénat, S.E., 1991-1992, n° 100-2/4°.

De preconstituante geeft bondig het doel aan van het voor herziening vatbaar maken van een welbepaalde titel of hoofdstuk van de Grondwet. Men kan stellen dat wanneer de preconstituante dit nalaat, de inhoud en de ratio legis van artikel 195 van de Grondwet wordt geschonden. Een grondwetswijziging zou *de facto* in één zittingsperiode kunnen worden doorgevoerd, waarbij de grondwetgever gebruik maakt van de opening die hem wordt gelaten om te omzeilen dat een of andere bepaling niet voor herziening vatbaar verklaard is, terwijl hij dat wel had gewild.

Tot slot kunnen we stellen dat de grondwetgever niet gebonden is door de bedoeling van de preconstituante behalve wanneer een titel of hoofdstuk van de Grondwet voor herziening vatbaar wordt verklaard teneinde er een of meer nieuwe bepalingen in te voegen.

Als voorbeeld kunnen we verwijzen naar de verklaring tot herziening van 5 mei 1999 waarin werd verklaard dat er reden bestond tot herziening van titel II van de Grondwet, om een nieuw artikel in te voegen betreffende het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen, alsook nieuwe bepalingen betreffende de gewesten en de gemeenschappen en nieuwe bepalingen die de bescherming van de rechten van het kind op morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit waarborgen (1).

4. In verband met de toepassing van de hierboven uiteenzette, rechtskundige beginselen op het voorliggende geval, lijkt het mij nuttig u te verwijzen naar de procedure van de invoeging van artikel 24*bis*, het huidige artikel 23, in de Grondwet.

Het voorstel om in titel II van de Grondwet een bepaling in te voegen over economische en sociale rechten, staat al sinds 1968 in de verklaringen tot herziening van de Grondwet (2). Dat is uiteindelijk pas gebeurd bij de grondwetswijziging van 24 januari 1994 (3) op basis van de verklaring tot herziening van 18 oktober 1991. In die laatste was slechts sprake van de invoeging van een artikel 24*bis* «betreffende de economische en sociale rechten» en werden de van culturele rechten niet vermeld. In de Senaat werd beslist de culturele rechten aan de economische en sociale rechten toe te voegen, omdat ze daar nauw mee verweven zijn. De indertijd geraadpleegde juristen hebben niet geoordeeld dat het feit dat de verklaring tot herziening geen melding maakte van de culturele rechten een obstakel was voor de opname ervan in het nieuwe artikel 24*bis* (4).

5. Moet men daaruit besluiten dat wat indertijd niet vernietigend was, dat vandaag wel is omdat de preconstituante een lid heeft willen invoegen met een welbepaald doel? Moet men met andere woorden de parallel trekken tussen deze intentieverklaring van de preconstituante en die welke zij maakt wanneer ze een titel of hoofdstuk van de grondwettekst voor herziening vatbaar verklaart met een korte vermelding van het doel van de hervorming?

Mevrouw Feyt denkt het niet.

Indien de preconstituante de bedoeling had gehad, in plaats van de wijziging van artikel 23 van de Grondwet mogelijk te maken, in de grondwettekst het beginsel in te voegen van het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit, dan had ze er de voorkeur aan moeten geven de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren om er in titel II een nieuwe bepaling van die strekking in op te nemen. Door haar intentie met het oog op artikel 23 van de Grondwet neer te schrijven en door dat artikel voor herziening vatbaar te verklaren, staat ze de grondwetgever noodzakelijkerwijze toe artikel 23 anderszins te wijzigen dan zij van plan was.

(1) *Belgisch Staatsblad*, 5 mei 1999.

(2) *Belgisch Staatsblad*, 2 maart 1968; *Belgisch Staatsblad*, 15 november 1978; *Belgisch Staatsblad*, 6 oktober 1981; *Belgisch Staatsblad*, 9 november 1987; *Belgisch Staatsblad*, 18 oktober 1991.

(3) *Belgisch Staatsblad*, 12 februari 1994.

(4) Stuk Senaat, B.Z. 1991-1992, 100-2/4°.

Le constituant n'est pas tenu par le sens assigné par le préconstituant à la révision de l'article 23. Il peut, donc, insérer les mots « et du principe de précaution à l'égard des générations actuelles et futures » entre les mots « en tenant compte des obligations correspondantes » et les mots « , les droits économiques, sociaux et culturels » dans l'article 23, alinéa 2, de la Constitution et compléter l'article 23, alinéa 3, *in fine* par un point 6° relatif au droit à l'eau.

6. Le constituant veut toucher à la fois à l'article 23, alinéa 2, et à l'article 23, alinéa 3 ?

Rien ne s'y oppose.

Une réponse a été apportée à cette question lorsqu'elle a été abordée au Sénat en 1980. On s'était, en effet, demandé à l'époque si un même article pouvait faire l'objet de plusieurs modifications consécutives au cours d'une même législature. Le Sénat a considéré que ce n'était admissible que si les modifications portaient sur des règles de droit différentes. Une telle manière de procéder ne serait pas admissible s'agissant de revenir sur le sens d'une révision opérée (1).

En l'espèce, il n'est pas question, dans les propositions qui sont sur le bureau de la commission des Affaires institutionnelles, de modifier un texte qui a déjà fait l'objet d'une modification préalable par le pouvoir constituant sous une même législature. Au contraire, il s'agit d'insérer dans l'article 23 de la Constitution des règles de droit distinctes.

## 2. Avis du professeur Paul Van Orshoven, de la Katholieke Universiteit Leuven

Le problème esquissé doit être résolu à la lumière de ce sur quoi il repose, à savoir l'interprétation de la portée de l'article 195 de la Constitution. Et ce en tenant compte d'une complication particulière puisque le préconstituant ne s'est pas contenté de désigner un article de la Constitution et de le déclarer ouvert à révision mais qu'il a aussi indiqué que c'était en vue d'ajouter dans cet article un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité.

Le professeur Van Orshoven est d'avis que le texte de la déclaration de révision de la Constitution doit être interprété à la lumière de l'objectif de l'article 195 de la Constitution,

qui dispose ce qui suit :

a) Texte :

« Le pouvoir législatif fédéral a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne.

Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit.

Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 46.

Ces Chambres statuent, d'un commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la révision.

Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents; et nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. »

(1) Doc. Sénat, S.E., 1979, n° 100-28, pp. 2 et 3; Ann. Parl. Sénat, 26 juin 1980, p. 2005 et 27 juin 1980, pp. 2063 à 2065.

De grondwetgever is niet gebonden door de betekenis die de preconstituante aan de herziening van artikel 23 heeft gegeven. Hij mag dus in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet, tussen de woorden « rekening houdend met de overeenkomstige plichten » en de woorden « , de economische, sociale en culturele rechten », de woorden « en met het beginsel van voorzorg ten aanzien van de huidige en komende generaties » invoegen en artikel 23, derde lid, aanvullen met een 6° betreffende het recht op water.

6. Wil de Grondwetgever tegelijk artikel 23, tweede lid, en artikel 23, derde lid, wijzigen ?

Niets belet dit.

Op die vraag werd een antwoord gegeven toen ze in 1980 in de Senaat werd behandeld. Men heeft zich toentertijd immers afgevraagd of eenzelfde artikel in de loop van eenzelfde zittingsperiode verscheidene keren achtereenvolgens kon worden gewijzigd. De Senaat heeft geoordeeld dat dit slechts kon wanneer de wijzigingen op verschillende rechtsregels betrekking hadden. Een dergelijke werkwijze zou ontoelaatbaar zijn indien het erom ging terug te komen op een tot stand gebrachte herziening (1).

In het geval van de voorstellen die nu door de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden behandeld worden, is er geen sprake van een tekst te wijzigen die reeds voordien, in eenzelfde zittingsperiode, door de grondwetgevende macht gewijzigd werd. Het gaat er integendeel om in artikel 23 van de Grondwet verschillende rechtsregels in te voegen.

## 2. Advies van Prof. dr. Paul Van Orshoven, Katholieke Universiteit Leuven

Het geschetste probleem moet worden opgelost in het licht van de grondslag ervan, met name de interpretatie van de draagwijdte van artikel 195 van de Grondwet. En dit in het licht van een bijzondere complicatie. De preconstituante heeft immers niet zomaar een artikel van de Grondwet aangewezen en voor herziening vatbaar verklaard, maar over dit artikel ook verklaard « om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op universele dienstverlening inzake, post, communicatie en mobiliteit.

De tekst van de Verklaring tot herziening van de Grondwet moet, aldus professor Van Orshoven, geïnterpreteerd worden in het licht van de doelstelling van artikel 195 van de Grondwet.

Artikel 195 van de Grondwet bepaalt het volgende :

a) Tekst :

« De federale wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van *zodanige grondwettelijke bepaling* als zij aanwijst.

Na deze verklaring zijn beide Kamers van rechtswege ontbonden.

Twee nieuwe Kamers worden overeenkomstig artikel 46 bijeengeroepen.

Deze Kamers beslissen, in overeenstemming met de Koning, *over de punten die aan herziening zijn onderworpen*.

In dit geval mogen de Kamers niet beraadslagen wanneer niet ten minste twee derden van de leden waaruit elke Kamer bestaat, aanwezig zijn; en een verandering is alleen dan aangenomen, indien zij ten minste twee derden van de stemmen heeft verkregen. »

(1) Stuk Senaat, B.Z., 1979, nr. 100-28, blz. 2 en 3; Parl. Hand. Senaat, 26 juni 1980, blz. 2005 en 27 juni 1980, blz. 2063 tot 2065.

b) *Ratio constitutionis* (hormis le quorum et la majorité des deux tiers)

La *ratio constitutionis* de l'article 195, à l'exception du dernier alinéa, peut s'analyser comme suit :

1. *Le mécanisme de la dissolution des chambres législatives et de la convocation d'élections constituanes (stabilité de la Constitution)*

Un parlement qui souhaite opérer une révision constitutionnelle est dissous. Ensuite, il y a des élections.

Cette procédure se veut un signal destiné à indiquer que l'on ne peut pas recourir à la légère à des déclarations de révision de la Constitution.

L'élément dissolution du parlement et convocation d'élections revêt une importance particulière pour la solution du problème à l'examen.

2. *La mention « telle disposition constitutionnelle qu'il désigne » conjuguée aux élections constituanes*

La combinaison de ces deux éléments a explicitement pour objectif de pouvoir soumettre éventuellement au débat public la révision d'un article constitutionnel. Les élections sont précédées d'une campagne électorale au cours de laquelle les partis politiques peuvent se profiler. En effet, l'électeur doit pouvoir se prononcer, entre autres, sur la modification constitutionnelle envisagée. En pareil cas, les élections ne sont pas des élections législatives ordinaires : elles sont des élections constituanes.

Les partis politiques doivent pouvoir faire des articles constitutionnels ouverts à révision un enjeu électoral.

3. *La mention « telle disposition constitutionnelle qu'il désigne » conjuguée à celle des « points soumis à révision »*

C'est une manière de lier le constituant au préconstituant.

Le préconstituant ne peut pas régler une matière : il dit seulement ce qui peut être réglé.

En d'autres termes, à ce moment-là, le préconstituant n'est pas législateur au sens matériel.

Le préconstituant fixe le cadre d'une législation (constitutionnelle) qui viendra plus tard.

Le constituant, lui, ne peut pas dire ce qui sera réglé ; législateur au sens matériel, il peut seulement légiférer dans le cadre défini par le préconstituant.

Par cette disposition, le constituant de 1831 voulait faire en sorte de lier absolument le constituant au préconstituant, et inversement. C'est la raison pour laquelle, pour modifier la Constitution, il faut une majorité politique stable sur deux législatures.

c) À cet égard, les points les plus importants sont les points 2 et 3 de l'article 195 de la Constitution.

b) *Ratio constitutionis* (behalve quorum en 2/3 meerderheid)

De *ratio constitutionis* van artikel 195, het laatste lid uitgezonderd, is :

1. *Het verhaal van de ontbinding van de wetgevende kamers en de grondwetgevende verkiezingen (stabiliteit van de Grondwet)*

Een parlement dat de Grondwet wil herzien, wordt ontbonden. Vervolgens komen er verkiezingen.

Deze procedure is ingebouwd als signaal dat niet te losbandig mag worden omgesprongen met verklaringen tot herziening van de Grondwet.

Het element van de parlamentsontbinding en de verkiezingen zijn in deze bijzonder belangrijk voor de oplossing van het voorliggende vraagstuk.

2. *De bepaling « zodanige grondwettelijke bepaling die zij aanwijst », gecombineerd met de grondwetgevende verkiezingen*

Deze combinatie heeft volgende uitdrukkelijke bedoeling : het mogelijkerwijs in het publieke debat brengen van de herziening van een grondwetsartikel. In afwachting van de verkiezingen, komt er een kiescampagne waarbij de politieke partijen zich kunnen profileren. De kiezer moet zich immers kunnen uitspreken ondermeer over de voorgenomen grondwetswijziging. In dit geval gaat het immers niet om gewone wetgevende verkiezingen maar ook grondwetgevende verkiezingen.

De politieke partijen moeten van de voor herziening vatbaar verklaarde grondwetsartikelen een strijdpunt kunnen maken.

3. *De bepaling « zodanige grondwettelijke bepaling die zij aanwijst », gecombineerd met de woorden « voor herziening vatbare punten » :*

Op deze wijze wordt de constituanne gebonden aan de preconstituanne.

De preconstituanne kan niet regelen, zij zegt alleen maar wat geregeld mag worden.

De preconstituanne is op dat ogenblik met andere woorden geen materiële wetgever.

De preconstituanne bepaalt het kader van een (grond)wetgeving die later zal plaatsvinden.

De constituanne mag niet zeggen wat geregeld zal worden, zij mag, als materiële wetgever, alleen maar regelen binnen het kader dat de preconstituanne heeft bepaald.

De bedoeling van de grondwetgever van 1831 met deze bepaling was dat men de constituanne absoluut wilde binden aan de preconstituanne en omgekeerd. Daarom is, om de Grondwet te wijzigen, een stabiele politieke meerderheid nodig over twee legislatures heen.

c) In deze zijn voornamelijk de punten 2 en 3 van artikel 195 van de Grondwet van belang.

L'interprétation téléologique correcte quant à la question de savoir dans quelle mesure le préconstituant peut lier le constituant est la suivante : le préconstituant définit la matière, « ce qui peut être réglé ».

Le préconstituant n'est pas compétent pour lier le constituant quant au sens dans lequel la matière doit être réglée. S'agissant de la question de savoir « comment la matière sera réglée », les partis politiques doivent pouvoir faire connaître leur point de vue et l'électeur doit pouvoir se prononcer.

d) La distinction établie par Mme Feyt entre « un article nouveau » et un « article existant » n'est pas pertinente.

Est en revanche pertinente la distinction qu'il faut faire entre « la matière » désignée et « le sens dans lequel elle doit être réglée ».

Le préconstituant est compétent pour définir la matière.

Il ne l'est pas, et n'a pas le pouvoir de lier le constituant, sur le point de savoir ce qu'il doit advenir exactement de cette matière.

La confusion vient toutefois, du moins à première vue, de ce que l'article 195 de la Constitution comporte une lacune.

Ce problème apparaît cependant facile à régler à la lumière de la *ratio constitutionis*.

En effet, en 1831, on est parti du principe que l'attitude normale d'un constituant, révolutionnaire de surcroît, était de considérer que toutes les matières qui devraient être traitées dans la Constitution y étaient inscrites. C'est ce qui explique que l'article 195 de la Constitution parle d'une « disposition » à désigner. Lorsqu'il s'agit d'une matière déjà réglée dans la Constitution, l'indication de l'article qui s'y rapporte suffit.

Ultérieurement, on s'est toutefois rendu compte qu'il y avait de nouvelles matières qui n'apparaissaient pas encore dans la Constitution et qu'il y avait lieu d'y régler.

Comme cette hypothèse n'était pas prévue dans l'article 195 de la Constitution, on a décidé qu'en pareil cas, un article nouveau devrait être désigné.

Dans ce cas, il ne suffisait évidemment pas de mentionner un article, mais il fallait aussi décrire une matière qui figurerait dans la disposition nouvelle.

Dans aucun des deux cas en question, le préconstituant ne peut déterminer lui-même la règle ni fixer le sens dans lequel elle doit aller.

Mais dans chacun de ces deux cas, le préconstituant peut enfermer le constituant dans une matière déterminée.

Il serait en effet absurde que le résultat souhaité par le préconstituant (confinement du constituant dans une matière) ne puisse être atteint que par la désignation d'un article nouveau, et non par la désignation d'un alinéa nouveau dans un article existant.

## 2) Quel est le problème ?

Dans le cas qui nous occupe, le préconstituant, dans sa déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003, a à la fois ouvert à révision un article existant de la Constitution (l'article 23 relatif aux droits fondamentaux économiques, sociaux et culturels) et précisé une matière, à savoir « en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité ».

De juiste *teleologische* interpretatie met betrekking tot de vraag in hoeverre de preconstituante destituante mag binden, is de volgende: de preconstituante bepaalt de « materie », « aangelegenheid », « wat geregeld mag worden ».

De preconstituante is niet bevoegd destituante te binden in de richting van de zin waarin de materie moet worden geregeld. Over de vraag « hoe geregeld wordt » moeten de politieke partijen hun mening te kennen kunnen geven en moet de kiezer zich kunnen uitspreken.

d) Het onderscheid dat mevrouw Feyt maakt tussen een « nieuw artikel » en een « bestaand artikel » is niet relevant.

Wél relevant is het verschil dat gemaakt moet worden tussen « de materie » die wordt aangeduid en de « zin waarin die materie moet worden geregeld ».

De preconstituante is bevoegd om de materie te bepalen.

De preconstituante is niet bevoegd, beschikt niet over de macht om destituante te binden over wat er met die materie precies moet gebeuren.

De verwarring ontstaat echter omdat er, althans op het eerste gezicht, een leemte is in artikel 195 van de Grondwet.

Maar dit probleem lijkt gemakkelijk op te lossen in het licht van de *ratio constitutionis*.

In 1831 ging men er immers van uit dat het de normale houding is van eenstituante, bovendien een revolutionairestituante, dat alle materies die in de Grondwet zouden moeten worden behandeld erin opgenomen waren. Vandaar dat in artikel 195 van de Grondwet sprake is van een « bepaling » die moet worden aangeduid. Voor een reeds in de Grondwet geregelde materie, volstaat de aanwijzing van het artikel dat op die materie betrekking heeft.

Later heeft men echter ontdekt dat er nieuwe materies waren, die nog niet in de Grondwet voorkwamen, en die aanleiding gaven tot regelgeving in de Grondwet.

Aangezien deze hypothese niet in artikel 195 van de Grondwet was opgenomen, besliste men dat er in dat geval een nieuw artikel zou moeten worden aangewezen.

Uiteraard volstond het in dit geval niet om een artikel te vermelden, maar moest er tevens een materie worden beschreven die in de nieuwe bepaling zal worden opgenomen.

In géén van de beide gevallen mag de preconstituante de regel zelf bepalen of de zin van de regeling determineren.

Maar in elk van de beide gevallen mag zij destituante binnen een bepaalde aangelegenheid opsluiten.

Het zou immers te gek zijn dat het door de preconstituante gewenste resultaat (opsluiting van destituante binnen materie) alleen zou kunnen worden bereikt door een nieuw artikel aan te wijzen, niet door een nieuw lid aan te wijzen in een bestaand artikel.

## 2) Wat is nu de complicatie ?

In het voorliggend geval heeft de preconstituante in haar verklaring tot herziening van de Grondwet van 10 april 2003 zowel een bestaand grondwetsartikel aangewezen voor herziening (artikel 23 betreffende de economische, sociale en culturele grondrechten) als een materie gepreciseerd, namelijk « om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit ».

Le préconstituant peut agir de la sorte. La portée du texte de l'article 195 de la Constitution est suffisamment étendue en l'espèce: en effet, «telle disposition» et «points soumis à la révision» n'ont pas la même signification qu'«article» et doivent donc s'interpréter au sens matériel et non formel.

À y regarder de plus près, il n'y a donc aucune lacune à l'article 195 de la Constitution.

La notion de «disposition» est différente de celle d'«article».

Par conséquent, la matière peut et doit toujours être désignée, que ce soit en renvoyant à un article ou que ce soit en indiquant de quoi il doit être question.

À cela s'ajoute que le flou qui entoure la notion de «droits sociaux et culturels» oblige le préconstituant à préciser les choses, comme s'il s'agissait d'élaborer un article nouveau. En effet, le domaine en question est si étendu que, si le préconstituant veut se respecter lui-même, il ne peut faire autrement que de préciser sur quoi la révision doit porter.

En tout état de cause, le préconstituant peut lier le constituant en ce qui concerne la «matière», ainsi qu'il l'a fait en l'espèce.

Si le préconstituant le fait, le constituant est lié par ce choix et doit s'y tenir. C'est une question de crédibilité.

Il en résulte que le préconstituant peut aussi agir de la sorte dans le cadre d'un article déterminé, *a fortiori* lorsque la portée de cet article est à ce point large que, sinon, il se créerait un énorme champ libre, et à plus forte raison encore lorsque le préconstituant entend effectivement imposer une restriction (matérielle) et éviter que le constituant ne règle des choses tout autres.

Il serait dangereux pour le constituant d'ignorer la limitation imposée par le préconstituant car, ce faisant, il mettrait sa crédibilité en péril.

3) La théorie qui précède est ensuite appliquée aux propositions de révision de l'article 23 de la Constitution soumises pour avis :

L'article 23 de la Constitution dispose ce qui suit :

« Art. 23. Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À 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. »

De preconstituante mag dit doen. De tekst van artikel 195 van de Grondwet is in deze voldoende ruim: «zodanige bepaling», «voor herziening vatbare punten» betekent immers niet hetzelfde als «artikel», en moet dus materieel, niet formeel worden geïnterpreteerd.

Bij nader inzien bestaat er dan ook geen leemte in artikel 195 van de Grondwet.

De notie «bepaling» is niet hetzelfde als «artikel».

Bijgevolg mag en moet de materie steeds aangewezen worden, het ze door naar een artikel te verwijzen, het ze door te zeggen waarover het moet gaan.

Bijkomend noopt het vage karakter van «sociale en culturele rechten» de preconstituante tot precisering, net alsof een nieuw artikel zou moeten worden gemaakt. Het terrein is immers zo ruim dat als de preconstituante zichzelf wil respecteren, hij niet anders kan dan preciseren waarover de herziening moet gaan.

Hoedanook kan de preconstituante de constituanten binden op het stuk van de «materie», zoals *in casu* is geschied.

Als de preconstituante dit doet, dan is de constituanten hierdoor gebonden en moet deze zich daaraan houden. Dit is een kwestie van geloofwaardigheid.

Gevolg is dat de preconstituante dit ook mag *binnen* een bepaald artikel, *a fortiori* als dat artikel zodanig ruim is dat er anders een enorme opening wordt gecreëerd, *a fortiorissime* indien de preconstituante werkelijk een (materiële) beperking wil opleggen en vermijden dat de constituanten héél andere dingen gaat regelen.

Het negeren door de constituanten van de door de preconstituante opgelegde beperking, is gevaarlijk omdat de constituanten dan speelt met haar geloofwaardigheid.

3) De voorgaande theorie wordt vervolgens toegepast op de voor advies voorgelegde voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet :

De tekst van artikel 23 van de Grondwet bepaalt het volgende :

« Art. 23. Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, *de economische, sociale en culturele rechten*, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing. »



La déclaration de révision de la Constitution du 9 avril 2003 dispose ce qui suit :

« Il y a lieu à révision [...] de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité. »

Ce que le constituant peut certainement faire, c'est régler « quelque chose » qui concerne un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité.

Se pose ensuite la question de savoir si l'on peut utiliser cette déclaration de révision pour y ajouter le « droit à l'eau » ou le « principe de précaution » [cf. proposition 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 (proposition de Mme Clotilde Nyssens); n° 3-49/1. — Révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, en vue de le compléter par un 6° garantissant le droit à l'eau (proposition de M. Philippe Mahoux); n° 3-480/1].

La question préliminaire centrale, liée à celle qui précède, est la suivante : le « droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité » représente-t-il une « matière » ou le « sens dans lequel la matière en question doit être réglée » ?

Le professeur Van Orshoven estime qu'il s'agit d'une « matière ».

À cela s'ajoute que le flou qui entoure les droits sociaux, économiques et culturels oblige le préconstituant à préciser la matière dont il est question. En d'autres termes, celui-ci doit indiquer, en plus du numéro d'article, de quoi il doit s'agir exactement. On s'aventure en l'espèce sur un terrain tellement étendu que tout préconstituant qui se respecte ne peut que préciser de quoi il est question.

L'on se retrouve ainsi à proprement parler dans une situation identique à celle où le préconstituant déclare qu'il y a lieu d'insérer un article nouveau dans la Constitution.

C'est à cela que se ramène en réalité le cas qui nous occupe, c'est-à-dire insérer un alinéa nouveau à l'article 23 de la Constitution.

Le préconstituant peut lier le constituant en ce qui concerne la matière.

S'il le fait, le constituant est lié par ce choix.

L'article 23 de la Constitution concerne le droit à une vie conforme à la dignité humaine et les droits fondamentaux économiques, sociaux et culturels.

La déclaration de révision de la Constitution du 9 avril 2003 dispose qu'il y a lieu à révision de l'article 23 de la Constitution, « en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité ».

Le constituant peut en tout cas régler quelque chose qui concerne le service universel en matière de poste, de communication et de mobilité.

La question est de savoir si l'on peut utiliser cette déclaration pour ajouter à cela le droit à l'eau ou le principe de précaution.

De Verklaring tot herziening van het Grondwet van 9 april 2003 bepaalt het volgende :

« Er is reden tot herziening [...] van artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit. »

Wat zeker kan, is dat de Constituante « iets » regelt in verband met universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit.

De vraag rijst vervolgens of van deze herzieningsverklaring gebruik gemaakt kan worden om daar het « recht op water » of het « voorzorgsbeginsel » aan toe te voegen (cf. Voorstel tot *Herziening van artikel 23 van de Grondwet inzake het voorzorgsbeginsel ten aanzien van de huidige en toekomstige generaties* (voorstel van mevrouw Clotilde Nyssens); nr. 3-49/1. — *Herziening van artikel 23, derde lid, van de Grondwet, teneinde het aan te vullen met een 6°, dat het recht op water waarborgt* (voorstel van de heer Philippe Mahoux); nr. 3-480/1.

*Hieraan gekoppeld is de centrale, voorafgaande vraag de volgende: is « het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit » een « materie » of de « zin waarin die materie geregeld moet worden » ?*

Professor Van Orshoven is van oordeel dat het antwoord hierop « een materie » is.

Daarbij komt dan nog dat het vage karakter van de sociale, economische en culturele rechten de preconstituante noodzakelijk noopt tot precisering van de materie waarover het gaat. De preconstituante moet met andere woorden aan het artikelnummer toevoegen waarover het precies moet gaan. Men komt in deze dus op een zodanig ruim terrein dat elke zichzelf respecterende constituant niet anders kan dan preciseren waarover het gaat.

Zo komt men eigenlijk in een situatie terecht die gelijk is aan de situatie waarbij de preconstituante verklaart dat er aanleiding bestaat tot invoeging van een nieuw artikel in de Grondwet.

In onderhavig geval komt het eigenlijk daarop neer, namelijk de invoeging van een nieuw lid in artikel 23 van de Grondwet.

De preconstituante kan de constituant binden op het stuk van de materie.

Als de preconstituante dat doet, is de constituant daardoor gebonden.

Artikel 23 van de Grondwet heeft betrekking op het recht op een menswaardig leven en de economische, sociale en culturele grondrechten.

De Verklaring tot herziening van de Grondwet van 9 april 2003 zegt dat er reden bestaat tot herziening van artikel 23 van de Grondwet « om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit. »

In elk geval kan de Constituante iets regelen in verband met de universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit.

De vraag rijst of van deze verklaring gebruik kan worden gemaakt om hieraan het recht op water of het voorzorgsbeginsel toe te voegen.

La question préalable qui se pose est celle de savoir si le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité constitue une matière ou le sens dans lequel une matière doit être réglée.

La réponse à cette question est qu'il s'agit d'une matière.

Le professeur Van Orshoven souligne en outre qu'il est question, dans la déclaration de révision de la Constitution, de l'ajout d'un alinéa «... concernant le droit (...) à ...». Par conséquent, il ne s'agit pas d'une règle, mais d'une matière.

À la question de savoir si le préconstituant était en droit d'agir de la sorte, la réponse ne peut être qu'affirmative.

Le constituant doit dès lors s'en tenir à cela. Le nœud de la question est en effet le suivant: les partis politiques et l'électeur ont-ils pu se prononcer sur ce qui doit advenir de l'eau et du principe de précaution?

Le professeur Van Orshoven estime qu'il y a lieu de répondre à cette question par la négative. Ce thème n'a pas pu être un élément des campagnes politiques qui précèdent les élections législatives.

L'hypothèse suivante, par contre, paraît possible: si le préconstituant avait effectivement désigné le droit à l'eau comme matière, le constituant aurait pu y associer le principe de précaution, non pas d'une manière générale, mais bien en ce qui concerne l'eau.

Dans ce cas, en effet, le principe de précaution n'est plus une « matière » mais un « sens dans lequel ».

Mais dans le cas qui nous occupe, le problème est que le préconstituant n'a pas désigné l'eau. Impossible dès lors d'y associer la moindre parcelle de principe de précaution.

### 3. Avis du professeur Jan Velaers de l'Université Antwerpen

#### I. Le rapport entre le préconstituant et le constituant dans l'article 195 de la Constitution

1. Conformément à l'article 195 de la Constitution, la procédure de révision de la Constitution se déroule en trois phases. Le Roi et les Chambres — qui constituent ensemble ce que l'on appelle le préconstituant — élaborent une déclaration de révision de la Constitution, qui est publiée au *Moniteur belge* (a). Les Chambres sont dissoutes et des élections sont organisées dans les quarante jours (b). Les Chambres nouvellement élues — qui forment avec le Roi le constituant — statuent à une double majorité des deux tiers « sur les points soumis à révision ».

2. La question qui a été soulevée en commission du Sénat porte sur le rapport entre le préconstituant et le constituant. Il s'agit de savoir dans quelle mesure la déclaration de révision de la Constitution lie le constituant.

3. Il ressort de la lecture de l'article 195 de la Constitution que le préconstituant s'est vu confier un rôle certes important mais quelque peu limité. Ce rôle consiste à « déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne ». Le préconstituant doit donc désigner des « dispositions constitutionnelles », avec pour conséquence que la matière qui figure dans ces dispositions est soumise à révision.

De voorafgaande vraag is of het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit een materie of de zin is waarin een materie moet worden geregeld.

Het antwoord hierop is dat het een materie betreft.

Hij wijst er bovendien nog op dat er in de Verklaring tot herziening van de Grondwet sprake is van « ...betreffende het recht op ... ». Dit is bijgevolg geen regel, dat is een aangelegenheid.

Op de vraag of de preconstituante dat mocht doen, moet bevestigend worden geantwoord.

De constituant moet zich daaraan dan ook houden. De kern van de vraag is immers de volgende: hebben de politieke partijen en de kiezer zich kunnen uitspreken over wat er met het water en het voorzorgsbeginsel moet gebeuren?

Professor Van Orshoven meent dat hierop ontkennend moet worden geantwoord. Dat thema is geen mogelijk deel geweest van de politieke campagnes die voorafgaan aan de parlementsverkiezingen.

De volgende hypothese lijkt wél haalbaar te zijn: wanneer de preconstituante het recht op water als materie wél zou hebben aangewezen, zou men hieraan als constituant het voorzorgsbeginsel hebben kunnen koppelen. Niet in het algemeen, maar wél met betrekking tot het water.

Dan is het voorzorgsbeginsel immers geen « materie » meer maar « een zin waarin ».

Het probleem is echter dat in onderhavig geval, de preconstituante het water niet heeft aangewezen. Zelfs het kleine beetje voorzorgsbeginsel kan hieraan niet worden gekoppeld.

### 3. Advies van Prof. dr. Jan Velaers, Universiteit Antwerpen

#### I. De verhouding tussen de preconstituante en de constituant in artikel 195 van de Grondwet

1. Volgens artikel 195 van de Grondwet verloopt de procedure tot herziening van de Grondwet in drie fasen. De Koning en de Kamers — die samen de zogenaamde Preconstituante vormen — stellen een verklaring tot herziening van de Grondwet op en deze wordt gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* (a). De Kamers worden ontbonden en er worden binnen de veertig dagen verkiezingen georganiseerd (b). De nieuw verkozen Kamers — die samen met de Koning de Constituant uitmaken — beslissen met een dubbele tweederde meerderheid « over de punten die aan herziening zijn onderworpen ».

2. De vraag die in de Senaatscommissie is gerezen betreft de verhouding tussen de Preconstituante en de Constituant. Het gaat met name om de vraag in welke mate de Constituant gebonden is door de verklaring tot herziening van de Grondwet.

3. Uit de lezing van artikel 195 van de Grondwet blijkt dat aan de Preconstituante een weliswaar belangrijke, doch ook enigszins beperkte rol toekomt. Die rol bestaat erin « te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst ». De Preconstituante dient dus « grondwettelijke bepalingen » aan te wijzen, met als gevolg dat de materie die in deze bepalingen voorkomt voor herziening vatbaar is.

L'histoire constitutionnelle montre que dans une seule hypothèse, le préconstituant doit faire davantage que seulement désigner les dispositions constitutionnelles soumises à révision. Il s'agit de celle où le préconstituant entend créer la possibilité de régler dans la Constitution une matière nouvelle qui ne fait encore l'objet d'aucune disposition. Dans ce cas, le préconstituant ne peut évidemment pas se contenter de désigner une disposition constitutionnelle. Il lui faut indiquer dans la déclaration de révision de la Constitution qu'une disposition nouvelle peut y être insérée. Dans ce cas, le préconstituant indique aussi d'emblée la matière sur laquelle porte la nouvelle disposition en question (1).

4. En vertu de l'article 195 de la Constitution, le préconstituant et le constituant sont indissociables. Ils ont, dans la procédure de révision, un rôle propre à jouer et sont tenus chacun de respecter le rôle de l'autre. Le préconstituant doit respecter le constituant. Il ne lui appartient donc pas d'indiquer quelle révision de la Constitution peut être réalisée. S'il s'agit d'une matière déjà réglée dans une disposition constitutionnelle, il n'est pas autorisé à indiquer dans quel sens cette disposition peut être modifiée, notamment en indiquant les dispositions qui peuvent être ajoutées.

Si le préconstituant le fait malgré tout, ses indications ne lient pas le constituant (2).

Le constituant doit néanmoins aussi respecter le préconstituant : il ne peut réviser la Constitution qu'au niveau des dispositions ou, s'il s'agit d'une disposition nouvelle, au niveau de la matière, des objets, que le préconstituant a désignés dans la déclaration de révision (3).

## II. Correspondance entre les propositions de révision de l'article 23 de la Constitution et la déclaration de révision du 10 avril 2003

5. Pour répondre à la question qui s'est posée à propos de deux propositions de révision de l'article 23 de la Constitution, il convient tout d'abord de se pencher sur la matière qui est actuellement réglée par cet article (a), il faut ensuite établir si la déclaration de révision a déclaré l'article 23 ouvert à révision et si oui, dans quelle mesure (b) et il reste à vérifier enfin si les propositions de révision se bornent à modifier la matière déclarée ouverte à révision (c).

(1) Voir rapport Moyersoen et Pierson, doc. Chambre, 1964-65, n° 993/6, pp. 4 et 5 : « En résumé : en visant des articles existants, les Chambres ne lient pas le constituant, mais celui-ci demeure limité dans son droit de révision à la matière couverte par l'article. De même, si les Chambres décident de proposer une disposition nouvelle, elles doivent indiquer la matière à régler par le constituant et celle-ci ne pourra traiter d'un autre objet. » Voir également le rapport Pierson, doc. Sénat, 1978-79, n° 476/2, p. 5 : « a) Pour les articles actuels de la Constitution, soumis à révision, le constituant doit s'en tenir à la matière couverte par l'article visé. b) Pour les articles nouveaux à insérer (en *bis*, ou *ter*, ou autrement), le constituant est limité par l'objet prévu dans la déclaration. Le constituant ne pourrait traiter d'un autre objet. c) Pour la révision d'un article, ou l'insertion d'un article nouveau, le constituant ne peut implicitement modifier le sens ou la portée de dispositions non soumises à révision. » Voir aussi l'avis du Conseil d'État dans le doc. Chambre, 1997-98, 1591/2.

(2) A. Alen, « De voornaamste procedurele problemen van een grondwetsherziening », T.B.P., 1979, p. 286; F. Delpérée, « Le droit constitutionnel de la Belgique », 2000, p. 80; A. Mast, « Het eerste bedrijf van de grondwetsherziening », T.B.P., 1954, p. 60; M. Uyttendaele, « Précis de droit constitutionnel belge », 2001, p. 92.

(3) Voir par exemple M. Van der Hulst et A. Vander Stichele, « Is de herzieningsbevoegdheid van de grondwetgever beperkt? », T.B.P., 1991, 516; Les « révisions implicites » d'articles non soumis à révision sont à notre avis inconstitutionnelles. Voir J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Anvers, Maklu, 1999, p. 661 e. s. Voir aussi A. Alen et F. Meerschaut, « De « impliciete » herziening van de Grondwet », dans *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 261-262.

Uit de constitutionele geschiedenis blijkt dat de preconstituante in één hypothese meer dient te doen dan alleen maar de voor herziening vatbare grondwetsbepaling aan te wijzen. Het betreft met name de hypothese dat de Preconstituante de mogelijkheid wil creëren om een nieuwe materie in de Grondwet te regelen, waarover er nog geen bepaling bestaat. In die hypothese kan de Preconstituante zich uiteraard niet ertoe beperken om een grondwetsbepaling aan te wijzen. De Preconstituante dient dan in de verklaring tot herziening van de Grondwet aan te geven dat er een nieuwe bepaling kan worden opgenomen. In dat geval geeft de Preconstituante meteen ook de materie van die nieuwe bepaling aan (1).

4. De Preconstituante en de Constituante zijn in artikel 195 van de Grondwet onlosmakelijk met mekaar verbonden. Ze hebben in de herzieningsprocedure een eigen rol te spelen en dienen ook mekaars rol te eerbiedigen. De Preconstituante dient de Constituante te eerbiedigen. Het komt de Preconstituante dan ook niet toe aan te geven welke herziening van de Grondwet kan worden doorgevoerd. Gaat het om een reeds in een grondwettelijke bepaling geregelde materie, dan kan hij niet aangeven in welke zin die bepaling kan worden gewijzigd, bijvoorbeeld door aan te geven welke bepalingen kunnen worden toegevoegd.

Doet de Preconstituante dat toch, dan is de Constituante daardoor niet gebonden (2).

De Constituante dient echter ook de Preconstituante te eerbiedigen : zij kan de Grondwet slechts herzien met betrekking tot de bepalingen, of indien het gaat om een nieuwe bepaling, met betrekking tot de materie, de aangelegenheden, die de Preconstituante in de Verklaring tot herziening heeft aangewezen (3).

## II. De overeenstemming van de voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet met de herzieningsverklaring van 10 april 2003

5. Om de vraag te beantwoorden die gerezen is met betrekking tot de twee voorstellen tot herziening van artikel 23 van de Grondwet, dient in de eerste plaats de huidige materie van dit artikel te worden onderzocht (a), vervolgens dient vastgesteld of en in welke mate de herzieningsverklaring het artikel 23 voor herziening vatbaar heeft verklaard (b) en ten slotte dient te worden nagaan of de voorstellen tot herziening zich beperken tot wijzigingen aan te brengen aan de voor herziening vatbaar verklaarde materie (c).

(1) Zie verslag Moyersoen en Pierson, Parl. St., Kamer, 1964-65, nr. 993/6, blz. 4 en 5 : « Kortom : wanneer de Kamers bestaande artikelen aanduiden, binden zij de grondwetgevende Vergadering niet, maar dezer recht tot herziening blijft beperkt tot de materie die door het artikel bestreken wordt. Evenzo, dienen de Kamers wanneer zij besluiten een nieuwe bepaling voor te stellen, de materie aan te duiden die door de grondwetgevende vergadering zal worden geregeld. Deze zal geen andere zaak mogen behandelen. » Zie ook verslag Pierson, Parl. St., Kamer, 1978-79, nr. 476/2, blz. 5 : « a) Voor de huidige artikelen van de Grondwet die aan herziening worden onderworpen, moet de grondwetgever zich houden aan de materie die onder het bedoelde artikel valt. b) Voor de in te voegen nieuwe artikelen (als *bis*, *ter* of anderszins) wordt de grondwetgever beperkt tot het in de verklaring aangegeven onderwerp. De grondwetgever kan niet over een ander onderwerp handelen. c) Door de herziening van een artikel of de toevoeging van een nieuw artikel, kan de grondwetgever niet impliciet de zin of de draagwijdte wijzigen van de bepalingen die niet aan herziening worden onderworpen. » Zie ook het advies van de Raad van State in Parl. St., Kamer, 1997-98, 1591/2.

(2) A. Alen, « De voornaamste procedurele problemen van een grondwetsherziening », T.B.P., 1979, blz. 286; F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, 2000, blz. 80; A. Mast, « Het eerste bedrijf van de grondwetsherziening », T.B.P., 1954, blz. 60; M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge*, 2001, blz. 92;

(3) Zie bijvoorbeeld M. Van der Hulst en A. Vander Stichele, « Is de herzieningsbevoegdheid van de grondwetgever beperkt? », T.B.P., 1991, 516; « Impliciete herzieningen » van niet voor herziening vatbaar verklaarde artikelen zijn o.i. dan ook ongrondwettig. Zie J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State, Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen, Maklu, 1999, blz. 661 en v. Zie ook A. Alen en F. Meerschaut, « De « impliciete » herziening van de Grondwet », in *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, I, Brussel, Bruylant, 1992, blz. 261-262.

1. La matière réglée actuellement par l'article 23 de la Constitution

6. L'article 23 de la Constitution est rédigé comme suit :

«Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À 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.»

7. Cet article se compose de trois parties. Il est bon d'analyser plus avant l'article 23, précisément dans le but de définir la matière qu'il régle.

L'alinéa 1<sup>er</sup> énonce en des termes très généraux que le « droit de mener une vie conforme à la dignité humaine » est garanti. Telle est donc la matière visée par l'article 23 de la Constitution : un droit, formulé largement, de mener une vie conforme à la dignité humaine.

L'alinéa 2 dispose que pour protéger ce droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels.

L'alinéa 3 définit quels droits comportent notamment le « droit de mener une vie conforme à la dignité humaine » et les droits économiques, sociaux et culturels à garantir. Il importe selon nous de s'assurer que les droits énumérés à l'alinéa 3 sont effectivement à considérer comme des aspects du « droit de mener une vie conforme à la dignité humaine », car c'est ce droit qui constitue la matière réglée par l'article 23 de la Constitution. Ce droit est d'ailleurs plus vaste que la liste des droits énumérés à l'alinéa 3 (1), qui n'est du reste pas exhaustive, comme il ressort des travaux parlementaires (2) et comme l'a souligné la jurisprudence (3).

(1) Rimanque fait remarquer à juste titre qu'il « est parfaitement possible que ce droit fondamental consacré par la Constitution prenne un sens autonome, indépendant du contexte strict des droits sociaux fondamentaux ». K. Rimanque, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Intersentia, 2004, p. 69-70.

(2) Voir à ce sujet le rapport Arts-Nelis, doc. Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-2/4, p. 83-84.

(3) Voir par exemple A. Alen, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, Kluwer, 2000, I, p. 50, n° 70; M. Stroobant, « *De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art. 23 G.W.* », dans M. Stroobants (ed.), *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 70-71; J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Overzicht van publiek recht*, Die Keure, 2001, p. 533, n° 837.

1. De huidige materie van artikel 23 van de Grondwet

6. Artikel 23 van de Grondwet luidt als volgt :

«Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale geneeskundige en juridische bijstand;

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

4° het recht op bescherming van een gezond leefmilieu;

5° het recht op culturele en maatschappelijk ontplooiing.»

7. Het artikel bevat drie leden. Het is nuttig om artikel 23 nader te analyseren, precies om de materie ervan te bepalen.

Het eerste lid bepaalt in zeer algemene termen dat het « recht op een menswaardig leven » is gewaarborgd. Dat is dus de materie van artikel 23 van de Grondwet : een ruim geformuleerd recht op een menswaardig leven.

Het tweede lid bepaalt dat de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, ter bescherming van dat recht op een menswaardig leven, een aantal economische, sociale en culturele rechten waarborgt, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

Het derde lid bepaalt dan welke rechten het « recht op menswaardig leven », en de te waarborgen economische, sociale en culturele rechten « inzonderheid », « notamment » omvatten. Het is o.i. van belang zich ervan te vergewissen dat de rechten die voorkomen in de lijst van het derde lid, dienen beschouwd te worden als aspecten van het « recht op een menswaardig leven ». Het is dat « recht op een menswaardig leven » dat de materie uitmaakt van artikel 23 van de Grondwet. Dat recht is overigens ruimer dan de lijst van rechten die in het derde lid is opgenomen (1). Die lijst is overigens niet exhaustief. Dat blijkt uit de parlementaire voorbereiding (2) en wordt ook onderstreept in de rechtsleer (3).

(1) Rimanque merkt terecht op dat « het best mogelijk is dat dit grondwettelijk en uitdrukkelijk grondrecht, een autonome betekenis krijgt, onafhankelijk van de strikte context van de sociale grondrechten ». K. Rimanque, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Intersentia, 2004, blz. 69-70.

(2) Zie hierover Verslag Arts-Nelis, Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4, 83-84.

(3) Zie bijvoorbeeld A. Alen, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, Kluwer, 2000, I, blz. 50, nr. 70; M. Stroobant, « *De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art. 23 G.W.* », in M. Stroobants (ed.) *Sociale grondrechten*, Antwerpen, Maklu, 1995, 70-71; J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Overzicht van publiek recht*, Die Keure, 2001, blz. 533, nr. 837.

8. Le préconstituant peut déclarer l'article 23 ouvert à révision dans son intégralité ou chaque alinéa séparément. Si tout l'article est déclaré ouvert à révision, il s'ensuivra que le constituant pourra par exemple modifier l'alinéa 2 en précisant les « obligations correspondantes ». Mais il pourrait aussi modifier l'alinéa 3 et la liste de droits qui y figure,

- soit en formulant autrement les droits existants,
- soit en supprimant certains droits de cette liste,
- soit en y ajoutant d'autres droits.

Si le constituant ajoute des droits à cette liste, elle ne sortira pas de la matière réglée par l'article 23 de la Constitution, pour autant que ces droits puissent être raisonnablement considérés comme un élément, un aspect du « droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ». C'est la limite à ne pas dépasser, mais aussi la seule limite qui soit : il doit s'agir de droits liés à la matière réglée par l'article 23, c'est-à-dire qu'il doit s'agir de droits pouvant être considérés comme relevant du « droit de mener une existence conforme à la dignité humaine ».

En revanche, le préconstituant ne peut pas déclarer l'article 23 ouvert à révision en indiquant d'emblée dans quel sens celui-ci doit être revu. Le préconstituant n'a pas ce pouvoir. Si le préconstituant déclare ouvert à révision l'article 23, y compris l'alinéa 3 contenant la liste des droits, il ne peut pas déterminer simultanément, de manière contraignante, quelles modifications le constituant pourra apporter à la liste en question.

Nous estimons qu'il en va d'ailleurs de même pour toutes les listes figurant dans les articles de la Constitution. L'article 77, par exemple, contient la liste des matières soumises au bicaméralisme intégral. Si le préconstituant déclare cet article ouvert à révision, le constituant pourra modifier la liste contenue audit article, soit en la raccourcissant, soit en la complétant. Il n'appartient pas au préconstituant d'indiquer dans quel sens la liste devra être modifiée. Il en va de même pour la liste des articles sur lesquels repose le contrôle exercé par la Cour d'arbitrage (art. 142 de la Constitution).

## 2. La déclaration de révision du 10 avril 2003

9. Dans la déclaration de révision du 10 avril 2003, l'article 23 de la Constitution est déclaré ouvert à révision dans les termes suivants : « Le Sénat déclare qu'il y a lieu à révision ] de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité. »

Cette formulation indique que le préconstituant a fait deux choses :

- il a, d'une part, déclaré l'ensemble de l'article 23 de la Constitution ouvert à révision.

En conséquence, le constituant peut modifier chacune des trois parties de cet article, pour autant du moins qu'il reste dans les limites de la matière qui est actuellement régie par cet article.

- il a, d'autre part, spécifié quelle révision de l'article 23 de la Constitution il avait en vue, à savoir une seule modification ajoutant seulement un droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité.

8. De Preconstituante kan artikel 23 in zijn geheel voor herziening vatbaar verklaren, of elk lid afzonderlijk. Wanneer het hele artikel voor herziening vatbaar is verklaard, heeft dit tot gevolg dat de Constituante, bijvoorbeeld het tweede lid kan wijzigen door bijvoorbeeld de « overeenkomstige plichten » nader te preciseren. Hij zou echter ook het derde lid, met de lijst van rechten, kunnen wijzigen,

- hetzij door de bestaande rechten anders te formuleren,
- hetzij door er rechten uit te schrappen,
- hetzij door er rechten aan toe te voegen.

Door rechten toe te voegen aan de lijst treedt de Constituante niet buiten de materie van artikel 23 van Grondwet, voorzover die rechten redelijkerwijze kunnen beschouwd worden als een element, een aspect van het « recht op een menswaardig leven ». Dat is de grens, maar ook de enige grens : het moet gaan om rechten die te maken hebben met de materie van artikel 23; dit wil zeggen dat het moet gaan om rechten die als ressorterend onder het « recht op een menswaardig bestaan » kunnen beschouwd worden.

Wat de Preconstituante niet kan is het artikel 23 voor herziening vatbaar verklaren en meteen aangeven in welke zin het moet worden herzien. Daartoe is de Preconstituante niet bevoegd. Als de Preconstituante artikel 23, inclusief het derde lid met de lijst van rechten, voor herziening vatbaar verklaart, kan hij niet tegelijkertijd ook op een bindende wijze bepalen welke wijziging de Constituante aan de lijst kan aanbrengen.

Dit geldt o.i. overigens voor alle lijsten die voorkomen in artikelen van de Grondwet. Zo houdt artikel 77 bijvoorbeeld de lijst in van aangelegenheden waarvoor het integraal bicameralisme geldt. Indien dit artikel voor herziening vatbaar wordt verklaard door de Preconstituante, kan de Constituante de lijst wijzigen door ze in te krimpen of uit te breiden. Het komt niet aan de Preconstituante toe aan te geven in welke zin de lijst moet worden gewijzigd. Hetzelfde geldt ook voor de lijst van artikelen waaraan het Arbitragehof kan toetsen (art. 142 G.W.)

## 2. De herzieningsverklaring van 10 april 2003

9. In de herzieningsverklaring van 10 april 2003 is artikel 23 van de Grondwet in de volgende bewoordingen voor herziening vatbaar verklaard : « artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit. »

Deze formulering geeft aan dat de preconstituante twee dingen heeft gedaan :

- enerzijds heeft hij het gehele artikel 23 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard.

Het gevolg daarvan is dat de Constituante elk van de drie leden zou kunnen wijzigen, althans voorzover hij blijkt binnen de materie die op dit ogenblik door dat artikel wordt geregeld.

- anderzijds heeft hij aangegeven welke herziening van artikel 23 van de Grondwet hij beoogde : namelijk één waardoor alleen een recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit, wordt toegevoegd.

Or, il n'appartient pas au préconstituant de se prononcer sur ce dernier point. Il lui appartient uniquement de déterminer la matière susceptible d'être révisée. Tout ce que le préconstituant peut faire, c'est désigner l'article ou l'alinéa de l'article qui est ouvert à révision (1). Mais il ne peut pas préciser dans quel sens un article ou un alinéa de l'article devra être révisé. Il ne peut pas, d'une part, déclarer l'ensemble de l'article 23 ouvert à révision et, d'autre part, décider que seul un droit déterminé pourra y être ajouté. Le membre de phrase de la déclaration de révision du 10 avril 2003 « en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité » n'engage dès lors pas le constituant, qui pourra revoir l'article 23 de la Constitution dans son intégralité, sans tenir compte de ce que le préconstituant a désigné comme révision souhaitable dans la déclaration de révision de la Constitution. La seule restriction dont le constituant devra tenir compte est que le nouveau droit qu'il ajoute doit avoir trait à la matière réglée par l'article 23 de la Constitution, c'est-à-dire le « droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ».

### 3. Les propositions de révision de la Constitution

#### A. La proposition de révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution concernant le « droit à l'eau »

La proposition de révision de la Constitution de M. Mahoux (doc. Sénat, n° 3-480/1) vise à compléter l'article 23, alinéa 3, de la Constitution comme suit : « 6° le droit à l'eau. »

Cette proposition est conforme à la déclaration de révision du 10 avril 2003 qui déclare ouvert à révision l'article 23 de la Constitution et donc aussi son alinéa 3. Le « droit à l'eau » peut être raisonnablement considéré comme un aspect éventuel du « droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ».

L'ajout du « droit à l'eau » ne requiert pas l'adjonction d'un nouvel article, mais nécessite uniquement de modifier la liste contenue dans un article existant — l'article 23, alinéa 3 — qui a été déclaré ouvert à révision.

Le membre de phrase de la déclaration de révision « de l'article 23 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité » n'engage pas le constituant.

#### B. La proposition de révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution concernant le principe de précaution

La proposition de révision de la Constitution de Mme Clotilde Nyssens (doc. Sénat, n° 3-49/1) vise à modifier l'article 23, alinéa 2, de la Constitution en insérant les mots « et du principe de précaution à l'égard des générations actuelles et futures » entre les mots « en tenant compte des obligations correspondantes » et les mots « , les droits économiques, sociaux et culturels ».

Cette proposition est conforme à la déclaration de révision du 10 avril 2003 qui déclare ouvert à révision l'article 23 de la Constitution et donc aussi son alinéa 2. Si le préconstituant avait voulu limiter la possibilité de révision à l'alinéa 3 (qui contient la liste des droits), il aurait dû explicitement déclarer ouvert à révision le seul alinéa 3. Or, il ne l'a pas fait.

(1) Le préconstituant pourrait même déclarer l'article 23, alinéa 3, ouvert à révision en spécifiant qu'aucune modification ne peut être apportée aux numéros 1° à 5°. Il en résulterait alors que la révision pourrait consister exclusivement en l'ajout d'un nouveau droit.

Dat laatste komt niet toe aan de Preconstituante. Het komt hem uitsluitend toe de materie vast te leggen die voor herziening in aanmerking komt. De Preconstituante kan alleen het artikel of het lid van het artikel aanwijzen dat voor herziening vatbaar is (1). De Preconstituante kan echter niet bepalen in welke zin een artikel of een lid van het artikel dient te worden herzien. Hij kan niet enerzijds het hele artikel 23 voor herziening vatbaar verklaren, en anderzijds stellen dat slechts een welbepaald recht mag worden toegevoegd. De zinsnede in de herzieningsverklaring van 10 april 2003, « om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit », is dan ook niet bindend voor de Constituante. Deze kan het hele artikel 23 van de Grondwet herzien, zonder rekening te houden met wat de Preconstituante als de wenselijke herziening van het derde lid heeft aangeduid in de verklaring tot herziening van de Grondwet. De enige beperking waarmee de Constituante dient rekening te houden is dat het nieuwe recht dat hij toevoegt betrekking heeft op de materie van artikel 23 van de Grondwet, meer bepaald het « recht op een menswaardig leven ».

### 3. De voorstellen tot herziening van de Grondwet

#### A. Het voorstel tot herziening van artikel 23, derde lid, van de Grondwet in verband met het « recht op water »

Het voorstel tot herziening van de Grondwet van de heer Mahoux (St. Senaat, nr. 3-480/1) beoogt in artikel 23, derde lid, van de Grondwet als volgt aan te vullen : « 6° het recht op water. »

Dit voorstel is in overeenstemming met de herzieningsverklaring van 10 april 2003. Daarin is artikel 23 van de Grondwet, en dus ook het derde lid ervan, voor herziening vatbaar verklaard. Het « recht op water » kan redelijkerwijze beschouwd worden als een mogelijk aspect van het « recht op een menswaardig leven ».

De toevoeging van dat « recht op water », vergt niet de toevoeging van een nieuw artikel, doch vergt alleen de wijziging van de lijst in een bestaand artikel — artikel 23, derde lid — dat voor herziening vatbaar is verklaard.

De zinsnede in de herzieningsverklaring « om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit », is niet bindend voor de Constituante.

#### B. Het voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet in verband met het voorzorgsbeginsel

Het voorstel tot herziening van de Grondwet van mevrouw Clotilde Nyssens (St. Senaat, nr. 3-49/1) beoogt artikel 23, tweede lid, van de Grondwet te wijzigen door de woorden « en met het beginsel van voorzorg ten aanzien van de huidige en komende generaties » toe te voegen tussen de woorden « rekening houdend met de overeenkomstige plichten » en de woorden « de economische, sociale en culturele rechten ».

Dit voorstel is in overeenstemming met de herzieningsverklaring van 10 april 2003. Daarin is artikel 23 van de Grondwet en dus ook het tweede lid ervan, voor herziening vatbaar verklaard. Indien de Preconstituante de mogelijkheid tot herziening had willen beperken tot het derde lid (de lijst van de rechten), had hij expliciet alleen dat derde lid voor herziening vatbaar dienen te verklaren. Dat is niet gebeurd.

(1) De preconstituante zou zelfs artikel 23, derde lid, voor herziening vatbaar kunnen verklaren en daarbij aangeven dat geen wijziging kan worden aangebracht aan de nummers 1° tot 5°. Dit zou dan tot gevolg hebben dat de herziening uitsluitend tot de toevoeging van een nieuw recht kan leiden.

D'aucuns affirmeront peut-être que l'ajout des mots « en vue d'y ajouter un alinéa concernant le droit du citoyen à un service universel en matière de poste, de communication et de mobilité » participe de la volonté implicite du préconstituant de limiter le pouvoir de révision du constituant à l'alinéa 3. Nous ne partageons pas ce point de vue. On peut exiger du préconstituant qu'il fasse preuve de minutie. Il peut limiter la possibilité de révision à un alinéa d'un article. Mais il doit alors l'indiquer expressément. Le préconstituant ne l'a pas fait, mais il a manifestement cru — à tort — pouvoir préciser dans quel sens le constituant pourrait revoir la matière réglée à l'article 23 de la Constitution.

Wellicht zullen sommigen stellen dat de toevoeging « om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit », wijst op de impliciete wil van de Preconstituante om de herzieningsbevoegdheid van de Constituante te beperken tot het derde lid. We delen deze zienswijze niet. Men mag van de Preconstituante zorgvuldigheid vereisen. Hij mag de mogelijkheid tot herziening beperken tot een lid van een artikel. Hij moet dat dan echter uitdrukkelijk vermelden. De Preconstituante heeft dat niet gedaan, doch heeft klaarblijkelijk — ten onrechte — gemeend te kunnen bepalen in welke zin de Constituante een in artikel 23 van de Grondwet geregelde materie kan herzien.

## ANNEXE II

## Avis du Conseil fédéral du développement durable (CFDD)

## II.1. Avis sur la révision de la Constitution concernant le développement durable et le principe de précaution

— À la demande de la commission des Affaires institutionnelles du Sénat, dans des lettres de Mme 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, Mme Anne-Marie Lizin, au sujet de trois propositions de modification de la Constitution concernant le développement durable et le principe de précaution :

— une première proposition (2) qui vise à insérer un nouvel article dans un nouveau titre I<sup>et bis</sup>, relatif au développement durable comme objectif de politique générale (demande d'avis formulée dans une lettre du 22 novembre 2005);

— une proposition (3) 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);

— une deuxième proposition (4) qui vise à insérer un nouvel article dans un nouveau titre I<sup>et bis</sup>, relatif au développement durable comme objectif de politique générale (demande d'avis formulée dans une lettre du 9 février 2006)

[2] Le préconstituant (5) a déclaré le 10 avril 2003 qu'il y a lieu, d'une part, « d'insérer un nouveau titre I<sup>et bis</sup> dans la Constitution, relatif au développement durable comme objectif 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 M. Cornil et la proposition de M. Martens et Mme Talhaoui concrétisent la première proposition du préconstituant. La proposition de Mme Nyssens rejoint la deuxième proposition précitée du préconstituant visant à modifier l'article 23.

(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 Talhaoui, 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.

(6) Déclaration du pouvoir législatif, voir *Moniteur belge*, n° 128, deuxième édition, 10 avril 2003.

## BIJLAGE II

## Adviezen van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

## II.1. Advies over de herziening van de grondwet inzake duurzame ontwikkeling en het voorzorgsbeginsel

— Gevraagd door de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat, in brieven van mevrouw Anne-Marie Lizin van 22 november 2005 en 9 februari 2006,

— voorbereid door het Bureau na raadpleging van een werkgroep *ad hoc* Grondwet.

— goedgekeurd door de algemene vergadering van 24 februari 2006 (zie bijlage 1) (1).

— de originele taal van dit advies is het Nederlands.

## 1. Situering

[1] De Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat, heeft via haar voorzitter, mevrouw Anne-Marie Lizin, de raad twee adviesvragen gesteld over drie voorstellen tot wijziging van de grondwet inzake duurzame ontwikkeling en het voorzorgsbeginsel :

— een eerste voorstel (2) om in een nieuwe titel *Ibis* een nieuw artikel in te voegen betreffende duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling (adviesvraag gesteld in een brief van 22 november 2005);

— een voorstel (3) tot herziening van artikel 23 van de Grondwet inzake het voorzorgsbeginsel ten aanzien van de huidige en toekomstige generaties (adviesvraag gesteld in dezelfde brief van 22 november 2005);

— een tweede voorstel (4) om in een nieuwe titel *Ibis* een nieuw artikel in te voegen betreffende duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling (adviesvraag gesteld in een brief van 9 februari 2006).

[2] De preconstituante (5) verklaarde op 10 april 2003 dat er enerzijds « reden is om een nieuwe titel *Ibis* in te voegen in de Grondwet betreffende duurzame ontwikkeling als een doelstelling van algemeen beleid, anderzijds dat er reden is tot herziening (...) van artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit. » (6) Het voorstel van de heer Cornil en het voorstel van de heer Martens en mevrouw Talhaoui concretiseren het eerst vermelde voorstel van de preconstituante. Het voorstel van mevrouw Nyssens sluiten aan bij het tweede vermelde voorstel van de preconstituante tot wijziging van artikel 23.

(1) 21 van de 34 aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden (zie bijlage 1) keurden het advies goed. 13 van de 34 aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden hebben zich onthouden : C. Gernay (ondervoorzitter), G. De Schutter en J. Gilissen (vertegenwoordigers van de milieu-organisaties), G. Fremout, B. Gloire, L. Langouche en J.-M. Swalens, (vertegenwoordigers van de ontwikkelingsorganisaties), R. Reynaert en C. Rousseau (vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties), M. Carnol, J.-P. van Ypersele, H. Verschure, E. Zaccai (vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus).

(2) Voorstel van de heer Jean Cornil, stuk Senaat, nr. 3-1422/1, 2005-2006.

(3) Voorstel van mevrouw Clotilde Nyssens, stuk Senaat, nr. 3-49/1, 2003.

(4) Voorstel van de heer Bart Martens en mevrouw Fauzaya Talhaoui, stuk Senaat, nr. 3-1557/1, 2005-2006.

(5) De federale wetgevende macht die heeft verklaard dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst.

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



[3] La proposition de M. Cornil vise à insérer un nouveau titre I<sup>er</sup> bis dans la Constitution (1), intitulé «Du développement durable» et comprenant un article 7bis, rédigé comme suit (2) :

« 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 M. Martens et de Mme Talhaoui vise également à insérer un nouveau titre I<sup>er</sup> 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 Mme Nyssens modifie l'article 23 avec les mots inscrits en caractères soulignés.

« Art. 23. Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À 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 générations actuelles et futures, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1<sup>o</sup> 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;

(1) Le Titre I<sup>er</sup> de la Constitution parle de «la Belgique fédérale, de ses composantes et de son territoire» (articles 1<sup>er</sup> 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.

(2) 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. »

[3] Het voorstel van de heer Cornil strekt er toe een nieuwe titel *Ibis* in de Grondwet (1) in te voegen, met als opschrift «*Duurzame ontwikkeling*» en die uit een artikel 7bis bestaat, dat luidt (2) :

« 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. »

[4] Het voorstel van de heer Martens en mevrouw Talhaoui strekt er eveneens toe een nieuwe titel *Ibis* in de Grondwet in te voegen, met als opschrift «*Duurzame ontwikkeling*» en die uit een artikel 7bis bestaat :

« Art. 7bis. — De federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, de provincies en de gemeenten streven binnen en buiten de landsgrenzen een beleid na dat uitgaat van de principes van een duurzame ontwikkeling waarbij wordt voorzien in de sociale, economische, ecologische en democratische behoeften van de huidige generaties, zonder de behoeften van toekomstige generaties in het gedrang te brengen.

Dit veronderstelt een economische en maatschappelijke ontwikkeling die gebaseerd is op het respecteren van de ecologische draagkracht, het efficiënt gebruik van de natuurlijke hulpbronnen, een sociaal rechtvaardige verdeling, een structurele betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming en waarborgen inzake toegang tot het gerecht. »

[5] Het voorstel van mevrouw Nyssens wijzigt het artikel 23 met de woorden onderlijnd weergegeven.

« Art. 23. Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten en met het beginsel van voorzorg ten aanzien van de huidige en komende generaties, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

1<sup>o</sup> Het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

(1) Titel I van de Grondwet heeft het over «het Federale België, zijn samenstelling en zijn grondgebied» (artikelen 1 tot 7). Titel II, «De Belgen en hun rechten», bevat de grondrechtencatalogoog (artikelen 8 tot 32). Titel III handelt over de machten.

(2) In het Frans luidt het voorstel: « 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. »

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 M. 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 prévu 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 antérieurs (1), 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.

### Le concept de développement durable

[11] Dans ses avis, le Conseil part de la définition du développement durable basée sur celle du rapport Brundtland *Votre avenir à tous*. Il existe autour de cette formulation un consensus international et la formulation précise facilite la vérification en droit (2). Dans ses avis, le CFDD souligne l'importance de l'intégration des trois piliers du développement

2° Het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand,

3° Het recht op een behoorlijke huisvesting,

4° Het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu,

5° Het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.»

[6] De Secretaris van de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat, heeft in de werkgroep *ad hoc* de adviesvraag voor het eerste voorstel inzake een grondwetsartikel dat over duurzame ontwikkeling handelt, verder gespecificeerd :

— Is de formulering adequaat ?

— Dekt het begrip, zoals de heer Cornil uiteenzet in de toelichting bij zijn voorstel, alle aspecten van duurzame ontwikkeling ?

Is het niet meer aangewezen om duurzame ontwikkeling op te nemen in artikel 23 (*cf.* Verdrag van Europa : duurzame ontwikkeling komt in meerdere artikelen voor) ?

[7] De raad wordt niet gevraagd om zich uit te spreken over de vraag of de Herzieningsverklaring van de Grondwet al dan niet toelaat dat dergelijk beginsel wordt opgenomen in artikel 23 van de Grondwet.

[8] De Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat heeft eerst het advies van de raad gevraagd over het eerste voorstel tot herziening van de Grondwet inzake duurzame ontwikkeling en over het voorstel inzake het voorzorgsbeginsel tegen eind januari, begin februari 2006. De Commissie had immers gepland om op dat moment een studiedag te organiseren over deze twee voorstellen. De Senaat heeft daarna gevraagd of de raad het tweede voorstel inzake duurzame ontwikkeling kan betrekken bij zijn advies. De adviestermijn wordt verlengd tegen midden februari aangezien de studiedag zal plaatsvinden op 14 maart.

## 2. Inhoud van het advies

### Algemene opmerkingen

[9] De FRDO waardeert dat de Senaat aandacht besteedt aan duurzame ontwikkeling, een concept dat streeft naar integratie van de sociale, economische en ecologische dimensie. De FRDO apprecieert het dat de Senaat hierin het advies van de raad inwint en de aanwezige expertise ter zake aanspreekt.

[10] De raad baseert zich in dit advies op elementen uit vroegere adviezen (1) met betrekking tot duurzame ontwikkeling en het voorzorgsbeginsel, die met eenparigheid werden vastgesteld. De Raad spreekt zich echter niet uit over de opportuniteit van de opname van deze beginselen in de Belgische Grondwet.

### Het concept duurzame ontwikkeling

[11] De raad gaat in zijn adviezen uit van de definitie van duurzame ontwikkeling die gebaseerd is op deze uit het Brundtland-rapport *Our Common Future*. Rond deze formulering bestaat een internationale consensus en de nauwkeurige formulering vergemakkelijkt de toetsing (2). In zijn adviezen onderstreept de FRDO het belang van de integratie van de drie pijlers van

(1) À consulter sur le site web du Conseil : [www.frdofcfd.be](http://www.frdofcfd.be)

(2) Exposé de Mme 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.

(1) Te consulteren op de website van de raad : [www.frdofcfd.be](http://www.frdofcfd.be)

(2) Uiteenzetting van mev. Eva Brems (prof. Mensenrechten, UGent) op 16 december 2005 in de werkgroep *ad hoc* Grondwet van de raad.

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) (1).

[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 (2).

#### 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 précaution (3).

[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 environnement (4).

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 Bergh (11.11.11)

(1) Voir e.a. § 8 CFDD 2002a06 « Premier avis préparatoire au sommet mondial de Johannesburg », § 8 CFDD 2005a01 « Évaluation annuelle de la politique fédérale de développement durable », § 2 et suivants. CFDD 2003a04 « Mémoire au nouveau gouvernement fédéral »

(2) 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; (...)*

(3) À consulter sur : <http://www.cfdd.be/frdocfdd/fr/pubfr/avis/2000a13f.pdf>

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

duurzame ontwikkeling in een benadering die zowel rekening houdt met de mondiale als met de langetermijndimensie (intra- en intergenerationele aspect) (1).

[12] Voor een beter begrip en de toepassing van de beginselen van duurzame ontwikkeling verwijst de raad in zijn adviezen naar de toelichting die ter zake wordt gegeven in de vierjaarlijkse federale plannen evenals de tweejaarlijkse federale rapporten duurzame ontwikkeling (cf. wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling).

[13] De raad wijst op de wenselijke coherentie van de definities van duurzame ontwikkeling in de voorstellen die voorliggen met de definitie van art. 2 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling (2).

#### Het voorzorgsbeginsel

[14] Voor een beter begrip van het voorzorgsbeginsel verwijst de raad naar zijn advies van 17 oktober 2000 over de mededeling van de Europese Commissie over de toepassing van het voorzorgsbeginsel (3).

[15] De raad wijst op de wenselijke coherentie van de bepaling van het voorzorgsbeginsel in het wetsvoorstel dat voorligt met de gangbare opvatting erover in het recht, waar het een beperkter betekenis heeft. Het voorzorgsbeginsel is op internationaal en Europees vlak een algemeen aanvaard milieubeginsel geworden (4).

Bijlage 1. Aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 24 februari 2006

— De 4 voor- en ondervoorzitters :

T. Rombouts, C. Gernay, A. Panneels, R. Verheyen.

— De 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming :

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).

— De 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking :

B. Bode (Broederlijk Delen), G. Fremout (VODO B. Gloire (Oxfam-Solidarité), L. Langouche (Iles de Paix), J.-M. Swalens (ACODEV), B. Vanden Bergh (11.11.11).

(1) Zie onder andere § 8 FRDO 2002 a06 « Eerste advies ter voorbereiding van de wereldtop in Johannesburg », § 8 FRDO 2005a01 « Jaarlijkse evaluatie van het federale beleid duurzame ontwikkeling », § 2 e.v. FRDO 2003a04 « Memorandum aan de nieuwe federale regering »

(2) Art. 2. *Voor de toepassing van deze wet wordt begrepen onder : duurzame ontwikkeling : die ontwikkeling die gericht is op bevrediging van de noden van het heden zonder deze van de komende generaties in het gedrang te brengen, en waarvan de realisatie een veranderingsproces vergt waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften; (...)*

(3) Te consulteren op : <http://www.frdo.be/nl/pubnl/adviezen/2000a13n.pdf>

(4) Ook in België hebben verschillende wetteksten inzake milieubeleid het beginsel opgenomen.

— Les 2 représentants 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. Zaccari (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.

## II.2. Avis sur la révision de la Constitution concernant le droit à l'eau

— À la demande de la commission des Affaires institutionnelles du Sénat, dans une lettre de Mme Anne-Marie Lizin datée du 12 janvier 2006,

— préparé par le Bureau,

— approuvé par l'assemblée générale du 24 février 2006 (voir annexe),

— la langue originale de cet avis est le néerlandais.

### 1. Situation

[1] La commission des Affaires institutionnelles du Sénat a demandé un avis au Conseil, par l'intermédiaire de sa présidente, Mme Anne-Marie Lizin, au sujet d'une proposition de révision (1) de l'article 23 de la Constitution, en vue de le compléter par le droit à l'eau (demande d'avis formulée dans une lettre du 12 janvier 2006).

(1) Proposition de M. Philippe Mahoux, doc. Sénat, n° 3-480/1.

— De 2 vertegenwoordiger van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen :

R. Renaerts (OIVO), C. Rousseau (CRIOC).

— 4 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties :

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)

— De 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties :

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).

— De 2 vertegenwoordiger van de energieproducenten :

H. De Buck (Electrabel), F. Schoonacker (Samenwerkende Vennootschap voor Productie van Elektriciteit-SPE).

— 4 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus :

M. Carnol (Université de Liège), J.-P. van Ypersele de Strihou (Université Catholique de Louvain), H. Verschure (KULeuven), E. Zaccari (Université Libre de Bruxelles)

Totaal : 34 van de 38 stemgerechtigde leden

*Opmerking : de namen van de personen die nog niet benoemd zijn als lid van de raad, staan cursief vermeld*

1.2. Vergaderingen ter voorbereiding van dit advies

De werkgroep *ad hoc* grondwet vergaderde op 16 december 2005 en 6 januari 2006. Het Bureau vergaderde op 11 januari en 10 februari 2006 om dit advies voor te bereiden.

## II.2. Advies over de herziening van de grondwet inzake het recht op water

— Gevraagd door de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat, in een brief van mevrouw Anne-Marie Lizin van 12 januari 2006,

— voorbereid door het Bureau,

— goedgekeurd door de algemene vergadering op 24 februari 2006 (zie bijlage),

— de originele taal van dit advies is het Nederlands.

### 1. Situering

[1] De Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat, heeft via haar voorzitter, mevrouw Anne-Marie Lizin, de raad een adviesvraag gesteld over een voorstel (1) tot herziening van artikel 23 van de Grondwet om het aan te vullen met het recht op water (adviesvraag gesteld in een brief van 12 januari 2006).

(1) Voorstel van de heer Philippe Mahoux, stuk Senaat, nr. 3-480/1.

[2] Le préconstituant (1) a déclaré le 10 avril 2003 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. (2)» La proposition de M. Mahoux rejoint cette proposition du préconstituant visant à modifier l'article 23.

[3] La proposition de M. Mahoux modifie le même article avec les mots inscrits en caractères soulignés.

«Art. 23. Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À 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 à l'eau.»

## 2. Contenu de l'avis

[4] Le Conseil apprécie que le Sénat accorde de l'attention au droit à l'eau. Le Conseil rappelle que le droit à l'eau potable est une des actions prioritaires des Nations unies [Déclaration du Millénaire (3)]. Le Conseil s'est déjà prononcé dans différents avis (4) en faveur de l'accès à l'eau potable, dans une perspective mondiale.

[5] Certains membres (5) estiment important que le droit à l'eau soit reconnu comme un droit humain fondamental et approuvent dès lors l'insertion de ce droit dans la Constitution belge, à

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

(2) Déclaration du pouvoir législatif, voir *Moniteur belge*, n° 128, deuxième édition, 10 avril 2003.

(3) Dans la Déclaration du Millénaire (Nations Unies, septembre 2000), sont mentionnés huit objectifs prioritaires, qui doivent être réalisés pour 2015.

(4) Avis sur la révision de la stratégie européenne pour le développement durable (2004a09f.doc);

— Avis sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable 2004-2008 (2004a04f.doc);

— Avis sur la note stratégique thématique «Environnement» de la Direction générale de la coopération internationale (DGCI) (2002a24f.doc);

— Premier avis faisant suite au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg (2002a22f.doc)

— Avis préparatoire au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg (2002a06f.doc)

(5) A. Panneels, R. Verheyen (président et vice-président); G. De Schutter, M. Fourny, J. Gilissen, V. Kochuyt, W. Trio, J. Turf (représentants des organisations environnementales); B. Bode, B. Gloire, G. Fremout, L. Langouche, J-M. Swalens, B. Vanden Berghe (représentants des organisations pour la coopération au développement); R. Renaerts, C. Rousseau (représentants des organisations de défense des consommateurs); J. Decrop, F. Maes, C. Rolin, D. Van Daele (représentants d'organisations des travailleurs), M. Carnol, J.-P. van Ypersele, H. Verschure, E. Zaccai (représentants du monde scientifique). S'abstiennent : T. Rombouts, C. Gernay, R. Verheyen (président et vice-présidents)

[2] De preconstituante (1) verklaarde op 10 april 2003 dat er «reden is tot herziening (...) van artikel 23 van de Grondwet, om een lid toe te voegen betreffende het recht van de burger op een universele dienstverlening inzake post, communicatie en mobiliteit.» (2) Het voorstel van de heer Mahoux sluit aan bij dit voorstel van de preconstituante tot wijziging van artikel 23.

[3] Het voorstel van de heer Mahoux wijzigt het artikel 23 met de woorden onderlijnd weergegeven.

«Art. 23. Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

1° Het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en *stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;*

2° Het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand,

3° Het recht op een behoorlijke huisvesting,

4° Het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu,

5° Het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing,

6° Het recht op water.»

## 2. Inhoud van het advies

[4] De FRDO waardeert dat de Senaat aandacht besteedt aan het recht op water. De raad wijst er op dat het recht op drinkbaar water tot de prioritaire acties van de Verenigde Naties behoort (Millenniumverklaring (3)). De raad heeft zich reeds in verschillende adviezen (4) in mondiaal perspectief uitgesproken voor de toegang tot drinkbaar water.

[5] Sommige leden (5) van de raad vinden het belangrijk dat het recht op water wordt erkend als een fundamenteel mensenrecht en zijn er het bijgevolg mee eens dat dit recht in de Belgische

(1) De federale wetgevende macht die heeft verklaard dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst.

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

(3) In de Millenniumverklaring (Verenigde Naties, september 2000) staan acht hoofddoelen die in 2015 gerealiseerd moeten zijn; de acht millenniumdoelen.

(4) — Advies over de herziening van de Europese strategie duurzame ontwikkeling (2004a09n.doc);

— Advies over het Voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008 (2004a04n.doc);

— Advies over de thematische nota «Leefmilieu» van de directie-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) (2002a24n.doc);

— Eerste advies in opvolging van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg (2002a22n.doc)

— Advies *ter* voorbereiding van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg (2002a06n.doc)

(5) A. Panneels, R. Verheyen (voor- en ondervoorzitters); G. De Schutter, M. Fourny, J. Gilissen, V. Kochuyt, W. Trio, J. Turf (vertegenwoordigers van de milieu-organisaties); B. Bode, B. Gloire, G. Fremout, L. Langouche, J-M. Swalens, B. Vanden Berghe (vertegenwoordigers van ontwikkelingsorganisaties); R. Renaerts, C. Rousseau (vertegenwoordiger van de consumentenorganisaties); J. Decrop, F. Maes, C. Rolin, D. Van Daele, (vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties), M. Carnol, J.-P. van Ypersele, H. Verschure, E. Zaccai (vertegenwoordigers van de wetenschappelijke wereld).

Onthouden zich : T. Rombouts, C. Gernay (voor- en ondervoorzitters).

l'article 23 qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels.

Ces membres souhaitent que le droit à l'eau soit explicitement mentionné dans l'énumération à l'article 23 de la Constitution. Le droit à l'eau n'y est pas encore repris explicitement. Le droit à l'eau n'est pas non plus repris dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cela a conduit dans le passé à des confusions. C'est pour cela que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies a rédigé une observation générale (1) sur le droit à l'eau, afin de montrer que le droit à l'eau est repris implicitement dans le droit à un niveau de vie suffisant. C'était la première fois que le Comité faisait une telle observation générale sur un droit qui n'était pas explicitement repris dans le pacte. Le Comité a reçu beaucoup de louanges pour cela, mais aussi beaucoup de critiques. Le Comité a reçu notamment le reproche qu'il allait trop loin dans sa lecture des droits fondamentaux dans le Pacte.

À partir de cette expérience, ces membres plaident pour qu'on laisse subsister aussi peu que possible d'incertitude en ce qui concerne le droit à l'eau en tant que droit fondamental. Par conséquent, ces membres estiment qu'il est indiqué d'utiliser la révision de la Constitution pour y inscrire également le droit à l'eau. Étant donné l'importance croissante de l'eau pour chacun, il est nécessaire de reconnaître ce droit non seulement implicitement, mais aussi explicitement, en tant que droit fondamental pour tous.

[6] D'autres membres (2) ne souhaitent pas s'exprimer sur l'opportunité d'insérer ce droit à l'eau dans la Constitution belge.

Au préalable, ils veulent faire remarquer qu'ils sont conscients tout d'abord du fait que, dans une grande partie du monde, les gens n'ont pas accès à l'eau potable, mais qu'en Belgique, ce n'est certainement pas le cas. L'accès à l'eau et la qualité de l'eau en Belgique sont garantis par un cadre légal solide, tant au niveau européen qu'au niveau belge, et sont clairement considérés comme une priorité politique.

De plus, le droit à l'eau est garanti dans la Constitution à l'article 23, 2° : le droit à la protection de la santé, et au 4° : le droit à un environnement sain. Ces droits sont destinés à éviter que l'autorité n'affaiblisse les normes existantes.

Ces membres sont aussi convaincus que l'inscription du droit à l'eau dans la Constitution n'est pas nécessaire en Belgique, puisque la population a en pratique accès à l'eau potable, ce qui est finalement le but. Ces membres peuvent certainement se retrouver dans l'objectif de sensibiliser la population au fait que l'eau est un bien précieux pour tout le monde, mais ils sont d'avis qu'il y a certainement d'autres façons plus efficaces pour ce faire.

Annexe 3. 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 :

(1) [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/\\$FILE/G0340229.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/$FILE/G0340229.pdf)

(2) A. Nachtergaele, C. Ven, I. Chaput, M.-L. Semaille, P. Vanden Abeele, A. Deplae (représentants d'organisations des employeurs), H. De Buck, F. Schoonacker (représentants des producteurs d'énergie).  
S'abstiennent : T. Rombouts, C. Gernay (président et vice-président).

Grondwet wordt ingeschreven in artikel 23 dat de economische, sociale en culturele rechten betreft.

Die leden wensen dat het recht op water expliciet zou worden vermeld in de opsomming in artikel 23 van de Grondwet. Het recht op water is daarin immers nog niet expliciet opgenomen. Ook in het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten is het recht op water niet opgenomen. Dit heeft in het verleden al tot onduidelijkheid geleid. Het VN-comité voor ESC-rechten heeft daarom een *General Comment (1)* geschreven over het recht op water, om aan te tonen dat het recht op water impliciet opgenomen is in het recht op een behoorlijke levensstandaard. Het was de eerste keer dat het comité zo'n General Comment schreef over een recht dat niet expliciet is opgenomen in het verdrag. Het Comité heeft daar veel lof voor gekregen, maar ook veel kritiek. Het Comité kreeg met name het verwijt dat het te ver ging in zijn lezing van de basisrechten in het ESC-verdrag.

Vanuit die ervaring pleiten een aantal leden ervoor om zo min mogelijk onduidelijkheid te laten bestaan over recht op water als grondrecht. Deze leden achten het bijgevolg aangewezen de grondwetsherziening aan te grijpen om ook het recht op water in de grondwet in te schrijven. Gezien het toenemend belang van water voor iedereen, is het noodzakelijk om het niet alleen impliciet, maar ook expliciet te erkennen als grondrecht voor iedereen.

[6] Andere leden (2) stellen zich ernstige vragen ten aanzien van de opportuniteit van de opname van het recht op wat in de Belgische Grondwet.

Voorafgaand willen zij opmerken dat zij zich ten zeerste bewust zijn van het feit dat in een groot deel van de wereld, mensen geen toegang hebben tot drinkbaar water, maar dat dit in België zeker niet het geval is. De toegang en de kwaliteit van het water in België wordt gegarandeerd door een stevig wettelijk kader zowel op Europees als op Belgisch niveau en wordt duidelijk beschouwd als een beleidsprioriteit.

Het recht op water is bovendien reeds beschermd in de Grondwet binnen art. 23, 2° : het recht op bescherming van de gezondheid en art. 4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Deze rechten zijn erop gericht te voorkomen dat de overheid de bestaande normen zou verzwakken.

De leden zijn er dan ook van overtuigd dat het inschrijven van het recht op water in de Grondwet in België niet noodzakelijk is opdat de bevolking in de praktijk toegang heeft tot drinkbaar water, waar het uiteindelijk op aankomt. Deze leden kunnen zich zeker vinden in de doelstelling om de bevolking bewust te maken dat water voor iedereen een kostbaar goed is, maar zij zijn van oordeel dat er zeker andere, meer efficiënte manieren zijn om dit te doen.

Bijlage 3. Aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 24 februari 2006

— De 4 voor- en ondervoorzitters :

T. Rombouts, C. Gernay, A. Panneels, R. Verheyen.

— De 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieu-bescherming :

(1) [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/\\$FILE/G0340229.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/$FILE/G0340229.pdf)

(2) A. Nachtergaele, C. Ven, I. Chaput, M.-L. Semaille, P. Vanden Abeele, A. Deplae (vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties), H. De Buck, F. Schoonacker (vertegenwoordigers van de energie-producenten).  
Onthouden zich : T. Rombouts, C. Gernay (voor- en ondervoorzitters).

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 représentants 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. Zaccàï (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.*

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).

— De 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking :

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).

— De 2 vertegenwoordiger van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen :

R. Renaerts (OIVO), C. Rousseau (CRIOC).

— 4 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties :

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)

— De 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties :

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).

— De 2 vertegenwoordiger van de energieproducenten :

H. De Buck (Electrabel), F. Schoonacker (Samenwerkende Vennootschap voor Productie van Elektriciteit-SPE).

— 4 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus :

M. Carnol (Université de Liège), J.-P. van Ypersele de Strihou (Université Catholique de Louvain), H. Verschure (KULeuven), E. Zaccàï (Université Libre de Bruxelles)

Totaal : 34 van de 38 stemgerechtigde leden

*Opmerking : de namen van de personen die nog niet benoemd zijn als lid van de raad, staan cursief vermeld*

**Annexe III**

**Rapport des auditions  
« Développement durable et Constitution »  
du 14 mars 2006**

**I. PROGRAMME****Matinée**

- 10.05-10.25 Mme Els Van Weert, secrétaire d'État au Développement durable et à l'Économie sociale
- 10.25-10.45 M. Theo Rombouts, Président du Conseil Fédéral du Développement durable
- 10.45-11.05 Mme Nadine Gouzée, Task Force Développement durable du Bureau Fédéral du Plan et Représentante belge à la Commission du Développement durable des Nations unies
- 11.05-11.15 Pause café
- 11.15-11.35 Prof. Dr. Hans Bruyninckx, professeur à la *K.U.Leuven* et Président du *Bond Beter Leefmilieu-Vlaanderen*
- 11.35-11.55 Prof. Dr. Emmanuel Sérusiaux, professeur à l'Université de Liège et Président de la Société wallonne des Eaux
- 11.55-12.30 Échange de vues

**Après-midi**

- 14.00-14.20 Prof. Dr. Edwin Zaccaï, professeur à l'Université Libre de Bruxelles, Directeur du Centre d'Études du Développement durable (CEDD) et Président de l'Institut de Gestion de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire (IGEAT)
- 14.20-14.40 Prof. Dr. Marc Pallemaerts, chargé de cours à la *Vrije Universiteit Brussel* et à l'Université Libre de Bruxelles et *Senior Fellow & Head of the Governance Team, Institute for European Environmental Policy (IEEP)*
- 14.40-15.00 Pause café
- 15.00-15.20 Prof. Dr. Nicolas de Sadeleer, professeur aux Facultés Universitaires Saint-Louis et à la *Vrije Universiteit Brussel*
- 15.20-16.30 Échange de vues

**Bijlage III**

**Verslag van de hoorzittingen  
« Duurzame ontwikkeling en Grondwet »  
van 14 maart 2006**

**I. PROGRAMMA****Voormiddag**

- 10.05-10.25 Mevrouw Els Van Weert, staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie
- 10.25-10.45 De heer Theo Rombouts, voorzitter van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling
- 10.45-11.05 Mevrouw Nadine Gouzée, Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federale Planbureau en Vertegenwoordiger van België in de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling van de Verenigde naties
- 11.05-11.15 Koffiepauze
- 11.15-11.35 Prof. Dr. Hans Bruyninckx, hoogleraar aan de K.U.Leuven en voorzitter van de Bond Beter Leefmilieu-Vlaanderen
- 11.35-11.55 Prof. Dr. Emmanuel Sérusiaux, hoogleraar aan de *Université de Liège* en voorzitter van de *Société wallonne des Eaux*
- 11.55-12.30 Gedachtewisseling

**Namiddag**

- 14.00-14.20 Prof. Dr. Edwin Zaccaï, hoogleraar aan de *Université Libre de Bruxelles*, Directeur van het *Centre d'Études du développement durable (CEDD)* en voorzitter van het *Institut de Gestion de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire (IGEAT)*
- 14.20-14.40 Prof. Dr. Marc Pallemaerts, docent aan de *Vrije Universiteit Brussel* en de *Université Libre de Bruxelles* en *Senior Fellow & Head of the Governance Team, Institute for European Environmental Policy (IEEP)*
- 14.40-15.00 Koffiepauze
- 15.00-15.20 Prof. Dr. Nicolas de Sadeleer, hoogleraar aan de *Vrije Universiteit Brussel* en de *Facultés Universitaires Saint-Louis*
- 15.20-16.30 Gedachtewisseling



**II. RAPPORT****Exposé de Mme Els Van Weert, secrétaire d'État au Développement durable et à l'Économie sociale**

« À tous, présents et à venir »

Chère Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Sénateurs,

Chers collègues orateurs,

Tout d'abord, je tiens à vous féliciter d'avoir pris l'initiative de consacrer une audition au thème passionnant de l'inscription du développement durable dans la Constitution. Dans le même ordre d'idées, je me réjouis également des propositions de loi qui ont été déposées concrètement et qui font l'objet de la présente audition. [Je remercie donc chaleureusement les auteurs de ces propositions.] Le Sénat démontre à nouveau qu'il est la chambre de réflexion parlementaire par excellence. En effet, le thème en question porte ni plus ni moins sur le modèle de société que nous imaginons pour un avenir proche et moins proche, et sur le regard que nous portons vers les générations futures dans l'organisation de notre société. La transposition de cette dynamique dans la Constitution, par l'introduction du développement durable, vise à renforcer encore les principes de solidarité et de prévoyance dans notre loi fondamentale.

En organisant une audition sur le thème qui nous occupe, le Sénat, en tant qu'assemblée à forte valeur ajoutée, répond aux attentes en matière de développement durable. Il répond aux attentes des auteurs des propositions à l'examen, il répond à celles des innombrables personnes qui militent pour améliorer la qualité de la gestion et/ou qui se préoccupent de l'héritage que nous laisserons aux générations futures, et il répond à mes propres attentes. Comme vous le savez sans doute, lors de la discussion à la Chambre du « rapport de la Cour des comptes sur la coordination de la politique fédérale de développement durable », j'ai invité le Sénat à se pencher sur l'élaboration d'une stratégie à long terme et sur la conformité des plans fédéraux avec la législation.

D'ailleurs, je tiens aussi à souligner que la liste impressionnante des orateurs qui prendront aujourd'hui la parole montre que le Sénat prend sa mission très au sérieux.

Or, nous participons aujourd'hui à une « audition », ce qui signifie aussi qu'il est avant tout indispensable de bien nous écouter mutuellement. Je ne parle pas d'une écoute distraite mais d'une écoute attentive. Autrement dit, il faudra prêter une oreille attentive aux différents arguments et aux nuances exprimés pour et contre le développement durable et aux observations en matière d'efficacité et d'opportunité. Cela doit se traduire par une volonté d'apprendre et « de se renforcer mutuellement », comme nous avons parfois coutume de le dire sur la scène internationale du développement durable. C'est la raison pour laquelle je tiens à exprimer d'emblée cette volonté de la part du gouvernement. Je veillerai, avec toute l'attention requise, à la prise en compte du contenu et des conclusions de la présente audition lorsque j'aborderai avec mes collègues chargés des affaires institutionnelles et avec les autres ministres la question de l'inscription du développement durable dans la Constitution. Autrement dit, je tiens à apporter une contribution constructive à l'objectif en question, de préférence avant l'élaboration, par le gouvernement, d'un projet d'articles de la Constitution soumis à révision, afin d'en faciliter la réalisation.

Comme vous le savez sans doute tous, et cela reviendra encore sûrement aujourd'hui, le projet de gouvernement du 21 mars 2003 de déclaration de révision de la Constitution prévoyait des ouvertures juridiques permettant d'inscrire le développement durable dans la Constitution, dont — pour la première fois — une nouvelle disposition figurant dans un nouveau titre I<sup>er</sup> *bis* et

**II. VERSLAG****Uiteenzetting door staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie Els Van Weert**

« Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen »

Geachte heren en dames Senatoren,

Geachte collega-sprekers,

Eerst en vooral wens ik u te feliciteren met uw initiatief om een hoorzitting te wijden aan het boeiende onderwerp van de opname van duurzame ontwikkeling in de Grondwet. Bij uitbreiding ben ik ook verheugd over de concrete wetsvoorstellen die werden ingediend en die de aanleiding en het voorwerp zijn van deze hoorzitting. [Een welgemeend dankuwel aan de indieners, dus.] De Senaat toont opnieuw aan de parlementaire reflectie- of bezinningsplaats bij uitstek te zijn. Het onderwerp in kwestie gaat immers noch min noch meer over het maatschappijmodel dat we voor een nabije en verdere toekomst voor ogen hebben en over het inbouwen van een reflex naar komende generaties in de organisatie van onze samenleving. De expressie daarvan in de Grondwet, door de opname van duurzame ontwikkeling, wil de dimensies van solidariteit en vooruitziendheid in onze basistekst verder verstevigen.

Met de behandeling van het voorliggende thema in een hoorzitting lost de Senaat als assemblée met toegevoegde waarde rond duurzame ontwikkeling de verwachtingen in. De verwachtingen van de indieners van de voorliggende voorstellen, de verwachtingen van de tallozen die actief begaan zijn met meer bestuurskwaliteit en/of de erfenis die we de volgende generaties nalaten, mijn eigen verwachtingen. Zoals u wellicht weet, nodigde ik, in de bespreking in de Kamer naar aanleiding van het « verslag van het Rekenhof betreffende coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling », de Senaat uit zich te buigen over de strategieontwikkeling op de lange termijn en over de overeenstemming van federale plannen met de legislatuur.

Ik wil trouwens nog opmerken dat uit de indrukwekkende sprekerslijst van vandaag mag worden afgeleid dat de Senaat haar missie ernstig neemt.

Nu, het gaat hier vandaag om een « hoor »-zitting, wat ook wil zeggen dat het in de eerste plaats zaak is goed naar elkaar te luisteren. Horen en luisteren vormen normaliter een tweeling. Dit betekent dat er oor is voor de diverse argumenten en nuances pro en contra en voor opmerkingen over efficiëntie en opportuniteit, die zullen worden uitgesproken. Dit betekent dat er een bereidheid tot leren is, tot « wederzijds versterkend optreden », zoals we dat nog al eens plegen te zeggen op de internationale duurzame ontwikkelingsscène. Van regeringszijde wil ik daarom alvast blijf geven van die bereidheid. De inhoud en uitkomst van deze hoorzitting zal ik met aandacht opnemen en verwerken wanneer ik mijn collega's bevoegd voor institutionele zaken en de rest van de regering zal vatten over de opname van duurzame ontwikkeling in de Grondwet. Met andere woorden, ik wil rond het onderwerp in kwestie mijn constructieve bijdrage leveren om, bij voorkeur voorafgaandelijk aan de opstelling van een ontwerp [van regeringswege] van voor herziening vatbare grondwetsartikelen, de realisatie mogelijk te maken.

Zoals u ongetwijfeld allemaal weet, en we komen er vandaag ongetwijfeld op terug, voorzag het regeringsontwerp van 21 maart 2003 van verklaring van herziening van de Grondwet in juridische openingen die het opnemen van de duurzame ontwikkeling in de Grondwet mogelijk maakten, waaronder — voor het eerst — een nieuwe bepaling in een nieuwe titel *Ibis*, die ertoe strekte de

visant à inscrire le développement durable comme objectif politique général. La préconstituante a repris cette option.

Lors des discussions de mars 2003 au Sénat, le gouvernement a déclaré qu'il entrait dans les intentions de jouer un rôle de moteur et aussi de contribuer à l'évolution internationale en matière de développement durable et qu'en intégrant le concept de développement durable, la Belgique jouerait un rôle de pionnière. À l'instar notamment de projets similaires dans un certain nombre d'autres pays, ce projet a été qualifié à juste titre d'«extrêmement actuel».

Bien que je ne fesse pas encore partie du gouvernement à ce moment-là, je souscris [sans réserve] à ces propos. En inscrivant le développement durable dans sa Constitution, la Belgique soulignerait effectivement son rôle de moteur sur le plan international dans ce domaine. Elle se taillerait ainsi une place dans un peloton de tête international. Mais il y a plus. L'inscription du développement durable dans la Constitution serait également de nature à apporter une contribution positive à celle-ci en termes de contenu. Elle permettrait d'intégrer dans la Constitution une vision d'avenir sur notre société ainsi que l'expression d'un volontarisme certain. Si, aux yeux des juristes de l'époque, la Constitution de 1831 revêtait un caractère assez révolutionnaire, la Constitution de 2006-2007 pourrait aussi servir de modèle à d'autres pays et être une source d'inspiration pour les citoyens.

On définit souvent le développement durable comme un concept de gouvernance ou comme la concrétisation d'une aspiration à la bonne gouvernance. Ceux qui sont un peu plus familiarisés avec le développement durable savent que cette notion concerne en outre une vision de la société et une conception de la vie qui font primer l'intérêt général et non celui d'un petit nombre, qui étendent la solidarité dans le temps et dans l'espace et dont les bénéficiaires, y compris parmi les générations futures, seraient en outre plus nombreux qu'en cas de *status quo*. Inscrire un tel concept dans la Constitution demande donc du courage, mais je suis convaincue que la Belgique, ses citoyens et ses gouvernants sont prêts à relever ce défi.

Car en associant sa réalité administrative actuelle à une Constitution qui fait du développement durable un objectif général, notre pays ne ferait certainement pas pâle figure, bien au contraire. Le texte constitutionnel serait bien davantage qu'une simple déclaration d'intention, car cet objectif est déjà en voie de concrétisation. En voici quelques exemples :

1. Premièrement, la stratégie nationale de développement durable. Ce qui constitue en principe l'exécution d'un engagement international est devenu, en Belgique, le moteur d'une collaboration entre les membres des gouvernements régionaux, communautaires et fédéral compétents en matière de développement durable. Réunis, fin 2005, au sein d'une Conférence interministérielle du Développement durable *ad hoc*, nous avons adopté un texte-cadre commun en vue d'une stratégie nationale de développement durable, lequel texte a ensuite été approuvé par tous les gouvernements du pays. Dans ce texte, qui est le fruit d'une collaboration à laquelle j'ai oeuvré en tant qu'initiatrice, facilitatrice et coordinatrice, les gouvernements assument la responsabilité collective de la promotion et du renforcement du développement durable en Belgique, en Europe et dans le monde. Ils le font dans le cadre de leur propre politique et dans les limites de leurs propres compétences, et ils poursuivront dans cette voie sur la base d'une collaboration réciproque axée sur les principes de complémentarité, d'interaction, de plus-value et de synergie. Le texte-cadre souligne également la nécessité d'une perspective à long terme dans la politique menée en Belgique et annonce l'élaboration d'un texte exposant, à partir de six thèmes verticaux et de quatre thèmes horizontaux, la situation qui, à leurs yeux, conviendrait le mieux pour l'avenir de notre pays. Les autorités locales sont associées à cet exercice, au même titre que la société civile

duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling op te nemen. De preconstituante heeft die keuze overgenomen.

Tijdens het debat van maart 2003 in de Senaat heeft de regering verklaard dat zij wou optreden als drijvende kracht en tevens wou bij dragen tot de internationale ontwikkeling inzake duurzame ontwikkeling en dat België, door het concept van de duurzame ontwikkeling in de Grondwet op te nemen, een pioniersrol zal spelen. Zoals dat het geval was met soortgelijke projecten in een aantal andere landen, werd dit project terecht «uiterst actueel» genoemd.

Hoewel ik toen nog geen deel uitmaakte van de regering, onderschrijf ik die woorden [zonder voorbehoud]. Door de duurzame ontwikkeling in zijn Grondwet op te nemen, zal België immers zijn voortrekkersrol op internationaal gebied in deze materie bevestigen. Op die manier verwerft het een plaats in een internationale kopgroep. Maar er is meer. De opname van de duurzame ontwikkeling in de Grondwet is een positieve bijdrage aan die Grondwet, op inhoudelijk vlak. Hierdoor kan in de Grondwet een toekomstvisie op onze samenleving worden opgenomen, en wordt uiting gegeven aan een duidelijk voluntarisme. De juristen van die tijd vonden de Grondwet van 1831 vrij revolutionair en ook de Grondwet van 2006-2007 kan als model dienen voor andere landen en een inspiratiebron voor de burgers zijn.

Duurzame ontwikkeling wordt vaak samengevat als een bestuursconcept, een concretisering van een streven naar goed bestuur. Zij die wat meer vertrouwd zijn met duurzame ontwikkeling weten dat het bovendien om een maatschappij- en levensvisie gaat, waarin algemeen belang en niet deelbelang centraal staat, waarin dit solidariteitsverhaal in de tijd en in de ruimte wordt doorgetrokken en waarbij bovendien meer mensen winnen dan bij een *status quo*, ook na ons. De opname in de Grondwet van een dergelijk verhaal vergt dus moed, maar ik ben ervan overtuigd dat België daar klaar voor is, zowel haar burgers als haar bestuurders.

Want, leg de actuele bestuurlijke realiteit in België naast een Grondwet waarin een duurzame ontwikkeling als algemeen objectief vermeld staat en we zouden geen slecht figuur slaan, integendeel. De grondwettelijke tekst zou veel meer dan een intentieverklaring zijn, aangezien de concretisering al volop gaande is. Ik geef u enkele voorbeelden :

1. Ten eerste, de nationale strategie duurzame ontwikkeling. Wat in beginsel een uitvoering van een internationaal engagement is, werd in België de motor van samenwerking tussen de regeringsleden bevoegd voor duurzame ontwikkeling van de gewesten, de gemeenschappen en van de federale overheid. Eind 2005 werd door ons, verenigd in een Interministeriële Conferentie Duurzame Ontwikkeling *ad hoc*, een gemeenschappelijke kader tekst voor een nationale strategie duurzame ontwikkeling aangenomen en vervolgens door alle regeringen van het land goedgekeurd. In deze tekst, de vrucht van een samenwerking waarvoor ik als initiator, facilitator en coördinator optrad, nemen de regeringen de collectieve verantwoordelijkheid op om duurzame ontwikkeling te bevorderen en te verstevigen, in België, Europa en de wereld. Ze doen dit in hun eigen beleid, met betrekking tot hun eigen toegewezen bevoegdheden en ze zullen dit doen in hun onderlinge samenwerking, die zal uitgaan van de principes van complementariteit, interactie, meerwaarde en synergie. De kader tekst onderlijnt ook de nood aan een lange termijnperspectief in het beleid in België en kondigt de uitwerking van een visietekst over de gewenste toekomstige situatie in België rond 6 verticale en 4 horizontale thema's aan. De lokale overheden worden betrokken in deze oefening, net als het middenveld overigens, zodat in de intern-Belgische invulling van duurzame ontwikkeling de karakteristieken van meerlagigheid en meeractorenbetrokkenheid — om

d'ailleurs, de manière à garantir la présence de plusieurs strates de la société et la participation de nombreux acteurs dans l'interprétation spécifiquement belge de la notion de développement durable. Comme on le constate, il n'y a pas loin entre une aussi large manifestation de la volonté et l'inscription du développement durable dans la Constitution.

2. Deuxièmement, l'action internationale de la Belgique. L'importance que la Belgique accorde à une concrétisation effective à plusieurs niveaux ressort également de son action, «de longue date» si je puis dire, sur la scène internationale. Cela s'est manifesté, non seulement au niveau mondial, à l'ONU, où la Belgique a pris place parmi le peloton de tête grâce à un rôle de catalyseur politique, par le volume de travail réalisé en coulisses, par l'inscription à l'ordre du jour de thèmes forts, [en émerge à l'heure actuelle, comme les modes de production et de consommation durables,] par la poursuite du développement et de la diffusion de la «théorie du développement durable», [par exemple, en concrétisant avec quelques autres pays le «peer reviewing» ou autrement dit, l'évaluation par des pairs des stratégies nationales]. Sur la scène européenne également, la Belgique assume sa responsabilité. Hic et nunc, la révision de la Stratégie européenne de développement durable est un point important de l'ordre du jour. Le point de vue de base, adopté il y a deux semaines à peine, contient à nouveau quelques éléments progressistes. Premièrement, il y a le plaidoyer clair en faveur du «forecasting and backcasting». Il s'agit de la nécessité de définir une vision d'avenir pour l'UE en 2040-2050 (forecasting), [partant des objectifs prévus dans le Traité instituant la Communauté européenne et dans le Traité constitutionnel de l'UE,] associée à la formulation d'objectifs intermédiaires censés orienter l'ensemble de la politique de l'UE vers cet objectif à long terme via une sorte de management de transition (backcasting).

En parallèle sont formulées une série de propositions dans le domaine de la «gouvernance» ou de l'approche administrative en matière de développement durable, car, comme on le sait, c'est cela qui fait défaut au sein de l'UE. D'une certaine manière, on pourrait dire que la situation de l'UE est le reflet de celle de la Belgique; on y trouve un objectif de politique générale formulé comme suit: «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». Toutefois, il manque une véritable «gouvernance» qui permette d'ancrer cet objectif sous la forme d'une procédure.

3. Troisièmement, on peut dire que la Belgique dispose, dans la perspective d'une politique axée sur le développement durable, d'une architecture administrative déjà bien développée et appelée à s'étendre encore davantage.

Les ingrédients utilisés par les autorités fédérales pour agrémente la politique qu'ils mènent sont connus: la loi de 1997 relative au développement durable, le système des plans et rapports fédéraux en matière de développement durable, le Conseil fédéral du développement durable (CFDD), le SPP Développement durable, la Commission interdépartementale du développement durable, la task force Développement durable du Bureau fédéral du plan et les cellules de développement durable créées au sein des SPF et des SPP. À cela s'ajoute le passionnant phénomène de l'évaluation des incidences des décisions sur le développement durable (EIDDD). Comme son nom l'indique, il s'agit d'un instrument servant à évaluer la conformité des décisions gouvernementales aux objectifs du développement durable et permettant de déterminer si elles revêtent un caractère équilibré, d'une part, et durable ou non durable, d'autre part. On constate également une évolution positive du côté des communautés et des régions. La stratégie de développement durable de la Flandre, actuellement en

het met dure woorden te zeggen — verzekerd zijn. U merkt het, de stap van een dergelijke, brede wilsuiting naar de opname van duurzame ontwikkeling in de Grondwet is klein.

2. Ten tweede, de internationale actie van België. Het belang dat België hecht aan een concrete uitwerking op diverse niveaus blijkt ook uit zijn actie op de internationale scène, die al heel lang aan de gang is. Dat is, niet alleen wereldwijd, bij de VN, gebleken, toen België plaatsnam in de kopgroep door politiek de rol van drijvende kracht op zich te nemen, door achter de schermen veel werk te verrichten, door belangrijke thema's op de agenda te zetten [zoals de duurzame productiemethoden en de duurzame consumptie,] door het voortzetten van de ontwikkeling en de verspreiding van de «theorie van de duurzame ontwikkeling» [, bijvoorbeeld door met enkele andere landen «peer reviewing», met andere woorden de evaluatie door gelijken van de nationale strategieën, concreet vorm te geven]. Ook in Europa neemt België zijn verantwoordelijkheid op zich. Hic et nunc is de herziening van de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling een belangrijk punt op de agenda. Het basisstandpunt, dat amper twee weken geleden werd ingenomen, bevat opnieuw enkele progressieve bestanddelen. Eerst en vooral is er het duidelijke pleidooi voor «forecasting and backcasting». Het gaat erom een duidelijke toekomstvisie voor de EU in 2040-2050 (forecasting) vast te leggen, [vertrekkende van de doelstellingen in het verdrag van de Europese Gemeenschap en in het grondwettelijk verdrag van de EU,] gekoppeld aan het formuleren van tussentijdse doelstellingen die het hele EU-beleid naar die lange-termijndoelstelling moet leiden via een soort overgangsmanagement (backcasting).

Daarnaast worden een aantal voorstellen qua «governance» of bestuurlijke aanpak inzake duurzame ontwikkeling voorgesteld, want daar, zoals geweten, ontbreekt het aan in de EU. Op een zekere manier zou men kunnen zeggen dat de EU-situatie het spiegelbeeld vormt van de Belgische situatie: een algemene beleidsdoelstelling die luidt als volgt «*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.*» is er aanwezig. Een echte «governance» om dit te procesmatig te verankeren, ontbreekt echter.

3. Ten derde, in België is, dat mag toch gezegd worden, de bestuurlijke architectuur voor een beleid met het vizier op duurzame ontwikkeling goed ontwikkeld en nog in verdere ontwikkeling.

Aan federale overheidszijde zijn er de gekende ingrediënten die het federale beleid extra smaak bezorgen: de Wet Duurzame Ontwikkeling van 1997, de systematiek van federale plannen en rapporten duurzame ontwikkeling, de Federale Raad Duurzame Ontwikkeling, de POD Duurzame Ontwikkeling, de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling, de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau en de cellen Duurzame Ontwikkeling in de FOD's en POD's. In de pijplijn zit bovendien nog het boeiende fenomeen van de duurzame ontwikkelingseffectenbeoordeling, de DOEB. De naam zegt het al, een instrument om regeringsbeslissingen te toetsen op hun duurzame karakter, op hun evenwichtigheid, op hun duurzame of onduurzame impact. Aan de kant van de gewesten en de gemeenschappen kan men ook vaststellen dat er positieve ontwikkelingen gaande zijn. De op stapel staande Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling, met bijhorende architectuur, is daarvan het meest actuele voorbeeld, het Waalse *Contrat pour l'avenir pour les Wallonnes et*

chantier, en est, avec l'architecture qui va de pair, l'exemple le plus actuel, même si son pendant wallon, le Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons, jouit d'une plus grande notoriété. Ainsi qu'il a déjà été dit précédemment, une stratégie et une coopération nationales approfondies devront être le maillon interne belge qui assurera la cohérence et la durabilité de l'action de notre pays à cet égard.

Il est donc clair que l'inscription du développement durable sous la forme d'une déclaration de mission constitutionnelle est bien plus qu'une démarche symbolique, surtout pour la Belgique. Le caractère à première vue peu conventionnel — du moins, lorsque l'on envisage les choses sous le seul angle du droit constitutionnel — constituera dès lors tout au plus un obstacle psychologique. [Il ne faudrait cependant pas en tirer prétexte pour ne pas confirmer la position progressiste de la Belgique dans le contexte européen.] Les auteurs des propositions à l'examen méritent donc bien quelques mots d'éloge. Bien que différentes quant au fond, ces propositions partagent la même finalité, une finalité à laquelle je souscris bien sûr en tant que responsable politique du développement durable, mais aussi en tant qu'habitante de ce pays, une habitante qui, à l'instar du reste de ses concitoyens, se soucie au quotidien de l'avenir de ses enfants et des prochaines générations. En tant que coresponsables de cet avenir, les Belges ont intérêt à avoir une perspective inspirante qui contribuera en outre à renforcer le processus de conscientisation concernant l'incidence de nos actes et de nos idées au quotidien.

J'estime que les propositions soumises contribueront toutes au débat ultérieur sur l'inscription du développement durable dans la Constitution. Elles contiennent toutes des points forts. Je songe par exemple aux éléments ayant trait à l'ensemble des autorités belges, à l'équilibre entre les piliers, à l'action à l'étranger, aux principes de développement durable et aux droits des générations futures. Je suis en outre convaincue que cette audition et les délibérations ultérieures seront une source d'inspiration pour parfaire éventuellement encore ces propositions. Comme je l'ai déjà dit antérieurement, en tant que gouvernement, nous prenons au sérieux les propositions comme cette audition, et nous tiendrons compte des informations fournies.

Afin que le débat reste aussi ouvert que possible, je me limiterai à quelques observations sur certains aspects des textes proposés. Premièrement, les sommets européens ont déjà précisé à maintes reprises l'essence du traité en affirmant que le développement durable est l'objectif fédérateur de toutes les politiques. Ce caractère fondamentalement fédérateur, cette recherche de synergies et d'intégration et de solutions de type « win-win », cet effort de réflexion au-delà d'un certain nominalisme, notre Constitution ne peut pas l'ignorer, mais elle doit lui réserver une place de choix, ce qui donnera des perspectives non seulement à nos dirigeants, mais aussi à nos concitoyens.

Deuxièmement, il me semble indiqué de ne pas limiter l'inscription du développement durable dans la Constitution à un seul des cinq principes [(le principe de la double équité, le principe de la responsabilité partagée mais différenciée, le principe d'intégration, le principe de précaution et le principe de participation)] à propos desquels tout le monde est d'accord en Belgique pour dire qu'ils constituent le fondement permettant d'assurer la cohérence et la durabilité de la politique mise en œuvre.

Troisièmement, en ce qui concerne la possibilité de contrôle du respect d'une disposition constitutionnelle relative au développement durable — ce point sera certainement abordé pendant le débat — je recommanderais de ne pas en faire une fixation. Outre les possibilités de contrôle direct et indirect dont jouit la Cour d'arbitrage, une orientation politique générale dans la Constitution signifierait à tout le moins qu'il ne peut pas y être porté atteinte et enfin, un contrôle pourrait déjà être introduit lors de l'instauration de l'EIDDD.

les Wallons het meest gekende. Zoals eerder al aangehaald, moet een uitgewerkte nationale strategie en samenwerking het intern-Belgische sluitstuk worden om een coherent en duurzaam Belgisch optreden mogelijk te maken.

Het is dus duidelijk, de opname van een duurzame ontwikkeling als een constitutioneel « mission statement », gaat, zeker voor wat België betreft, de symboliek voorbij. Het op het eerste zicht — althans wanneer ze bekeken worden door een louter staatsrechtelijke bril — onconventionele karakter van dergelijke voorstellen kan bijgevolg hooguit een psychologische drempel vormen. [Het kan echter geen excuus zijn om de progressieve positie van België in de Europese context niet te bevestigen.] De indieners van de voorliggende voorstellen verdienen dus een woord van lof. Hoewel ze verschillend zijn qua invulling, delen hun voorstellen eenzelfde finaliteit, een finaliteit die ik als beleidsverantwoordelijke voor duurzame ontwikkeling vanzelfsprekend deel, maar ook als inwoner van dit land, die net als de andere inwoners in het dagdagelijkse leven permanent bezorgd is om de toekomst van mijn kinderen en hun kinderen. Als mede-verantwoordelijken voor die verdere toekomst hebben de Belgen baat bij een inspirerend perspectief, dat bovendien bijdraagt aan een verdergaand bewustwordingsproces over de impact van ons dagelijks doen en denken.

Ik meen dat alle voorstellen zullen bijdragen tot het verdere debat over de opname van duurzame ontwikkeling in de Grondwet. Ze bevatten allemaal sterke punten. Ik denk bijvoorbeeld aan de gegevens die het geheel van de Belgische overheden behelzen, aan het evenwicht tussen de pijlers, de actie in het buitenland, de beginselen van duurzame ontwikkeling en aan de rechten van de toekomstige generaties. Bovendien ben ik ervan overtuigd dat deze hoorzitting en de latere besprekingen een inspiratiebron zullen zijn om die voorstellen eventueel nog te vervolmaken. Zoals ik eerder reeds heb gezegd, nemen we de voorstellen in deze hoorzitting ernstig en zullen we rekening houden met de verstrekte informatie.

Om het debat zo open mogelijk te houden, zal ik me ten aanzien van de gedane tekstvoorstellen beperken tot enkele opmerkingen over aspecten ervan. Ten eerste, de Europese Toppen hebben al herhaaldelijk het wezen van de Verdragstekst verduidelijkt door te stellen dat duurzame ontwikkeling de overkoepelende doelstelling is van alle beleid. Dit overkoepelende wezenskenmerk, dit streven naar synergieën en integratie, naar win-wins, naar verder denken dan de neus lang is, naar mede-verantwoordelijkheid, wordt best niet veronachtzaamd in onze Grondwet, maar centraal geplaatst. Ze biedt niet enkel perspectief voor bestuurders, maar ook voor de burgers.

Ten tweede lijkt het me aangewezen de opname van de duurzame ontwikkeling in de Grondwet niet te beperken tot 1 van de 5 beginselen [(het beginsel van de dubbele billijkheid, het beginsel van de gedeelde, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid, het integratiebeginsel, het voorzorgsbeginsel en het participatiebeginsel)] waarover iedereen in België het eens is dat ze de grondslag vormen van een coherent en duurzaam beleid.

Ten derde, wat betreft de toetsingsmogelijkheden van een bepaling over duurzame ontwikkeling in de Grondwet — waarover het debat zeker voor een deel zal gaan — wil ik aanbevelen hier geen fixatie rond te ontwikkelen. Niet alleen zijn er naast de rechtstreekse ook onrechtstreekse toetsingsmogelijkheden voor het Arbitragehof, ook zou een algemene beleidsoriëntatie in de Grondwet minstens betekenen dat er geen afbreuk aan mag worden gedaan en ten slotte zou met de invoering van de DOEB ook al in een toetsing worden voorzien.

Chère Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Chers collègues orateurs, Mesdames, Messieurs,

J'aimerais remercier encore une fois les organisateurs de la présente audition et les auteurs de l'initiative législative qui y a donné lieu. Je vous souhaite à tous une participation fructueuse à ce biotope du droit et du développement durable. Sans doute le législateur avait-il déjà voulu, *in tempore non suspecto*, faire part de son souci du sort des générations futures en prononçant la formule — que je n'hésite pas à faire mienne pour clôturer mon intervention : « À tous, présent et à venir, Salut. ».

**Exposé de M. Theo Rombouts, Président du Conseil fédéral du développement durable (CFDD).**

Madame la présidente,

Madame la secrétaire d'État,

Mesdames et Messieurs les commissaires,

Vous avez saisi le CFDD de trois demandes d'avis sur les propositions qui vous ont été soumises et qui visent à inscrire dans la Constitution une référence au développement durable et au principe de précaution et à ajouter à l'article 23 le droit à l'eau.

Notre Conseil vous sait gré de l'importance que vous accordez à cette problématique et salue votre volonté de mettre à profit, dans votre travail législatif, nos idées et notre expertise concernant les projets à l'examen. Ces idées et cette expertise sont le fruit de nombreux débats qui ont eu lieu ces dernières années entre les divers groupes sociaux représentés au sein de notre Conseil. Cette concertation « *multi-stakeholder* » est d'ailleurs une des idées fondamentales du concept de développement durable. Grâce à cette concertation structurée, les différentes valeurs chères à certaines personnes ou à certains groupes de notre société ont des chances d'être davantage respectées.

*Considérations préliminaires*

Aborder intelligemment la complexité de notre société, dans un contexte mondial, est le grand défi auquel nous sommes confrontés et c'est en fait de cela qu'il s'agit lorsque l'on parle de développement durable.

La création du concept du développement durable ne résulte pas du hasard, mais constitue une suite logique du développement socio-économique en Belgique et dans le monde.

La période moderne a connu successivement une économie de marché de type capitaliste, qui a ensuite été corrigée par la concertation sociale et qui se dirige maintenant vers le concept de développement durable.

Durant la période industrielle, un cadre juridique a été créé pour permettre de collecter des capitaux, afin de financer de nouvelles entreprises ou de grands projets. C'est ainsi que se sont mises en place les conditions pour une forte croissance économique.

Dans le concept d'économie de marché capitaliste, le travail a été détaché de la personne, pour devenir un produit à vendre sur le marché du travail. Ceci a donné naissance aux mouvements sociaux, qui ont acquis progressivement une capacité de négociation. C'est ainsi que sont nés des lois et des accords au niveau national. Les partenaires sont dans ce cas les employeurs et les

Geachte heren en dames Senatoren,

Geachte collega-sprekers,

Met graagte herhaal ik mijn woord van dank voor dit hoorzittingsinitiatief en het uitgeoefende wetgevingsinitiatief. Ik wens u allen een vruchtbare zitting in deze biotoop van recht en duurzame ontwikkeling. Wellicht was de regelgever in onverdachte tijden al bekommerd om zij die na hem kwamen wanneer hij stelde — en ik vervoeg hem om mijn tussenkomst af te sluiten — « Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Mijn Groet. ». « *À tous, présents et à venir, Salut.* ».

**Uiteenzetting door Theo Rombouts, Voorzitter van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling.**

Mevrouw de voorzitter,

Mevrouw de staatssecretaris,

Geachte commissieleden,

De FRDO ontving van u drie adviesvragen met betrekking tot de voorstellen die bij u voorliggen om in de Grondwet te verwijzen naar de duurzame ontwikkeling en het voorzorgsbeginsel en om het recht op water toe te voegen aan art 23.

Onze Raad stelt het erg op prijs dat U veel belang hecht aan deze problematiek en bij uw wetgevend werk gebruik wil maken van de ideeën en de expertise die binnen onze Raad over de voorliggende onderwerpen bestaan. Zij zijn de vrucht van talrijke debatten die de voorbije jaren hierover tussen de verschillende maatschappelijke groepen in onze Raad plaats hadden. Dit multistakeholderoverleg is trouwens één van de kernideeën van het concept duurzame ontwikkeling. Door dit gestructureerd overleg vergroten de kansen op respect voor de verschillende waarden die mensen en groepen in onze samenleving belangrijk vinden.

*Inleidende beschouwingen*

Verstandig omgaan met de complexiteit van onze samenleving, in een mondiale context, vormt de grote uitdaging waarvoor wij staan en daar gaat het eigenlijk om wanneer wij over duurzame ontwikkeling praten.

Het concept van de duurzame ontwikkeling is niet toevallig ontstaan maar is een logisch gevolg van de sociaal-economische ontwikkeling in België en in de wereld.

In de moderne tijden hebben we achtereenvolgens een markt-economie met kapitalistische inslag meegemaakt, die vervolgens is aangepast door middel van het sociaal overleg en die nu evolueert in de richting van de duurzame ontwikkeling.

In de industriële tijden is een juridisch kader ontworpen dat het mogelijk maakt om kapitaal te verzamelen waarmee nieuwe ondernemingen of grote werken worden gefinancierd. Zo kwamen de voorwaarden tot stand die een sterke economische groei mogelijk maakten.

In het concept van de kapitalistische markteconomie is arbeid losgemaakt van de persoon om een product te worden dat op de arbeidsmarkt wordt verkocht. Dit heeft geleid tot het ontstaan van de sociale beweging, die geleidelijk aan de macht heeft gekregen om te onderhandelen. Zo zijn dan de wetten en akkoorden op nationaal niveau tot stand gekomen. De partners zijn in dat geval

syndicats. C'est la période d'une économie de marché corrigée par la concertation sociale qui s'est construite pendant le vingtième siècle.

Dans la seconde moitié du vingtième siècle, un nouveau mouvement de société est apparu, issu du constat que la satisfaction des besoins humains n'est pas suffisamment maîtrisée. Le monde devient conscient de la nécessité d'apporter des corrections à nos modes de production et de consommation pour résoudre les grands problèmes écologiques.

Parallèlement, une correction est nécessaire au niveau mondial, pour combler l'énorme fossé qui se creuse entre les riches et les pauvres.

Tenir compte de manière équilibrée des aspects économiques, sociaux et environnementaux, tant dans la réglementation que dans le comportement des individus et des institutions, est devenu le nouveau paradigme de notre société, autour duquel tous les acteurs doivent être impliqués, selon le concept « *multi-stakeholders* ».

Les leviers pour mettre en œuvre une telle politique, ce sont des accords et des législations tant mondiales que régionales, comme par exemple au niveau des Nations unies ou de l'Union européenne. Le concept de développement durable est global, mais est mis en œuvre par les États, les pouvoirs locaux, les entreprises et les citoyens.

Encouragé par les événements, le concept du développement durable déterminera de manière de plus en plus profonde le cadre dans lequel les autorités, les entreprises et les citoyens pourront opérer.

Les autorités de nos pays ont pris l'engagement, dans le cadre des Nations unies et de l'Union européenne, d'intégrer le développement durable dans leur politique et de développer des stratégies en ce domaine.

La Belgique aussi s'est engagée dans ce sens. Notre Conseil constate toutefois dans plusieurs avis que la volonté politique d'intégrer activement les trois piliers connus (économie, développement social et écologie) est encore trop peu présente dans la pratique.

Pourtant, la troisième enquête sur l'existence d'une base sociale pour le développement durable, que nous avons fait réaliser l'année dernière, montre qu'il existe chez les décideurs politiques belges un large consensus quant à l'importance et à la nécessité d'un développement durable. Bien que le concept ait de nombreux défenseurs, il arrive parfois que le terme lui-même soit considéré comme trop général pour pouvoir être utilisé dans la communication avec le citoyen.

#### *Commentaire des propositions*

Et ceci m'amène aux avis que nous avons formulés à propos des propositions en discussion au sein de votre haute assemblée.

Compte tenu du délai limité dont nous disposons, nous sommes préoccupés essentiellement de la contribution spécifique que nous pouvions apporter en tant que forum unique de concertation entre les diverses parties prenantes et de la manière dont nous pourrions alimenter au mieux le débat au sein de votre haute assemblée.

Un groupe de travail *ad hoc* a été constitué dans le but de formuler à l'intention du bureau des avis sur l'éventail de vos demandes. Les précisions fournies par les secrétaires de la commission compétente de votre assemblée ont permis de clarifier le contexte des demandes d'avis. Nous avons procédé aussi à

de werkgevers en de vakbonden. Dit is de periode waarin de markteconomie gecorrigeerd wordt door het sociaal overleg dat in de twintigste eeuw zijn plaats kreeg.

In de tweede helft van de twintigste eeuw stak een nieuw maatschappelijk fenomeen de kop op, doordat werd vastgesteld dat de bevrediging van de menselijke behoeften op een onvoldoende gecontroleerde manier gebeurde. De wereld wordt zich ervan bewust dat onze productiemethodes en consumptiepatronen verbeterd moeten worden, willen we de grote ecologische problemen de baas kunnen.

Tegelijk is een correctie op wereldvlak nodig om de enorme kloof te dichten die armen en rijken van elkaar scheidt.

Op een evenwichtige manier rekening houden met de economische, sociale en ecologische aspecten van de ontwikkeling, zowel in de reglementering als in het gedrag van de burgers en de instellingen, is het nieuwe model geworden in onze samenleving, waarbij alle actoren betrokken horen te worden in hun rol van « *multi-stakeholders* ».

De hefboomen om een dergelijk beleid te implementeren zijn de akkoorden en wetteksten die wereldwijd en regionaal van toepassing zijn, zoals die van de Verenigde Naties of van de Europese Unie. Het begrip « *duurzame ontwikkeling* » is alomvattend maar wordt verwezenlijkt door de staten, de plaatselijke overheden, de ondernemingen en de burgers.

Door de omstandigheden voortgestuwd, zal het concept van de duurzame ontwikkeling steeds meer het kader bepalen waarbinnen de overheden, de ondernemingen en de burgers kunnen handelen.

Onze overheden hebben zich in het kader van de Verenigde Naties en de Europese Unie verbonden om duurzame ontwikkeling in hun beleid op te nemen en duurzaamheidsstrategieën uit te werken.

Ook België maakt hier werk van. Onze Raad stelt echter in meerdere adviezen vast dat de politieke wil om op een geïntegreerde wijze de bekende drie dimensies (economie, sociale ontwikkeling en ecologie) aan bod te doen komen nog te weinig in de praktijk aanwezig is.

De derde draagvlakenquête die wij het voorbije jaar lieten uitvoeren bewijst nochtans dat er bij de Belgische beleidsmakers een ruime consensus bestaat over het belang en de noodzaak van een duurzame ontwikkeling. Hoewel het concept vele verdedigers heeft, wordt de term zelf soms te algemeen gevonden om bruikbaar te zijn in de communicatie met de burgers.

#### *Toelichting van de voorstellen*

En dit brengt mij bij onze adviezen over de voorstellen die nu in uw hoge vergadering ter discussie liggen.

Wij hebben binnen de beperkte tijd die ons ter beschikking was veel aandacht gegeven aan de specifieke bijdrage die wij als uniek forum voor multistakeholderoverleg konden aanbieden en om het debat in uw hoge vergadering naar best vermogen te kunnen voeren.

Een *ad hoc* werkgroep werd samengesteld om het bureau te adviseren over de scope van uw adviesvragen. Dankzij de heldere toelichting van de secretarissen van uw bevoegde commissie kon de context van de adviesvragen beter worden geduid. Wij hoorden ook verschillende experts. De juridisch-technische aspecten

l'audition de divers experts. Les aspects juridico-techniques ont été abordés dans le cadre de la discussion mais le bureau a proposé au Conseil que nous nous limitions dans l'avis formel aux concepts clés qui sont à la base des propositions à l'examen. Nous avons pu à cet effet utiliser les nombreux avis que nous avons déjà émis à l'unanimité. Mais cela implique aussi que nous ne nous prononçons pas sur les aspects juridiques, à savoir la problématique constitutionnelle et la formulation juridique des propositions.

Vous disposez au sein de votre assemblée d'excellents experts pour éclairer ces aspects sous différents angles. De plus, tous les experts que vous avez invités aujourd'hui sont ou ont été associés, d'une manière ou d'une autre, aux travaux de notre Conseil.

#### *Concernant le développement durable*

Sans doute est-il superflu de rappeler la définition que Mme Brundtland donne du développement durable dans son rapport intitulé «Notre avenir à tous» (1987): «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 inhérents à cette notion: 1. le concept de «besoins», et plus particulièrement les besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité; et 2. l'idée des limitations de la capacité (...) à répondre aux besoins actuels et à venir.

Les développements au niveau européen sont importants aussi pour les discussions que vous menez. Comme vous le savez, le Traité d'Amsterdam (2 octobre 1997) a adapté les traités européens. Dans le traité CE, les articles 2 et 6 font référence au développement durable et l'article 174 au principe de précaution. L'article 2 du Traité sur l'Union européenne fait référence au développement durable. Par ailleurs, l'article 3 du projet de constitution dispose que l'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe.

Le Conseil a examiné la notion de développement durable dans plusieurs avis. Je les commenterai brièvement. Les textes peuvent être aisément consultés, dans leur intégralité, sur notre site web.

Dans l'avis (2000) sur le premier avant-projet de plan fédéral, le Conseil souscrit à cinq des vingt-sept principes de Rio en matière de développement durable, qui ont été choisis dans l'avant-projet comme particulièrement englobant («responsabilités communes mais différenciées», «équité intra- et intergénérationnelle dans la satisfaction du droit au développement», «intégration des composantes d'un développement durable», «précaution et reconnaissance des incertitudes scientifiques», et «participation et bonne gouvernance»). Selon le Conseil, leur formulation mérite cependant plus de soin et de nuances et leur application reste un difficile exercice d'équilibre. Dans un avis récent, le conseil souligne qu'il ne faut pas perdre de vue les autres principes de Rio (avis sur le texte-cadre de la stratégie nationale de développement durable — 2005).

Vous devrez constater avec nous que les notions qui ont trait au concept du développement durable ne peuvent pas être formulées *in extenso* de manière succincte. Il faudra certainement expliquer les principes essentiels (de Rio) en matière de développement durable. Pour ce faire, on pourrait mettre utilement à profit les principes définis dans les rapports fédéraux de 1999, 2002 et 2005. Dans le dernier rapport, le Bureau fédéral du Plan se limite essentiellement à trois principes (intégration, précaution et participation).

kwamen in de discussie aan bod maar het bureau heeft aan de Raad voorgesteld om ons in het formele advies te beperken tot de kernconcepten die aan de grondslag liggen van de voorliggende voorstellen. Daarvoor konden wij gebruik maken van de talrijke adviezen die wij reeds eensgezind hadden geformuleerd. Dit betekent echter ook dat wij over de juridische aspecten met name de constitutionele problematiek en de juridische formulering van de voorstellen geen uitspraak doen.

U hebt in uw vergadering excellente deskundigen om deze aspecten van verschillende invalshoek te belichten. Daarenboven zijn de deskundigen die u vandaag hebt uitgenodigd allen op één of andere manier bij de werkzaamheden van onze Raad betrokken of betrokken geweest.

#### *Over duurzame ontwikkeling*

Het is wellicht overbodig te herinneren aan de definitie van Brundtland uit het rapport «*Our Common Future*» (1987): «Een duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die tegemoet komt aan de noden van het heden zonder de behoeftenvoorziening van de komende generaties in het gedrang te brengen.

Er liggen twee gedachten aan ten grondslag: 1. De notie «noden», vooral dan bedoeld de basisbehoeften van de armen van de wereld die de hoogste prioriteit moeten krijgen; en 2. Het principe van de beperkingen om aan de huidige en toekomstige behoeften te voldoen.»

Ook de ontwikkelingen op Europees vlak zijn voor uw besprekingen belangrijk. Zoals u weet heeft het Verdrag van Amsterdam (2 oktober 1997) de Europese verdragen aangepast. In het EG-verdrag verwijzen artikelen 2 en 6 naar duurzame ontwikkeling en artikel 174 naar het voorzorgsbeginsel. In het Verdrag betreffende de Europese Unie verwijst artikel 2 naar duurzame ontwikkeling. Daarnaast bepaalt art. 3 van de ontwerpgrondwet dat de Unie zich inzet voor de duurzame ontwikkeling van Europa.

Het concept duurzame ontwikkeling werd door de Raad in verschillende adviezen behandeld. Ik zal ze nu in het kort toelichten. De volledige teksten zijn gemakkelijk te consulteren op onze website.

In het advies (2000) over het eerste voorontwerp van plan onderschrijft de Raad de vijf van de 27 Rio-beginselen van duurzame ontwikkeling die in het voorontwerpplan als bijzonder omvattende beginselen werden geselecteerd («gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid», «intra- en intergeneratiele billijkheid bij de invulling van het recht op ontwikkeling», «integratie van de componenten van duurzame ontwikkeling», «voorzorg en erkenning van wetenschappelijke onzekerheden» en «participatie en goed bestuur»). De formulering ervan verdient volgens de Raad echter meer zorg en nuancering en de toepassing ervan blijft een moeilijke evenwichtsoefening. In een recent advies onderlijnt de raad dat de overige Rio-beginselen niet uit het oog mogen worden verloren (advies over de kadertekst van de nationale strategie duurzame ontwikkeling — 2005).

U zult met ons moeten vaststellen dat de begrippen die betrekking hebben op het concept duurzame ontwikkeling niet uitputtend op een beknopte wijze zijn te formuleren. De essentiële (Rio-)beginselen van duurzame ontwikkeling zullen zeker moeten worden toegelicht. Hiervoor zou nuttig gebruik kunnen worden gemaakt van de beginselen die in de federale rapporten van 1999, 2002 en 2005 worden gedefinieerd. In het laatste rapport beperkt het Federaal Planbureau zich voornamelijk tot drie principes (integratie, voorzorg en participatie).

Le Conseil a souligné à plusieurs reprises que les objectifs de développement durable se situent autant sur le plan économique que social et écologique et qu'ils ne peuvent en aucun cas être réduits à un seul de ces domaines. Pour le CFDD, il est clair que la concrétisation de ces objectifs — tant à court qu'à long terme — implique un choix de société et que cela signifie qu'il faut organiser un débat de société sur les options fondamentales, à tout le moins au sein des instances parlementaires.

Dans son avis faisant suite au Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, 2002), le Conseil apprécie les efforts consentis par les gouvernements afin de faire du développement durable une priorité politique. Pourtant, le Conseil constate que davantage d'attention encore doit être accordée à une approche équilibrée et intégrée des trois piliers du développement durable : l'écologique, le social et l'économique. Les membres du Conseil trouvent que les piliers écologique et social devraient être renforcés, sans entraver un développement économique durable.

L'approche intégrée du développement économique, social et écologique sert de point de départ à la loi du 5 mai 1997, relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable. C'est pourquoi le Conseil est d'avis que le développement durable en général, et l'Action 21 de la conférence de Rio en particulier, doivent faire l'objet d'une attention générale et permanente dans la politique de tous les membres du gouvernement.

Outre la nécessité d'une intégration horizontale, le Conseil souligne également l'importance d'une intégration verticale, surtout au vu de la complexité de la répartition des compétences en Belgique. Une politique efficace en matière de développement durable requiert plus de coordination entre les différents niveaux de politique dans notre pays. L'autorité fédérale est appelée à stimuler cette coordination et cette concertation, en accord tant avec le niveau international qu'avec les communautés, les régions et les autorités locales. Depuis, la secrétaire d'État a mis cette recommandation en pratique dans le cadre de la Stratégie nationale de développement durable.

Les autorités belges ont une double responsabilité. En Belgique même, elles devraient mener une politique durable et promouvoir celle-ci, dans les forums multilatéraux, elles devraient en outre faire de la promotion du développement durable le fil rouge de leurs interventions.

Enfin, dans son avis du 3 février 2005 en vue de l'évaluation annuelle de la politique fédérale de développement durable, le Conseil confirme que la politique de développement durable en Belgique est certainement, par rapport à d'autres pays, bien soutenue institutionnellement. La loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable a fixé un cycle politique de plans quadriennaux dotés d'une consultation préalable, de rapports biennaux et d'avis des milieux sociétaux. Les lois du 25 février 2002 et du 22 septembre 2004 sont venues ultérieurement y ajouter respectivement le Service public fédéral de programmation Développement durable (SPFPDD) et les cellules de développement durable.

Le cadre légal est un acquis important et constitue un atout pour l'amélioration de la qualité des politiques menées. Il permet d'identifier, à temps, des zones de tension entre les dimensions économique, écologique et sociale au niveau des décisions politiques et de créer des situations win-win.

#### *Sur le principe de précaution*

Je tiens préalablement à rappeler que le principe de précaution est déjà inscrit dans plusieurs textes légaux belges en matière

Herhaaldelijk beklemtoont de Raad dat de doelstellingen van duurzame ontwikkeling op zowel economisch, sociaal als ecologisch vlak liggen en in geen geval tot één van deze domeinen kunnen worden herleid. Voor de FRDO is het duidelijk dat concretisering van deze doelstellingen — zowel voor de korte als voor de lange termijn — een maatschappelijke keuze inhoudt en dat dit betekent dat over de fundamentele opties een maatschappelijk debat, ten minste in de parlementaire instanties, plaats grijpt.

In zijn advies over de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling (Johannesburg, 2002) is de Raad lovend over de inspanningen die de regeringen hebben ondernomen om van duurzame ontwikkeling een beleidsprioriteit te maken. Toch stelt de Raad vast dat er nog meer aandacht moet gaan naar een evenwichtige en geïntegreerde benadering van de drie pijlers van duurzame ontwikkeling: de ecologische, de sociale en de economische. De leden van de Raad vinden dat de ecologische en sociale pijlers zouden moeten worden versterkt, zonder echter een duurzame economische ontwikkeling te belemmeren.

De geïntegreerde aanpak van de economische, sociale en ecologische ontwikkelingen geldt als uitgangspunt van de wet van 5 mei 1997, betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Daarom zegt de Raad dat duurzame ontwikkeling in het algemeen en de uitvoering van Agenda 21 van de Rio-conferentie in het bijzonder een algemeen en permanent aandachtspunt dienen te vormen voor het beleid van alle regeringsleden.

Naast de noodzaak aan horizontale integratie wijst de Raad in dit advies ook op het belang van meer verticale integratie, zeker gezien de complexe verdeling van bevoegdheden binnen België. Een doeltreffend beleid inzake duurzame ontwikkeling vergt meer coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus in ons land. De federale overheid werd opgeroepen om deze coördinatie en dit overleg verder te stimuleren, in samenspraak zowel met het internationale niveau als met de deelstaten en de lokale overheden. Hiervan heeft de staatssecretaris intussen werk gemaakt in het kader van de Nationale Strategie duurzame ontwikkeling.

De Belgische overheid heeft een dubbele verantwoordelijkheid. Zij moet in België zelf een duurzaam beleid voeren en promoten, en daarnaast zou zij op internationale fora van het bevorderen van duurzame ontwikkeling een rode draad in haar optreden moeten maken.

Ten slotte bevestigt de Raad in zijn advies van 3 februari 2005 voor de jaarlijkse evaluatie van het federale beleid duurzame ontwikkeling dat België, zeker in vergelijking met andere landen, een goed institutioneel kader heeft om een duurzaamheidsbeleid te voeren. De wet van 5 mei 1997 over de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling heeft een beleidscyclus vastgelegd van vierjaarlijkse plannen met voorafgaande consultatie, tweejaarlijkse rapporten en adviezen van het maatschappelijke middenveld. Door de wetten van resp. 25 februari 2002 en 22 september 2004 werden daar later de Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (PODDO) en de cellen duurzame ontwikkeling aan toegevoegd.

Het wettelijk verankerde beleidskader is een belangrijke realisatie die een troef vormt voor de verbetering van de kwaliteit van het beleid en de beleidsprocessen. Het maakt het mogelijk tijdig spanningsvelden tussen de economische, ecologische en sociale dimensie bij beleidsbeslissingen te identificeren en win-winsituaties te creëren.

#### *Over het voorzorgbeginsel*

Vooraf wil ik eraan herinneren dat het voorzorgsbeginsel reeds in verschillende wetteksten inzake milieu in België is opgenomen.



d'environnement. Sur le plan fédéral, nous avons la loi relative à la protection du milieu marin. Au niveau de la Région flamande, par exemple, ce principe est inscrit dans le *Decreet algemene Bepalingen Milieubeleid* et, en Région wallonne, nous le retrouvons dans le décret du 27 mai 2004 relatif au livre 1<sup>er</sup> du Code de l'Environnement.

Dans son avis circonstancié et unanime d'octobre 2000, le Conseil s'est prononcé sur la communication de la Commission européenne sur le recours au principe de précaution. Il n'y aborde pas la question de savoir s'il est souhaitable ou non d'inscrire cette notion dans la Constitution.

Le Conseil estime nécessaire d'ouvrir un large débat sur le recours au principe de précaution. Il s'agit en l'occurrence de préciser les modalités de la décision politique en situation spécifique d'ignorance ou d'incertitude scientifique.

Le Conseil estime qu'un tel débat doit être basé sur le choix d'un développement durable et sur la volonté de déterminer des niveaux de protection de l'environnement et de la santé. Telle est la base du recours légitime au principe de précaution. Le Conseil pense en outre qu'un tel débat doit tendre à une harmonisation maximale des conditions de recours à ce principe. En particulier, le principe de précaution ne peut servir de prétexte à l'adoption de mesures protectionnistes.

Selon la communication de la Commission européenne, la santé et l'environnement sont les champs d'application du principe de précaution. Le Conseil partage ce point de vue, mais il estime qu'il serait aussi intéressant d'envisager le recours à ce principe dans d'autres domaines caractérisés à la fois par l'incertitude des scientifiques et par la possibilité d'un grave dommage potentiel. Le principe de précaution pourrait ainsi s'appliquer dans des contextes liés à la sécurité sociale, à la justice ou à la cohésion sociale, et ce tant sur le plan national que sur le plan international. Il n'est pas évident de savoir comment on pourrait rendre le principe de précaution opérationnel dans ces domaines, alors que de très nombreuses avancées ont été réalisées dans le domaine de l'environnement, grâce notamment à la technique des rapports relatifs à l'incidence sur l'environnement.

#### *À propos du droit à l'eau*

Nous avons également reçu votre demande d'avis sur la proposition de révision de l'article 23 de la Constitution, en vue de le compléter par un 6<sup>o</sup> garantissant le droit à l'eau. Cette demande d'avis nous étant parvenue tardivement, le Conseil n'y a pas consacré un large débat. Toutefois, il s'est déjà prononcé à de nombreuses reprises sur cette problématique, lors de la préparation de réunions dans le cadre des Nations unies. Le Conseil considère l'eau comme un bien public global qui se fait de plus en plus rare sur terre. Les changements climatiques, entre autres, ne sont pas sans conséquences sur l'approvisionnement en eau potable. C'est dans les pays en développement que ce problème se pose avec le plus d'acuité; c'est pourquoi le Conseil a principalement conseillé le gouvernement à ce sujet dans le cadre de la politique de développement, mais cette problématique a également été abordée dans l'avis sur les directives de la *Commission on Sustainable Development* (1998) concernant la protection des consommateurs. Le Conseil précise ici qu'il incombe à chaque pays de tout mettre en œuvre pour assurer la protection des consommateurs, surtout les plus vulnérables. Assurer l'accès aux biens et aux services élémentaires tels que l'eau s'inscrit assurément dans cette mission.

Le Conseil estime que cette mission incombe aussi à la Belgique. Mais les membres ne sont pas d'accord quant à la nécessité d'inscrire, pour autant, ce droit dans la Constitution.

Op federaal vlak is er de Wet Mariene Milieu. Op gewestelijk vlak in Vlaanderen bijvoorbeeld is het beginsel opgenomen in het Decreet algemene Bepalingen Milieubeleid en in het Waalse gewest vinden wij het beginsel terug in het decreet van 27 mei 2004 betreffende boek één van de *Code de l'Environnement*.

In zijn uitvoerig en unaniem advies van oktober 2000 sprak de raad zich uit over de mededeling van de Europese Commissie over de toepassing van het voorzorgsbeginsel. De raad behandelt hierin niet de wenselijkheid dit begrip al of niet op te nemen in de grondwet.

De Raad meent dat een breed debat over de toepassing van het voorzorgsbeginsel noodzakelijk is. Het gaat hier namelijk over het vastleggen van de modaliteiten voor het nemen van een politieke beslissing, in specifieke situaties van wetenschappelijke onwetendheid of onzekerheid.

De Raad meent dat een dergelijk debat moet vertrekken vanuit de keuze voor een duurzame ontwikkeling en vanuit de wil om de niveaus voor de bescherming van het milieu en de gezondheid te bepalen. Dit is de basis voor de legitieme toepassing van het voorzorgsbeginsel. De Raad denkt bovendien dat een dergelijk debat moet streven naar een zo groot mogelijke harmonisatie van de voorwaarden voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel. In het bijzonder mag het voorzorgsbeginsel niet worden aangewend voor een verkapt protectionisme.

Volgens de mededeling van de Europese Commissie zijn de gezondheid en het milieu toepassingsgebieden van het voorzorgsbeginsel. De Raad deelt dit standpunt, maar meent dat het interessant is bovendien te overwegen om het beginsel ook in andere domeinen waarin zowel de wetenschappelijke onzekerheid als een mogelijkheid op ernstige schade bestaat toe te passen. Dit kan dan zijn in situaties die verband houden met de sociale zekerheid, justitie, sociale samenhang, en dit zowel op nationale als op internationale schaal. Hoe het voorzorgsbeginsel tot deze domeinen operationeel kan worden gemaakt, is niet evident terwijl op het domein van het milieu ondermeer dankzij de techniek van de milieueffectrapportering heel wat vooruitgang is geboekt.

#### *Over het recht op water*

Wij ontvingen ook uw adviesvraag over het voorstel om artikel 23 van de Grondwet aan te vullen met een 6<sup>o</sup> dat het recht op water moet waarborgen. Deze adviesvraag kwam ons laat toe en de Raad heeft hieraan geen uitvoerig debat gewijd. Maar de Raad heeft zich reeds veelvuldig uitgesproken over deze problematiek tijdens de voorbereiding van vergaderingen in het kader van de Verenigde Naties. De Raad beschouwt water als een globaal publiek goed dat op onze aarde steeds schaarser wordt. Ondermeer de klimaatverandering heeft gevolgen voor de drinkwatervoorziening. Dit probleem stelt zich het meest dringend in de ontwikkelingslanden en daarom heeft de Raad de regering hierover vooral geadviseerd in het kader van het ontwikkelingsbeleid maar ook in het advies over de richtlijnen voor consumentenbescherming van de *Commission on Sustainable Development* (1998) kwam deze aangelegenheid aan bod. Hier zegt de Raad dat het de rol is van elk land om de beste middelen in te zetten ter bescherming van de consumenten, vooral de zwaksten. Zorgen voor de toegang tot elementaire goederen en diensten zoals water hoort tot deze opdracht.

De Raad is van oordeel dat dit ook een opdracht is van België. Maar de leden zijn het niet eens over de noodzaak om daarom dit recht in de Grondwet op te nemen.

Certains membres du Conseil estiment qu'il est important de reconnaître le droit à l'eau comme un droit fondamental de l'homme; par conséquent, ils se disent favorables à l'inscription de ce droit dans l'article 23 de la Constitution belge, qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels.

Les membres en question souhaitent que le droit à l'eau figure explicitement dans l'énumération de l'article 23 de la Constitution, où il n'apparaît pas encore de manière explicite, pas plus d'ailleurs que dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cela a entraîné une certaine confusion dans le passé. C'est pourquoi le Comité des Nations unies pour les droits économiques, sociaux et culturels a rédigé un Commentaire général sur le droit à l'eau, afin de démontrer que ce droit est inclus implicitement dans le droit à un niveau de vie décent. C'était la première fois que le comité rédigeait un tel Commentaire général sur un droit non prévu explicitement dans le pacte. Cela lui a valu beaucoup de louanges, mais aussi nombre de critiques. Il s'est notamment vu reprocher d'avoir été trop loin dans la lecture des droits fondamentaux du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Partant de cette expérience, plusieurs membres plaident pour qu'on laisse subsister le moins d'incertitude possible quant au droit à l'eau en tant que droit fondamental. Ces membres estiment par conséquent qu'il serait opportun de profiter de la révision de la Constitution pour inscrire dans celle-ci le droit à l'eau. Vu l'importance croissante de l'eau pour chacun, il est indispensable de la reconnaître, non seulement implicitement mais aussi explicitement, comme un droit fondamental pour tous.

D'autres membres s'interrogent sérieusement sur l'opportunité d'inscrire le droit à l'eau dans la Constitution belge.

Ils font tout d'abord remarquer qu'ils sont parfaitement conscients que si dans une grande partie du monde, les gens n'ont pas suffisamment accès à l'eau potable, tel n'est certainement pas le cas en Belgique. L'accès à l'eau et la qualité de l'eau en Belgique sont garantis par un cadre légal solide, tant au niveau européen qu'au niveau belge, et sont en outre considérés comme une priorité politique.

En outre, le droit à l'eau est déjà protégé dans la Constitution par les articles 23, 2<sup>o</sup> (droit à la protection de la santé) et 23, 4<sup>o</sup> (droit à la protection d'un environnement sain). Ces droits ont pour objectif de prévenir tout affaiblissement des normes existantes par l'État.

Les membres en question ont dès lors la conviction qu'il n'est pas nécessaire d'inscrire le droit à l'eau dans la Constitution belge pour que la population puisse, dans la pratique, avoir accès à l'eau potable, puisque c'est de cela qu'il s'agit en fin de compte. Ils souscrivent tout à fait à l'objectif visant à faire prendre conscience à la population que l'eau est un bien précieux pour tous, mais estiment qu'il y a certainement d'autres méthodes plus efficaces pour atteindre cet objectif.

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Au nom du Conseil, je tiens encore une fois à vous exprimer l'estime que nous avons pour les discussions que vous avez initiées au sein de votre assemblée sur les différentes propositions. Ceux qui les ont proposées les ont soigneusement explicitées. Le Conseil n'a pas souhaité les évaluer individuellement, pour ne pas émettre de jugement de valeur et donc de préférence.

J'espère que cette explication des idées du Conseil fédéral du développement durable, sur les concepts clés des propositions qui nous ont été présentées vous aidera dans votre travail législatif, que nous apprécions par ailleurs.

Sommige leden van de Raad vinden het belangrijk dat het recht op water wordt erkend als een fundamenteel mensenrecht en zijn er het bijgevolg mee eens dat dit recht in de Belgische Grondwet wordt ingeschreven in artikel 23 dat de economische, sociale en culturele rechten betreft.

Die leden wensen dat het recht op water expliciet zou worden vermeld in de opsomming in artikel 23 van de Grondwet. Het recht op water is daarin immers nog niet expliciet opgenomen. Ook in het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten is het recht op water niet opgenomen. Dit heeft in het verleden al tot onduidelijkheid geleid. Het VN-comité voor ESC-rechten heeft daarom een *General Comment* geschreven over het recht op water, om aan te tonen dat het recht op water impliciet opgenomen is in het recht op een behoorlijke levensstandaard. Het was de eerste keer dat het comité zo'n General Comment schreef over een recht dat niet expliciet is opgenomen in het verdrag. Het Comité heeft daar veel lof voor gekregen, maar ook veel kritiek. Het Comité kreeg met name het verwijt dat het te ver ging in zijn lezing van de basisrechten in het ESC-verdrag.

Vanuit die ervaring pleiten een aantal leden ervoor om zo min mogelijk onduidelijkheid te laten bestaan over recht op water als grondrecht. Deze leden achten het bijgevolg aangewezen de grondwetsherziening aan te grijpen om ook het recht op water in de grondwet in te schrijven. Gezien het toenemend belang van water voor iedereen, is het noodzakelijk om het niet alleen impliciet, maar ook expliciet te erkennen als grondrecht voor iedereen.

Andere leden stellen zich ernstige vragen ten aanzien van de opportuniteit van de opname van het recht op water in de Belgische Grondwet.

Voorafgaand willen zij opmerken dat zij zich ten eerste bewust zijn van het feit dat in een groot deel van de wereld, mensen geen toegang hebben tot drinkbaar water, maar dat dit in België zeker niet het geval is. De toegang en de kwaliteit van het water in België wordt gegarandeerd door een stevig wettelijk kader zowel op Europees als op Belgisch niveau en wordt duidelijk beschouwd als een beleidsprioriteit.

Het recht op water is bovendien reeds beschermd in de grondwet binnen art. 23, 2<sup>o</sup> (het recht op bescherming van de gezondheid) en art. 23, 4<sup>o</sup> (het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu). Deze rechten zijn erop gericht te voorkomen dat de overheid de bestaande normen zou verzwakken.

Die leden zijn er dan ook van overtuigd dat het inschrijven van het recht op water in de grondwet in België niet noodzakelijk is opdat de bevolking in de praktijk toegang heeft tot drinkbaar water, waar het uiteindelijk op aankomt. Deze leden kunnen zich zeker vinden in de doelstelling om de bevolking bewust te maken dat water voor iedereen een kostbaar goed is, maar zij zijn van oordeel dat er zeker andere, meer efficiënte manieren zijn om dit te doen.

Mevrouw de voorzitter, Dames en Heren,

In naam van de Raad wens ik u nogmaals te zeggen hoezeer wij de besprekingen waarderen waarmee u binnen de assemblee op de verschillende voorstellen heeft gereageerd. De voorstellen werden door de indieners zorgvuldig uiteengezet. De Raad heeft ze niet individueel willen evalueren, teneinde geen waardeoordeel te vellen en dus geen voorkeur uit te drukken.

Ik hoop dat de uiteenzetting van de ideeën van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling over de sleutelbegrippen in de voorstellen u van nut zal zijn bij het wetgevende werk, dat wij trouwens op prijs stellen.

Il va de soi que mes collaborateurs et moi-même restons à votre disposition pour répondre à vos questions ou à vos remarques.

**Exposé de Mme Nadine Gouzée, Task Force Développement durable du Bureau fédéral du Plan et Représentante belge à la Commission du Développement durable des Nations unies**

Mme Gouzée. — J'ai l'honneur de présenter à cette prestigieuse assemblée un résumé des travaux de la *Task Force Développement durable* du Bureau fédéral du Plan qui, depuis 1998, a entrepris une longue recherche afin d'aider les autorités publiques et la société civile à cerner ce concept du développement durable, nos travaux mettant en évidence son importance considérable et sa richesse.

Je m'appuie aussi sur l'expérience que j'ai pu accumuler en qualité de représentante du gouvernement belge à la Commission du Développement durable des Nations unies et aux Conférences de Rio et de Johannesburg en compagnie d'experts des Affaires étrangères.

Le concept du développement durable, que d'aucuns se plaisaient à déclarer moribond, s'est irrésistiblement affirmé. Personnellement, je pense qu'il va continuer à s'affirmer, comme le concept des droits de l'homme l'a fait. La question n'est donc pas de savoir s'il faut intégrer la notion de développement durable dans la Constitution, mais bien où et quand et de savoir si la Belgique sera parmi les premiers ou parmi les derniers pays à le faire.

Les titres de nos trois rapports successifs illustrent la progression de nos travaux. Le premier se demandait si nous étions sur la voie d'un développement durable. Le deuxième se demandait si nous avions fait un pas vers un développement durable dans notre pays. Le troisième posait, de façon beaucoup plus précise, la question du « développement » et situait résolument l'objectif de « développement durable » dans le cadre des engagements internationaux relatifs à ce concept, engagements auxquels la Belgique a souscrit.

Ces rapports font des évaluations des politiques menées en matière de développement durable et ils examinent le développement en cours dans notre pays et contiennent toujours un chapitre sur la « Prospective ». Dans notre dernier rapport, ce chapitre proposait une nouvelle méthode de prospective appelée le *back casting* qui est appliquée dans la préparation du quatrième rapport (qui sortira en 2007) pour élaborer des scénarios de développement durable pour 2050.

Au cours de mon exposé, j'aborderai les questions suivantes : qu'est-ce que le développement au sens restreint ? Qu'est-ce que le développement durable ? Quel est son horizon et son tempo ?

De quoi est-il composé ? D'où vient l'idée de développement durable dans la négociation internationale et quels en ont été les acteurs successifs ? Sur quels principes et sur quelles valeurs transversaux repose-t-il ? Est-ce une halte à la croissance comme le prédisait le Club de Rome en 1972 ? Quels sont les objectifs d'un développement durable ? Quel est le lien avec la croissance démographique et économique ? De quel équilibre s'agit-il ? Comment notre dernier rapport, dans un modèle nuancé, situe-t-il la relation entre croissance et développement pour appréhender cet équilibre ?

Qu'est-ce que le développement ? La vision critiquée par la Commission Brundtland, c'est que le développement est ce que les pays pauvres doivent faire pour devenir riches. La vision proposée par le rapport Brundtland est qu'un développement durable répond

Het spreekt vanzelf dat mijn medewerkers en ikzelf ter beschikking blijven om uw vragen of opmerkingen te beantwoorden.

**Uiteenzetting door mevrouw Nadine Gouzée, Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federale Planbureau en vertegenwoordiger van België in de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling van de Verenigde Naties**

Mevrouw Gouzée. — Ik heb de eer deze indrukwekkende assemblee een samenvatting voor te stellen van de werkzaamheden van de Task Force voor Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau die sedert 1988 een langdurig onderzoek heeft verricht om de overheid en het middenveld te helpen bij het afbakenen van het begrip « duurzame ontwikkeling ». Deze werkzaamheden belichten het grote belang en de vele facetten van dit begrip.

Ik steun ook op de ervaring die ik heb verzameld in mijn hoedanigheid van vertegenwoordigster van de Belgische regering bij de Commissie voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties en de conferenties van Rio en Johannesburg, samen met deskundigen van Buitenlandse Zaken.

Het begrip « duurzame ontwikkeling » dat sommigen graag op sterven na dood zouden verklaren, wordt er voortdurend bevestigd. Ik geloof dat het actueel zal blijven, net als dat het geval was met de rechten van de mens. Men moet zich dus niet afvragen of de duurzame ontwikkeling in de Grondwet dient te worden opgenomen, maar wel waar en wanneer en of België bij de eerste of de laatste landen zal zijn die dit doen.

De titels van onze drie opeenvolgende verslagen geven de vooruitgang van onze werkzaamheden aan. In het eerste verslag vroegen wij ons af of we op weg waren naar een duurzame ontwikkeling. Het tweede verslag stelde de vraag of we in ons land de stap naar de duurzame ontwikkeling hadden gezet. Het derde verslag stelde de veel specifiekere vraag van « ontwikkeling » en plaatste de doelstelling van « duurzame ontwikkeling » duidelijk in het kader van de internationale verbintenissen die met dit concept in verband staan, verbintenissen die België is aangegaan.

Deze verslagen evalueren het beleid dat is gevoerd op het vlak van de duurzame ontwikkeling, onderzoeken de evolutie die in ons land aan de gang is en bevatten altijd een hoofdstuk met een toekomstvisie. In ons laatste verslag stelde dit hoofdstuk een nieuwe prospectieve methode voor die *back casting* wordt genoemd en die wordt toegepast bij de voorbereiding van het vierde verslag (dat in 2007 zal uitkomen), om duurzame ontwikkelingsscenario's uit te werken tot 2050.

Tijdens mijn uiteenzetting zal ik het over de volgende onderwerpen hebben : wat is « ontwikkeling » in de engere zin ? Wat is « duurzame ontwikkeling » ? Wat is het doel hiervan en in welk tempo verloopt die ontwikkeling ?

Waaruit bestaat duurzame ontwikkeling ? Waar komt het idee van de duurzame ontwikkeling in de internationale onderhandelingen vandaan en wie waren hierbij de opeenvolgende actoren ? Op welke grondslagen en welke transversale waarden steunt deze ontwikkeling ? Hindert ze de groei, zoals de Club van Rome in 1972 voorspelde ? Wat is het doel van duurzame ontwikkeling ? Welk verband bestaat er met de demografische en economische groei ? Over welke evenwicht gaat het ? Hoe schetst ons laatste verslag, in een genuanceerd model, de relatie tussen groei en ontwikkeling om dit evenwicht te vatten ?

Wat is ontwikkeling ? De visie die door de commissie Brundtland onder vuur werd genomen, beschouwt ontwikkeling als iets wat arme landen moeten doormaken om rijk te worden. De visie van het Brundtland-verslag is dat duurzame ontwikkeling beant-

aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.

Dans l'expression « développement durable », un qualificatif est ajouté au mot développement. Nous devons donc nous interroger sur ce qu'est un concept « hors norme » du développement. Le développement d'une société est la transformation de ses conditions de vie — pour le meilleur et pour le pire — en interaction avec ses possibilités de décision et d'action, notamment politiques.

Tous les pays sont en développement mais aucun n'est actuellement en développement durable. Il est très difficile d'« inventer » le développement durable car les horizons temporels des transformations que connaissent nos sociétés sont bien différents.

Il faut de 50 à 500 ans pour créer ou reconstituer des ressources naturelles. L'avenir de nos sociétés peut être raisonnablement envisagé sur une période de 5 à 50 ans. Nous avons une idée relativement précise de l'avenir de la génération actuelle mais nous avons bien du mal à entrevoir celui des générations futures qui vivront dans le même environnement. L'horizon de l'économie va de six mois à cinq ans. Celui de la politique est souvent encore bien plus court.

C'est bien pour cette raison qu'il est intéressant d'essayer d'introduire des références à un développement durable dans un cadre de politique générale. Les différences d'échelles de temps sont considérables ! Les processus décisionnels — via le capital institutionnel — déterminent les réponses politiques relatives aux questions que pose l'évolution des composantes économiques, environnementales et sociales du développement.

L'environnement a fait son apparition sur la scène internationale au Sommet de Stockholm, en 1972. À l'époque, les relations internationales étaient encore régies par la guerre froide. Les négociations étaient menées par les gouvernements, même si certains acteurs de la société civile se manifestaient déjà.

Vingt ans plus tard, à Rio de Janeiro, la société civile était beaucoup plus présente pour discuter, dans la Déclaration de Rio, du rapport entre environnement et développement. Le contexte était relativement euphorique, comme celui qui prévalait après la guerre, lors de l'adoption de la Déclaration des droits de l'homme.

En 2002, à Johannesburg, le contexte international était beaucoup plus sombre. La discussion portait sur la mondialisation. Nous avons vu arriver de nouveaux acteurs du développement durable en masse : les mondes des affaires, des entreprises et des syndicats. Le Sommet de Johannesburg fut le premier sommet à être appelé Sommet du développement durable.

Le principe n° 1 de la Déclaration de Rio de Janeiro — « Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature » — affirme un concept résolument anthropocentrique. Il doit être combiné avec les principes intersectoriels — transversaux — que sont la responsabilité à l'échelle mondiale, l'équité intra et intergénérationnelle, l'intégration socioéconomique et environnementale, la précaution et la participation.

Ces principes rejoignent des valeurs universelles. Lors de sa création, la Fondation des générations futures a mené une enquête qui a permis de mettre en évidence une série de valeurs que ses membres associaient à la notion de développement durable : l'humanisme, la sauvegarde, la diversité, les différences dans une intégration harmonieuse, la prudence et la citoyenneté.

La définition de la Commission Brundtland, avec le principe d'équité intergénérationnelle, apparaît en filigrane dans les cinq

wordt aan de noden van vandaag, zonder de capaciteit te hinderen van de toekomstige generaties om op hun beurt aan hun noden tegemoet te komen.

In de uitdrukking « duurzame ontwikkeling » wordt aan het woord « ontwikkeling » een bepaling toegevoegd. Wij moeten ons dus afvragen wat een « ongewoon » concept van ontwikkeling juist inhoudt. De ontwikkeling van een maatschappij houdt een wijziging van de levensvoorwaarden in — in goede en slechte zin — en een wisselwerking met de mogelijkheden tot beslissen en tot handelen, meer bepaald op politiek vlak.

Alle landen ontwikkelen zich, maar geen enkel land ontwikkelt zich momenteel op een duurzame manier. Het is erg moeilijk om « duurzame ontwikkeling » uit te vinden, aangezien de vergankelijke vooruitzichten van de veranderingen die in onze samenlevingen plaatsvinden, erg verschillen.

Er is 50 tot 500 jaar nodig om natuurlijke grondstoffen voort te brengen of opnieuw aan te vullen. Wat de toekomst van onze samenlevingen betreft, kan er redelijkerwijze 5 tot 50 jaar worden vooruitgekeken. Wij hebben een tamelijk precies idee over de toekomst van de huidige generatie, maar kunnen moeilijk zien hoe dit gaat evolueren voor de toekomstige generaties die in dezelfde omgeving zullen leven. De economische vooruitzichten lopen van zes maanden tot vijf jaar. Politiek wordt er zelfs vaak nog minder ver vooruitgeblikt.

Daarom is het interessant om te proberen verwijzingen naar duurzame ontwikkeling in te lassen in een algemeen beleidskader. De verschillen in tijdschaal zijn opmerkelijk ! De besluitvormingsprocessen — die via het institutionele kapitaal verlopen — bepalen de politieke oplossingen die worden geboden voor problemen die verband houden met de evolutie van de economische, milieugebonden en sociale aspecten van de ontwikkeling.

Het milieu is op de internationale agenda verschenen tijdens de Top van Stockholm, in 1972. De internationale betrekkingen werden destijds nog overschaduwd door de Koude Oorlog. Onderhandelingen werden gevoerd door de regeringen, al kwamen een aantal actoren van het middenveld toen al naar voren.

Twintig jaar later, in Rio, was het middenveld veel zichtbaarder aanwezig om in de Verklaring van Rio het verband te leggen tussen ontwikkeling en milieu. De context was vrij euforisch, zoals de sfeer was net na de oorlog, toen de Verklaring van de rechten van de mens werd aangenomen.

In 2002, in Johannesburg, was de internationale context veel somberder. De discussie ging over de globalisering. Er werden nieuwe actoren betrokken bij de discussie rond duurzame ontwikkeling : de zakenwereld, ondernemingen en vakbonden. De Top van Johannesburg werd als eerste de Top van de duurzame ontwikkeling genoemd.

Beginsel 1 van de Verklaring van Rio de Janeiro — « Mensen staan centraal in de zorg voor duurzame ontwikkeling. Zij hebben recht op een gezond en productief leven in harmonie met de natuur » — bekrachtigt een uitgesproken antropocentrisch concept, dat moet worden gecombineerd met intersectorale — transversale — beginselen, zoals de mondiale verantwoordelijkheid, de intragenerationele en intergenerationele billijkheid, de sociaal-economische en milieu-integratie, het voorzorgsbeginsel en het participatiebeginsel.

Deze beginselen sluiten aan bij universele waarden. Bij zijn oprichting heeft de Stichting voor de toekomstige generaties een onderzoek gehouden waaruit is gebleken dat de leden een aantal waarden in verband brengen met het concept duurzame ontwikkeling : humanisme, bescherming, diversiteit, verschillen in een harmonieuze integratie, voorzorg en burgerzin.

De definitie van de commissie Brundtland, waarin het beginsel wordt bekrachtigd van de intergenerationele billijkheid, stemt

grands principes. Toutefois, la Déclaration de Rio est plus nuancée puisqu'elle comporte aussi le principe d'équité intragénérationnelle.

Les principes de responsabilité et de précaution ont été très difficiles à défendre, notamment au Sommet de Johannesburg, face au point de vue des États-Unis. Ils n'ont d'ailleurs été acquis qu'au prix d'un travail continu. Les principes adoptés à Rio sont souvent rediscutés. À terme, ils risquent de disparaître si l'Union européenne renonce à les défendre.

L'intégration et la participation sont aussi des principes importants mais, dans les négociations internationales, les pays en développement se montrent réticents à leur égard car, pour eux, la lutte contre la pauvreté à court terme prime toute autre considération. Il s'agit souvent d'un frein aux efforts d'intégration à long terme des trois composantes. Quant à la participation, elle n'est pas toujours bienvenue pour des grands pays comme la Chine.

Le développement durable ne consiste pas à donner un coup d'arrêt à la croissance mais bien à améliorer la qualité de la croissance.

Le principe n° 8 de la Déclaration de Rio est ainsi libellé : « Afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les États devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques démographiques appropriées ».

Nous sommes en présence de trois variables fondamentales de la croissance : la démographie, la consommation et la production.

Les objectifs primordiaux d'un développement durable ont été réaffirmés à Johannesburg.

En premier lieu vient l'objectif primordial d'« éradication » de la pauvreté — et non de sa « réduction », une autre nuance très difficile à défendre face aux États-Unis. En deuxième lieu vient l'objectif primordial de modification des modes de consommation et de production « non durables », c'est-à-dire les modes de consommation et de production pratiqués par les populations actuelles qui empêcheront les générations futures de répondre à leurs besoins.

Pour connaître l'avenir, il est intéressant d'étudier le passé. Vous avez sous les yeux un graphique qui illustre la consommation d'énergie par personne par rapport à la population. Nous voyons que dans l'ensemble des pays développés, la surface du rectangle représentant la consommation d'énergie par personne multipliée par la population, c'est-à-dire la consommation d'énergie totale, a doublé entre 1850 et 1900 et a à nouveau doublé entre 1900 et 1950, ainsi qu'entre 1950 et 2000.

Dans le même temps, que s'est-il passé dans les pays en développement ? En 1850, leur consommation d'énergie par tête d'habitant se situait quasiment au même niveau que la nôtre. En 1900, elle n'avait pas bougé. En 1950, guère davantage mais la population avait augmenté. De 1950 à 2000, la population des pays en développement a explosé. La mortalité a diminué, grâce, notamment, à la coopération.

En revanche, la consommation d'énergie par tête d'habitant n'a pas augmenté dans la même proportion que dans nos pays. C'est donc le contenu de leur croissance mêlé à leur manque de croissance qui a donné ce résultat.

En 2000, les surfaces de ces deux rectangles statistiques sont comparables mais elles se présentent de façon très différente. Il n'est donc pas étonnant que les pays en développement, quand ils discutent avec nous, aient envie de faire la nuance entre consommation totale et consommation par tête d'habitant.

overeen met de vijf grote principes. De Verklaring van Rio is echter genuanceerder omdat daarin ook sprake is van intragenerationele billijkheid.

De verantwoordelijkheids- en voorzorgsbeginselen waren moeilijk te verzoenen, met name op de Top van Johannesburg, met het standpunt van de Verenigde Staten. Zij zijn alleen dankzij een blijvende inzet verworven. De in Rio bekrachtigde beginselen worden vaak opnieuw op de helling geplaatst. Als de Europese Unie ze niet meer verdedigt, dreigen ze op termijn te verdwijnen.

De integratie en participatie zijn ook belangrijke beginselen. In de internationale onderhandelingen zijn de ontwikkelingslanden er echter vaak tegen gekant, omdat voor hen de bestrijding van de armoede op korte termijn voorgaat op alle andere overwegingen. Dat remt vaak de inspanningen af voor een integratie op lange termijn van de drie onderdelen. De participatie is dan weer vaak niet echt welkom in grote landen als China.

Duurzame ontwikkeling heeft niet tot doel om groei te beletten, maar om de kwaliteit van de groei te verbeteren.

Beginsel nr. 8 van de Verklaring van Rio luidt : « Om duurzame ontwikkeling en een betere kwaliteit van het leven voor alle mensen te bereiken, zouden Staten niet-duurzame productiewijzen en consumptiepatronen moeten beperken en elimineren en passende demografische beleidsmaatregelen moeten bevorderen ».

Dit zijn de drie fundamentele variabelen met betrekking tot de groei : demografie, consumptie en productie.

De belangrijke doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling zijn opnieuw bekrachtigd in Johannesburg.

De belangrijkste doelstelling is « het uitroeien » van de armoede — dus niet het terugdringen van de armoede —, nog een nuancering die moeilijk te verdedigen viel tegenover de Verenigde Staten. De tweede belangrijke doelstelling was de wijziging van « niet-duurzame consumptie- en productiewijzen », dat wil zeggen productiewijzen en consumptiepatronen van de huidige bevolking, die de toekomstige generaties zullen beletten om in hun behoeften te voorzien.

Om de toekomst te kennen, kan het nuttig zijn het verleden te bestuderen. Voor u hebt u een grafiek die de energieconsumptie per persoon toont in verhouding tot het aantal inwoners. In alle ontwikkelde landen merken we dat de oppervlakte van de rechthoek die wordt verkregen door de energieconsumptie per persoon te vermenigvuldigen met het inwonersaantal, met andere woorden de totale energieconsumptie, is verdubbeld tussen 1858 en 1900, tussen 1900 en 1950, en nogmaals tussen 1950 en 2000.

Wat is er tijdens diezelfde periode gebeurd in de ontwikkelingslanden ? In 1850 lag de energieconsumptie per inwoner er ongeveer op hetzelfde niveau als in de ontwikkelde landen. In 1900 was de energieconsumptie dezelfde gebleven. In 1950 was ze nauwelijks gestegen, maar was de bevolking wel toegenomen. Tussen 1950 en 2000 is de bevolking in de ontwikkelingslanden enorm toegenomen. De mortaliteit is afgenomen, met name dankzij de ontwikkelingssamenwerking.

De consumptie van energie per inwoner is echter niet op dezelfde manier toegenomen als in onze landen. Het is dus de inhoud van hun groei, gecombineerd met het gebrek aan groei, die tot dit resultaat heeft geleid.

In 2000 is de oppervlakte van beide rechthoeken vergelijkbaar maar toch zijn ze heel anders samengesteld. Het is daarom niet verwonderlijk dat de ontwikkelingslanden in de besprekingen met de ontwikkelde landen wilden wijzen op het verschil tussen de totale consumptie en de consumptie per inwoner.

Les prévisions de l'Agence internationale de l'énergie pour 2050 et celles des pays en développement vont dans cette direction. En effet, la croissance de la population, bien qu'elle ralentisse, est néanmoins substantielle à l'horizon 2050.

Que se passerait-il si tout le monde avait le même niveau de vie que nous? Ce ne serait pas soutenable. Le même raisonnement peut être fait pour d'autres ressources naturelles que l'énergie. Par conséquent, notre mode de croissance actuel et son contenu en ressources matérielles doit être modifié.

Si je passe maintenant d'un graphique en termes d'énergie par tête à un graphique en termes d'émission de CO<sub>2</sub> par habitant et que je trace une ligne horizontale correspondant aux recommandations actuelles de l'Union européenne pour les pays développés en 2020, vous voyez où se situe l'évolution vers 2050 et où se situe l'enjeu au niveau de la consommation, en particulier d'énergie fossile. C'est la raison pour laquelle le troisième objectif primordial d'un développement durable réaffirmé à Johannesburg est la protection et la gestion des ressources naturelles, autrement dit le respect des limites de la capacité de charge des écosystèmes.

À droite, vous distinguez l'image d'une petite île ou d'un petit État insulaire. Quand leurs représentants s'expriment aux Nations unies, il est difficile de ne pas être ému. Ces gens sont affolés par la menace qui plane sur leurs populations. C'est aussi pour cette raison que notre mode de vie et le contenu de notre croissance doivent être modifiés: ils comportent des risques importants de réchauffement climatique que d'autres devront supporter.

Dans le dernier rapport fédéral sur le développement durable du Bureau fédéral du Plan, nous mettons en évidence une série de variables importantes des transformations de nos conditions de vie.

Nous mettons aussi en évidence leurs forces directrices: la démographie, la consommation et la production, ainsi que des pressions sur les capitaux humains, environnementaux et économiques, qui sont des stocks sur lesquels notre développement est basé.

Enfin, nous mettons en évidence les effets en retour, les coûts à long terme que la dégradation de ces capitaux pourraient engendrer pour notre développement et même pour notre croissance. Nous soulignons que la décision politique peut jouer un rôle par rapport aux transformations en cours qui ont un impact sur le reste du monde. Nous soulignons que le décideur politique peut s'informer, se baser sur les connaissances relatives à ces systèmes et qu'il peut en retour intégrer ces informations dans des « boucles » que nous appelons, depuis le début de nos travaux, des boucles d'apprentissage de la politique de développement durable.

Je termine en citant Richard Henry Tawney: « Les certitudes d'une époque sont les problèmes de l'époque suivante ».

**Exposé du prof. dr. Hans Bruyninckx, professeur à la KU Leuven et président du Bond Beter Leefmilieu — Vlaanderen**

M. Hans Bruyninckx. — C'est en mon nom personnel que je m'exprimerai aujourd'hui. L'exposé que je vais présenter n'a donc pas vocation à traduire l'un ou l'autre consensus. Il s'agit d'un exposé académique et critique, qui est toutefois étroitement lié à la réalité politique.

Mes points de départ sont les suivants. En premier lieu, je suis intimement convaincu de la nécessité d'une politique axée sur le

De voorspellingen van het Internationaal Energieagentschap voor 2050 en die van de ontwikkelingslanden gaan in die richting. Hoewel de groei vertraagt, zal het bevolkingsaantal tegen 2050 toch substantieel zijn toegenomen.

Wat zou er gebeuren als iedereen dezelfde levenskwaliteit had als wij? Dat zou onhoudbaar zijn. Dezelfde redenering geldt ook voor andere natuurlijke bronnen dan energie. Er moet dus iets veranderen aan onze huidige groeiwijze en de gevolgen ervan voor de materiële bronnen.

Als ik nu van deze grafiek over het energieverbruik per inwoner overstap naar een grafiek die de CO<sub>2</sub>-uitstoot per inwoner illustreert en ik een horizontale streep trek die overeenstemt met de aanbevelingen van de Europese Unie voor de ontwikkelde landen voor het jaar 2020, ziet u hoe de zaken evolueren naar het jaar 2050 en hoe het gesteld is op het vlak van de consumptie, vooral van fossiele energiebronnen. Daarom is de derde, belangrijke doelstelling inzake duurzame energie die in Johannesburg is bekrachtigd, de bescherming en het beheer van de natuurlijke bronnen, met andere woorden het in acht nemen van de grenzen van de draagkracht van de ecosystemen.

Rechts ziet u een afbeelding van een klein eiland, of een kleine eilandstaat. Wanneer de vertegenwoordigers ervan het woord nemen op de vergaderingen van de Verenigde Naties, is het moeilijk om niet ontroerd te raken. Deze mensen zijn doodsbang voor de bedreiging die op de bevolking weegt. Daarom moeten onze levensstijl en de inhoud van onze groei gewijzigd worden: ze brengen immers grote risico's mee op het vlak van de opwarming van het klimaat, waarvan anderen de gevolgen zullen moeten dragen.

In het laatste federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling van het federaal Planbureau, hebben we een aantal belangrijke variabelen met betrekking tot de veranderingen van onze levensomstandigheden belicht.

Daarnaast bekijken we de factoren die deze variabelen sturen: de demografie, de consumptie en de productie, alsook de druk op het menselijk, milieu- en economisch kapitaal, waarop onze ontwikkeling is gebaseerd.

Ten slotte bestuderen we de gevolgen, de impact op lange termijn die de aantasting van deze drie kapitaalsvormen kan hebben op onze ontwikkeling en zelfs op onze groei. We benadrukken dat het beleid deze ontwikkelingen, die ook gevolgen hebben voor de rest van de wereld, kan sturen. Wij benadrukken ook dat de besluitvormers zich kunnen informeren, zich kunnen baseren op de bestaande kennis met betrekking tot deze systemen en dat zij op hun beurt informatie kunnen verstrekken binnen de « lussen » die we sinds het begin van onze werkzaamheden « leerlussen » inzake het duurzame ontwikkelingsbeleid hebben genoemd.

Tot slot citeer ik Richard Henry Tawney: « *Les certitudes d'une époque sont les problèmes de l'époque suivante* ».

**Uiteenzetting door prof. dr. Hans Bruyninckx, hoogleraar aan de KU Leuven en voorzitter van de Bond Beter Leefmilieu — Vlaanderen**

De heer Hans Bruyninckx. — Ik breng vandaag een persoonlijk verhaal en verwoord dus niet een of andere consensus die ergens is bereikt. Het wordt een kritisch academisch verhaal, dat wel sterk gelinkt is aan de beleidsrealiteit.

Ik vertrek daarbij van de volgende uitgangspunten. Ten eerste ben ik persoonlijk zeer sterk overtuigd van de noodzaak van een

développement durable. Le ton critique de mon exposé n'est donc dicté ni par le manque de connaissance de la matière, ni par un manque de conviction sur le sujet.

En deuxième lieu, il n'existe pas de Belgique durable, de Flandre durable, de Wallonie durable, de ville de Gand ou de Bruxelles durable. Une politique axée sur le développement durable doit avoir pour but de soutenir la durabilité globale. Le développement durable est un problème de société global et un problème politique global. Je tiens à souligner au passage que je ne suis pas constitutionnaliste. Je ne m'exprimerai sur les modifications prévues que sous l'angle de leur opportunité stratégique. Je laisse aux spécialistes le soin de se prononcer sur les aspects plus constitutionnels.

En troisième lieu, je souhaiterais préciser que le développement durable est, à mon sens, un processus de changement social et non un domaine politique. Il s'ensuit notamment que les pouvoirs publics ne sont peut-être pas les principaux acteurs en la matière, que le cadre juridique est un instrument, et peut-être pas le plus important, que le développement durable est un défi pour les responsables politiques, et sans doute pas le défi principal.

Que pouvons-nous dire à propos de la Belgique et du développement durable? En comparaison avec d'autres pays, la Belgique dispose, sur le plan institutionnel, d'un cadre relativement solide pour pouvoir mettre en œuvre une politique en matière de développement durable. Notre Constitution comporte déjà pas mal de points d'ancrage possibles qui renvoient à des éléments de développement durable. Nous avons signé et ratifié toute une série de traités internationaux en matière de développement durable, nous sommes membres de l'Union européenne, qui joue un rôle important en la matière, et nous avons adopté la loi de mai 1997 qui consacre toute une série d'éléments au niveau fédéral. Nous ne sommes donc pas mal lotis pour l'instant.

Si l'on examine la réalité politique en matière de développement durable, on est immédiatement frappé par la répartition des compétences. On sait qu'en tant que thème horizontal, le développement durable couvre toutes sortes de domaines stratégiques, depuis le niveau fédéral jusqu'aux niveaux de pouvoir inférieurs, en passant par les régions et les communautés. Et cela se remarque. Ce n'est que très récemment qu'une stratégie nationale a été mise au point. Avant cela, il y avait un plan fédéral et des institutions fédérales et aux niveaux régional et communautaire, des initiatives plus ou moins cohérentes et plus ou moins bien développées, tantôt dotées d'un budget, et tantôt pas. Le plus souvent, tel n'était pas le cas. Toutefois, la quasi-totalité des documents politiques comportaient une référence au développement durable. Il m'arrive de mettre mes étudiants au défi de trouver un document politique dont la première page ne mentionne pas les mots «développement durable». Un document qui ne comporterait pas cette mention serait assurément un document unique. Dans des domaines comme l'environnement, l'aménagement du territoire, la coopération au développement et la mobilité, le développement durable est présent à tous les niveaux. Le thème dispose donc d'un ancrage sur le plan institutionnel.

Il importe toutefois de noter qu'en tant que thème horizontal, le développement durable se heurte à toute une série de rationalités bureaucratiques et financières. En matière de développement durable, il n'existe pour le moment aucune rationalité de financement horizontale de quelque importance.

Il importe aussi de souligner que, dans les comparaisons internationales en matière de développement durable, de durabilité écologique, etc., la Belgique enregistre malheureusement en permanence de piètres résultats.

Elle est l'un des pays européens qui enregistre les scores les plus bas. Face à ce constat, la réaction est toujours triple: on n'a pas utilisé les bons indicateurs, on n'a pas employé les données adéquates les plus récentes et, enfin, la Belgique est un pays

beleid gericht op duurzame ontwikkeling. De kritische toon van mijn verhaal is dus niet ingegeven door het gebrek aan inzicht in de materie en de overtuiging die daar achter steekt.

Ten tweede bestaat er geen duurzaam België, Vlaanderen, Wallonië, Gent, Brussel. Een beleid gericht op duurzame ontwikkeling moet globale duurzaamheid ondersteunen. Duurzame ontwikkeling is een globaal maatschappelijk en beleidsprobleem. In de marge wil ik erop wijzen dat ik geen constitutionalist ben. Alles wat ik over de geplande wijzigingen zeg, is gebaseerd op de beleidsmatige wenselijkheid ervan. De meer constitutionele aspecten laat ik aan de specialisten over.

Ten derde zie ik duurzame ontwikkeling als een proces van maatschappelijke verandering en niet als een beleidsdomein. Dat heeft allerlei gevolgen, zoals het feit dat overheden wellicht niet de belangrijkste actoren zijn, dat het juridisch kader een hulpmiddel is en wellicht niet het belangrijkste, dat duurzame ontwikkeling een uitdaging is voor beleidsverantwoordelijken en wellicht niet de belangrijkste uitdaging.

Wat kunnen we dan zeggen over België en duurzame ontwikkeling? In vergelijking met andere landen heeft België institutioneel een relatief goed kader om rond duurzame ontwikkeling te werken. In onze Grondwet zitten al heel wat mogelijke ankerpunten die verwijzen naar elementen van duurzame ontwikkeling. We hebben allerlei internationale verdragen die verwijzen naar duurzame ontwikkeling, ondertekend en geratificeerd, we zijn lid van de Europese Unie, die zeer belangrijk is voor duurzame ontwikkeling en we hebben de wet van mei 1997 die allerlei zaken federaal verankert. We zijn dus momenteel zeker niet slecht bedeed.

Kijken we naar de beleidsrealiteit met betrekking tot duurzame ontwikkeling, dan valt onmiddellijk de bevoegdheidsverdeling op. Het is bekend dat duurzame ontwikkeling als horizontaal thema zich over allerlei beleidsdomeinen uitstrekt, van het federale niveau, over de gewesten en gemeenschappen, tot de lagere overheden. En dat merkt men ook. De nationale strategie is zeer recent. Daarvoor waren er een federaal plan en federale instellingen en daarnaast initiatieven op gewestelijk en gemeenschapsniveau, die al dan niet coherent en goed ontwikkeld waren en al dan niet met budgetten werden ondersteund. Vaak was dat trouwens niet het geval. Wel stond er in nagenoeg alle beleidsdocumenten een verwijzing naar duurzame ontwikkeling. Ik daag mijn studenten wel eens uit om een beleidsdocument te vinden waar op de eerste bladzijde niet de woorden duurzame ontwikkeling zijn terug te vinden. Dat zou beslist een uniek document zijn. In domeinen als milieu, ruimtelijke ordening, ontwikkelingssamenwerking, energie en mobiliteit komt duurzame ontwikkeling op alle niveaus voor. Institutioneel is het thema dus verankerd.

Wel is het belangrijk vast te stellen dat het als horizontaal thema haaks staat op allerlei bureaucratische en financieringsrationaliteiten. Er is voor duurzame ontwikkeling op het ogenblik geen horizontale financieringsrationaliteit van enig belang.

Ook belangrijk is dat België in internationale vergelijkingen inzake duurzame ontwikkeling, ecologische duurzaamheid, en dergelijke meer, helaas consistent zwak scoort.

In Europa zijn we een van de zwakste landen. De reactie daarop is altijd driedelig: de verkeerde indicatoren zijn gebruikt, niet de meest recente en goede gegevens zijn gebruikt en we zijn ten slotte een dichtbevolkt industrieland, waardoor we op die terreinen

industriel densément peuplé, ce qui nous empêche de réaliser de bons scores dans les domaines en question. Loin de moi l'idée de contester ce troisième argument. La Belgique est effectivement un pays industriel densément peuplé. Il n'en demeure pas moins que, dans la majorité des études comparatives, elle réalise de mauvais scores. La question est de savoir comment nous pouvons remédier à cela. Ce n'est pas parce qu'un pays est densément peuplé qu'il ne doit pas respecter certaines normes. Au contraire.

La proposition de Mme Nyssens précise notamment que le principe du développement durable recueille un large consensus. Je ne suis pas de cet avis. J'en veux pour preuve des études que nous avons réalisées, notamment pour le Conseil fédéral du développement durable. Ce n'est pas le principe général du développement durable qui fait consensus, mais plutôt le fait que l'on y est favorable, ce qui n'est pas du tout la même chose. Qui pourrait d'ailleurs y être opposé? Si l'on examine ce que l'on entend par développement durable, on observe de très grandes divergences de vues. D'après les études, on peut distinguer trois axes dans le débat. Pour d'aucuns, le développement durable est synonyme de durabilité écologique alors que, pour d'autres, ce sont surtout les relations nord-sud qui importent. Entre ces deux pôles, il y a tout un éventail de conceptions possibles. Pour d'aucuns, le développement durable requiert une autre base structurelle de production et de consommation, c'est-à-dire une alternative au système capitaliste de marché, alors que, pour d'autres, le problème peut être résolu par une meilleure application des principes du marché et par l'amélioration de notre capacité technologique. Pour d'aucuns encore, le développement durable est la recherche d'un meilleur équilibre entre écologie, objectifs sociaux et objectifs économiques alors que d'autres le conçoivent actuellement — à ma grande surprise — comme le rétablissement d'un équilibre, partant du principe que l'on a eu tendance, ces dix dernières années, à mettre par trop l'accent sur l'environnement et qu'il est urgent d'intégrer davantage d'objectifs économiques dans la politique environnementale. Il n'y a donc manifestement pas de consensus.

Si nous examinons de manière plus concrète encore les mesures qui sont prises pour chaque domaine, plan ou projet, et les conflits d'intérêts auxquels le nécessaire partage des moyens donne lieu, alors nous constatons qu'il ne reste souvent pas grand-chose de ce consensus.

Je souhaiterais à présent passer en revue les propositions concrètes visant à inscrire le principe du développement durable dans la Constitution.

M. Mahoux déclare à propos de sa proposition d'inscrire le droit à l'eau dans l'article 23 de la Constitution qu'il s'agit d'un acte symbolique. Tel serait effectivement le cas. Cela rejoindrait la politique internationale menée depuis plus de trente ans à propos de l'eau. Dans les traités internationaux et les promesses internationales de toutes sortes, on ne cesse effectivement de redire l'importance de l'eau, et les Nations unies ont proclamé 2003 année internationale de l'eau. Dans les développements de la proposition de M. Mahoux, il est précisé que le fait de « reconnaître, dans notre Constitution, l'eau en tant que droit humain viendrait couronner l'année 2003 ». L'idée d'inscrire quelque chose dans notre Constitution pour couronner une année des Nations unies me paraît assez curieuse en tant que non-constitutionnaliste. Ce qui ne veut absolument pas dire que je ne soutiendrais pas le droit à l'eau pour tout un chacun sur cette planète.

Ensuite, il y a la proposition de Mme Nyssens relative au principe de précaution. Comme vous le savez, c'est dans les années 70 et 80, essentiellement en Allemagne, en Scandinavie, aux Pays-Bas et aussi aux États-Unis, que le principe de précaution a fait son apparition dans la politique environnementale. Il renvoie essentiellement au rôle des connaissances et de la science dans la mise en œuvre des politiques par rapport à l'incertitude et aux risques.

onmogelijk goed kunnen scoren. Het derde element ontken ik zeker niet. We zijn inderdaad een dichtbevolkt industrieland. Dat we in de meeste vergelijkingen zwak scoren blijft echter wel een feit en de vraag is wat we eraan kunnen doen. Het is niet omdat een land dichtbevolkt is, dat bepaalde normen niet moeten worden gehaald. Integendeel.

In het voorstel van mevrouw Nyssens staat onder andere vermeld dat er over het principe van duurzame ontwikkeling een sterke consensus bestaat. Ik ben het daar niet mee eens. Ik baseer me daarvoor op onderzoek dat we onder andere voor de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling hebben gedaan. Over het algemene principe van duurzame ontwikkeling bestaat er geen consensus, wel over het feit dat men er voorstander van is, maar dat is iets heel wat anders. Wie kan er trouwens tegen zijn? Als men nagaat wat men onder het concept duurzame ontwikkeling verstaat, dan vindt men zeer grote verschillen. Uit onderzoek komen daarbij drie assen in het debat naar voor. Voor sommigen gaat het om ecologische duurzaamheid, terwijl anderen de noord-zuidverhoudingen veel belangrijker vinden en tussenin ligt er een heel scala aan opvattingen. Voor sommigen gaat duurzame ontwikkeling over een andere structurele basis voor productie en consumptie, een alternatief voor het kapitalistische marktsysteem, terwijl volgens anderen het probleem kan worden opgelost door het beter toepassen van de marktprincipes en het verbeteren van onze technologische capaciteit. Voor sommigen gaat het dan weer over het streven naar een ander evenwicht tussen ecologie, sociale en economische doelstellingen, terwijl — tot mijn grote verbazing — het voor anderen tegenwoordig blijkt te gaan over het herstellen van een evenwicht. Deze mensen gaan er dan vanuit dat er de afgelopen tien jaar een te grote klemtoon op het milieu lag en dat we dringend meer economische doelstellingen in het milieubeleid moeten integreren. Van een consensus is er dus duidelijk geen sprake.

Kijken we nog meer concreet naar maatregelen per domein, plan of project, waarbij er belangenconflicten ontstaan omdat er middelen te verdelen zijn, dan blijft er van die consensus vaak nog weinig over.

Ik overloop nu even de concrete voorstellen om in de Grondwet naar duurzame ontwikkeling te verwijzen.

Van zijn voorstel over het opnemen van water in artikel 23 in de Grondwet, zegt de heer Mahoux zelf dat het een symbolische daad is. Dat zou het inderdaad zijn. Het zou aansluiten bij meer dan dertig jaar internationaal beleid op het vlak van water. In allerlei internationale verdragen en beloftes wordt inderdaad keer op keer het belang van water herhaald en de VN riep 2003 uit tot internationaal jaar van het water. In de toelichting bij het voorstel van de heer Mahoux staat dat opname van het recht op water in de Belgische Grondwet « het sluitstuk kan worden van het jaar 2003 ». Ik vind het als niet-constitutionalist toch een tamelijk vreemd idee is om als sluitstuk van een VN-jaar iets op te nemen in de Belgische Grondwet. Daarmee heb ik absoluut niet gezegd dat ik het recht op water van iedereen op onze aardbol niet zou steunen.

Dan is er het voorstel van mevrouw Nyssens over het voorzorgsbeginsel. Zoals u weet, ontstond het voorzorgsbeginsel in het milieubeleid in de jaren 1970 en 1980, vooral in Duitsland, Scandinavië en Nederland en ook in de Verenigde Staten. Het verwijst vooral naar de rol van kennis en wetenschap in beleidsvoering met betrekking tot onzekerheid en risico's. Bij uitbreiding wordt het ook toegepast op elementen van het gezondheidsbeleid



Par extension, le principe est aussi appliqué à certains aspects de la politique de santé publique — en particulier, l'épidémiologie — et est en outre déjà intégré dans le cadre de la politique environnementale proprement dite.

Il est l'un des principes de base de la politique environnementale européenne, sur laquelle repose en grande partie notre propre politique environnementale. Toutefois, selon moi, ce n'est pas un indicateur de développement durable. Le concept de développement durable va bien au-delà d'une réflexion sur la manière dont on gère l'incertitude. Le développement durable consiste à éviter que les coûts de notre système de production et de consommation ne soient reportés sur d'autres, que ce soit dans notre propre pays — transfert social —, dans un autre pays — transfert géographique —, ou dans le futur — transfert temporel ou intergénérationnel.

Il ressort des développements des propositions de M. Martens et de Mme Talhaoui, d'une part, et de M. Cornil, d'autre part, que celles-ci sont assez semblables. Elles renvoient au même processus international et aux mêmes définitions de base. Toutefois, la proposition de Mme Talhaoui et de M. Martens est plus précise en ce qui concerne la dimension administrative, internationale, politique et participative. Je ne porte par là aucun jugement de valeur sur l'une des deux propositions. C'est plutôt à l'aune de considérations constitutionnelles que l'appréciation doit se faire, et ce n'est pas de ma compétence.

À mon sens, il y a quatre avantages à inscrire le développement durable dans la Constitution. Premièrement, cela permettrait, en principe, de conférer au développement durable l'ancrage juridique le plus fort. Ensuite, cela permettrait de renforcer l'attention politique et sociale dont ce thème bénéficie, et cette inscription serait aussi l'expression d'un engagement et d'un investissement politiques. C'est un aspect important en soi, car il pourrait contribuer à l'indispensable renforcement et à l'élargissement de l'assise du concept au plus haut niveau. Je souligne cet élément car de nombreuses études internationales réalisées auprès de divers auteurs — entreprises, autorités, ONG — montrent que la clé du changement social réside avant tout dans un engagement et un investissement authentiques au plus haut niveau. En outre, si l'on inscrit le développement durable dans la Constitution, on fera légitimement entrer celui-ci dans la même catégorie que celle des concepts d'égalité, de justice et de liberté. Aux 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles, ces concepts ont été le moteur de grands processus de changement sociaux qui ont donné naissance à des organisations sociales et sont à l'origine de notre modèle d'État-providence. Ces concepts étaient aussi vagues que celui du développement durable mais ils étaient également tout aussi normatifs. En soi, le manque de précision n'est donc pas un inconvénient. Il s'agit essentiellement de concepts qui sont contestés et qui peuvent être concrétisés de deux manières: par un débat de société et par leur transposition effective sous forme de politique. Ce sont, en d'autres termes, des concepts qui se concrétisent et se réalisent par eux-mêmes. Si l'on demande à dix personnes de participer à une discussion théorique de fond sur la liberté et l'égalité, on peut être sûr qu'elles donneront aux concepts dix contenus différents. Mais concrètement aussi, nous n'avons pas donné au concept de liberté le même contenu ni la même forme que les Néerlandais, les Chinois — qui ont également inscrit ce concept dans leur Constitution — et les Américains. Il me paraît donc essentiel de faire figurer le développement durable dans la catégorie en question car on crée de la sorte un concept qui se réalise et se concrétise par lui-même et est ancré dans le cadre juridique suprême. En outre, on consolide ainsi constitutionnellement le lien entre la Constitution et l'ensemble des traités, accords et objectifs internationaux élaborés depuis 40 ans en matière de développement durable.

L'inscription du principe du développement durable dans la Constitution est qualifiée d'acte symbolique dans deux des trois propositions.

À cet égard, je tiens quand même à lancer une mise en garde. Si l'on considère le fait d'inscrire le développement durable dans la

— épidémiologische zaken — en het is bovendien al opgenomen in het milieubeleidskader op zich.

Het is één van de uitgangspunten van het Europees milieubeleid, dat de grondslag vormt voor een groot deel van ons eigen milieubeleid. Volgens mij is het echter geen proxy voor duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling gaat veel verder dan bedenkingen over hoe we omgaan met onzekerheid. Duurzame ontwikkeling gaat over het vermijden dat de kosten van ons productie- en consumptiesysteem worden afgewenteld op anderen, in eigen land — sociale afwenteling —, elders — geografische afwenteling — of later — temporele of intergenerationele afwenteling.

Uit de toelichtingen bij de voorstellen van de heer Martens en mevrouw Talhaoui enerzijds en van de heer Cornil anderzijds blijkt dat ze vrij gelijklopend zijn. Er wordt verwezen naar hetzelfde internationale proces, naar dezelfde basisdefinities. Het voorstel van mevrouw Talhaoui en de heer Martens is echter meer geconcretiseerd met betrekking tot de bestuurlijke, internationale, beleidsprinciële en participatorische dimensie. Ik vel hiermee geen waardeoordeel over een van beide voorstellen. Dat moet eerder gebeuren vanuit grondwettelijke overwegingen en daar ben ik niet voor bevoegd.

Ik zie een viertal voordelen van een opname in de Grondwet. Ten eerste ontstaat daarmee in principe de meest fundamentele juridische verankering. Ten tweede zou het de politieke en maatschappelijke aandacht voor het thema kunnen versterken en is het ook een uiting van politiek engagement en *commitment*. Dat is op zich belangrijk, omdat het kan bijdragen tot een zeer noodzakelijke versterking en verbreding van het draagvlak voor het concept aan de top. Ik onderstreep dit, omdat uit vele internationale studies onder allerlei actoren, zowel bedrijven, overheden als NGO's, blijkt dat vooral het echte engagement en het echte *commitment* aan de top de sleutel tot maatschappelijke verandering is. Bovendien komt duurzame ontwikkeling door opname in de Grondwet terecht in dezelfde categorie als de begrippen « gelijkheid », « rechtvaardigheid » en « vrijheid ». In de 19<sup>e</sup> en de 20<sup>e</sup> eeuw vormden deze begrippen de motor van grote maatschappelijke veranderingsprojecten waarrond sociale organisaties ontstonden en waardoor we een welvaartsstaatsmodel hebben uitgebouwd. Die begrippen waren even vaag als het begrip duurzame ontwikkeling, maar ook even normatief. Vaagheid op zich is dus geen nadeel. Het zijn essentieel gecontesteerde begrippen, die op twee manieren invulling krijgen: in een maatschappelijk debat en in de effectieve omzetting ervan naar een beleid. Het zijn met andere woorden zichzelf concretiserende en realiserende begrippen. Vraag tien mensen over « vrijheid en gelijkheid » een fundamentele en theoretische discussie te voeren en men krijgt tien verschillende invullingen. Maar ook concreet hebben wij het begrip « vrijheid » anders ingevuld en gerealiseerd dan de Nederlanders, de Chinezen — die het ook in hun Grondwet hebben staan — en de Amerikanen. Ik vind het dus zeer belangrijk dat duurzame ontwikkeling in deze categorie begrippen terecht komt, want daardoor creëert men een zichzelf concretiserend en realiserend concept dat op het allerhoogste juridische niveau verankerd is. Bovendien krijgt men een grondwettelijke versterking van de relatie tussen de Grondwet en 40 jaar internationale verdragen, overeenkomsten en doelstellingen over duurzame ontwikkeling.

Het opnemen van duurzame ontwikkeling in de Grondwet wordt in twee van de drie voorstellen een symbolische daad genoemd.

Ik wil u hiervoor toch waarschuwen. Als men het opnemen van duurzame ontwikkeling in de Grondwet als een louter symbolische

Constitution comme un acte purement symbolique, on agit de la même manière que les Américains, qui ont inscrit aussi le droit au bonheur dans leur Constitution. C'est la légitimité tant de la Constitution que du concept de développement durable qui en pâtirait alors. Tel ne me paraît pas être le but. Peut-être est-il un peu péremptoire de ma part de dire cela, mais il y a trente ans, nous prenions déjà l'engagement, plan stratégique après plan stratégique, de consacrer 0,7% de notre PNB à l'aide au développement. Qui y croit encore après toutes ces années? C'est une promesse qui s'est pour ainsi dire banalisée.

Si nous inscrivons le principe du développement durable dans la Constitution, comment ferons-nous donc pour qu'il soit effectivement respecté? Cela ne me paraît pas si simple. Puis-je en tant que citoyen me présenter devant un tribunal et soutenir que l'autorité a violé mon droit au développement durable? Je serais curieux de voir cela.

Je conclus. Il n'est pas nécessaire d'inscrire le développement durable dans la Constitution pour mener une politique résolue en ce domaine. Nombreux sont les pays qui mènent une politique forte en matière de développement durable sans en avoir inscrit le principe dans leur Constitution. Il n'en reste pas moins que cette insertion pourrait être un signal majeur et l'expression d'un soutien à la mise en œuvre d'une politique, à condition — et ce sont là des éléments très importants pour moi — que toutes les parties concernées à quelque niveau que ce soit, y compris au niveau international, s'investissent activement dans le domaine et que le principe du développement durable soit rendu contraignant. Il faut aussi que le développement durable cesse d'être perçu comme un « appendice » de la politique ordinaire et ne puisse pas être considéré comme incompatible avec les vrais enjeux, comme la compétitivité de l'économie. Cette dernière est d'ailleurs cruciale à mes yeux, mais il faut néanmoins rompre avec l'idée que compétitivité et développement durable ne sont pas compatibles. C'est là une affirmation inexacte. Le développement durable ne peut pas, en d'autres termes, être considéré comme une politique de deuxième ou de troisième ordre car il ne mériterait pas alors de figurer dans la Constitution. Il doit donc être une politique de premier plan.

Je suis favorable sur le plan du principe à l'inscription du développement durable dans la Constitution, même si certaines conditions marginales m'inspirent un certain scepticisme.

#### **Exposé du prof. dr. Emmanuel Sérusiaux, professeur à l'Université de Liège et président de la Société wallonne des Eaux**

M. Sérusiaux. — Vous vous souvenez de cette belle journée d'août 1999, lorsque, émigrés pour quelques jours ou quelques heures dans le petit coin de Provence belge qu'est la région de Torgny, nos concitoyens se sont émerveillés qu'à l'heure précise, que dis-je à la seconde précise où les médias l'avaient annoncé depuis des mois, le cône d'ombre de l'éclipse totale du soleil s'inscrivait sur le sol national. Toujours à la micro-seconde prévue, le disque solaire s'effaca derrière la lune, tout à coup devenue un masque noir, et la couronne neigeuse de lumière un peu glacée s'inscrivit dans le ciel. Quel spectacle, quelle mise en scène, quel réglage : tout s'est déroulé exactement comme prévu.

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, chers collègues et amis, mesdames, messieurs,

Ces quelques mots d'introduction, intrigants — du moins je l'espère — vous auront convaincu que j'avais choisi de placer mon intervention dans des périmètres moins juridiques et peut-être plus ciblés quant à l'articulation du développement durable et de la chose publique.

daad ziet, dan doet men hetzelfde als de Amerikanen die « *the right to happiness* » ook in hun Grondwet hebben staan. Op die manier verminderd men de legitimiteit van zowel de Grondwet als het concept duurzame ontwikkeling en dat lijkt me niet de bedoeling te zijn. Misschien is het een beetje stout om het te zeggen, maar we vermelden ook al 30 jaar in het ene beleidsplan na het andere, dat we 0,7% van ons BNP aan ontwikkelingshulp gaan uitgeven. Wie gelooft dat nog op de duur? Het is bijna een trivialisering van die belofte.

Als we duurzame ontwikkeling in de Grondwet zetten, hoe maken we dat dan afdwingbaar? Dat lijkt me niet zo eenvoudig. Kan ik als burger naar een rechtbank gaan en zeggen dat de overheid mijn recht op duurzame ontwikkeling heeft geschonden? Ik wil het zien gebeuren.

Ik besluit. Duurzame ontwikkeling opnemen in de Grondwet is niet nodig om een sterk beleid van duurzame ontwikkeling te voeren. Er zijn heel wat landen met een sterk beleid inzake duurzame ontwikkeling die het principe niet in hun Grondwet hebben staan. Het kan echter wel een belangrijk signaal zijn en een ondersteuning bij het voeren van een beleid, indien — en dat is voor mij zeer belangrijk — het gekoppeld is aan een stevige implementering door alle actoren en op alle niveaus, ook internationaal, en als het afdwingbaar wordt gemaakt. Duurzame ontwikkeling moet ook verlost geraken van het imago dat het een « nagedachte » is bij het normale beleid en mag niet beschouwd worden als tegenstrijdig met de echte kernbelangen, zoals de concurrentiekracht van de economie. Dit laatste is voor mij overigens een zeer belangrijk kernelement, maar we moeten afstappen van het idee dat duurzame ontwikkeling daarmee in tegenstrijd is, want dat is het niet. Duurzame ontwikkeling mag met andere woorden niet worden beschouwd als een beleid van tweede of derde rang, want dan verdient het niet om in de Grondwet te staan. Het moet dus een eersterangsbeleid zijn.

Op principiële gronden ben ik voorstander van het opnemen van duurzame ontwikkeling in de Grondwet, maar ik ben redelijk sceptisch over bepaalde randvoorwaarden.

#### **Uiteenzetting door prof. dr. Emmanuel Sérusiaux, hoogleraar aan de Université de Liège en voorzitter van de Société wallonne des Eaux**

De heer Sérusiaux. — U herinnert zich vast die mooie dag in augustus 1999 toen onze landgenoten die voor enkele dagen of enkele uren waren uitgeweken naar het kleine stukje Belgische Provence dat de regio Torgny vormt, verstomd stonden omdat precies op het uur, en zelfs precies op de seconde die in de media al maanden werden aangekondigd, de schaduw van de volledige zonne-eclips op het nationale grondgebied viel. Op de voorspelde microseconde verdween de zon achter de maan, die plots een zwart masker werd, en verscheen de sneeuw witte kroon van bevroren licht in de hemel. Wat een spektakel, wat een *mise en scène*, wat een afstelling : alles is precies verlopen zoals voorspeld.

Mevrouw de voorzitter, Dames en Heren senatoren, waarde collega's en vrienden, dames en heren,

Uit mijn — naar ik hoop — intrigerende inleiding, hebt u al begrepen dat ik ervoor gekozen heb om het verband tussen duurzame ontwikkeling en de politiek vanuit een minder juridisch en misschien meer gericht oogpunt te bekijken.

Je vous remercie très sincèrement de m'avoir convié à ce colloque, non seulement parce qu'il m'a permis de revoir bien des amis mais aussi parce que la préparation de mon intervention m'a permis ce week-end de me replonger dans la trame même de la politique de l'environnement et du développement.

La configuration de l'écologie et la détermination de son périmètre de compétences, telles que proposées par l'américain Odum, le français François Ramade ou le belge Paul Duvigneaud dans les deux décennies de l'après-guerre, ont mobilisé les modèles cybernétiques pour l'analyse du fonctionnement des milieux naturels désormais appelés écosystèmes. Les boucles de rétroaction mettent en place des dispositifs de coordination et de régulation entre les différents compartiments des écosystèmes, et l'analyse des flux et des stocks d'énergie et de matière qui les traversent constitue le couronnement de la discipline.

La Synthèse Ecologique, pour reprendre le titre de l'ouvrage fondateur de Paul Duvigneaud, entamé en 1962 à la demande du ministre de l'Education Nationale et de la Culture, est toujours le textbook de référence dans nos enseignements. Le paradigme dans lequel il s'insère résolument a ainsi pu faire croire que les systèmes naturels étaient à l'équilibre, ou tendaient spontanément vers cet état, et que leur fonctionnement s'apparentait à l'horlogerie de précision. Toute perturbation de cet équilibre pose dès lors problème et seul le scientifique est à même d'expliquer le dérèglement et de proposer la solution. Sous cette approche, la politique environnementale a ainsi été définie comme la réparation technique du mécanisme de l'horloge, étant bien entendu qu'il faut recourir à l'expert pour la faire.

Tel est d'ailleurs bien un des termes de référence de la politique environnementale dont les bases ont été jetées en 1970 lors de l'Année Européenne de la Conservation de la Nature, mise sur pied par le Conseil de l'Europe : l'État doit s'entourer d'experts et leur mission est de décrire ce qui va arriver si telle décision est prise ou tel acte commis, et de proposer les moyens à mettre en œuvre pour remettre le système à l'équilibre. C'est la logique même de l'étude d'incidence sur l'environnement.

Ce que le développement des sciences de l'environnement nous a amenés à comprendre au cours des vingt dernières années, et c'est ce qui va nous amener au principe de précaution, c'est précisément que ce paradigme n'est pas vérifié.

Pour résumer directement le propos, on peut dire, en s'inspirant des écrits de notre excellent collègue français Patrick Blandin, que : « Tous les phénomènes relatifs au monde vivant s'inscrivent dans une histoire qui ne se répète pas. Tout fragment de la biosphère, tel qu'on peut l'observer, est le produit local d'une histoire singulière : il est définitivement unique. Entre d'une part la vision positiviste d'un écosystème-concept, fondement d'une généralisation à l'échelle du monde de quelques lois de flux d'énergie et de matériaux, et, d'autre part, l'observation fine, dégagée de toute trace de philosophie essentialiste, du monde qui nous entoure et qui conduit à constater que tout cela est intrinsèquement particulier et transitoire, le choix aujourd'hui est bien de privilégier la seconde approche. »

C'est bien à cela que renvoie l'émergence d'un de ces instruments nouveaux qu'est le principe de précaution, aujourd'hui quasi universellement reconnu — comme nous le rappelle l'excellent avis du Conseil Fédéral pour un Développement Durable d'octobre 2000 — : dans le champ de l'environnement naturel, la prévisibilité scientifique n'existe guère, elle est limitée par la nature même des écosystèmes. C'est bien au politique que le choix revient, c'est bien aux élus qu'appartient la décision.

Même s'il peut apparaître outrageant de mêler les deux sujets dans la même phrase, on peut relever que le colloque que la

Ik dank u heel oprecht voor uw uitnodiging op dit colloquium, niet alleen omdat ik er de gelegenheid heb heel wat vrienden terug te zien, maar ook omdat de voorbereiding van mijn toespraak me dit weekend de gelegenheid heeft geboden me opnieuw intensief bezig te houden met de achtergrond van het milieu- en ontwikkelingsbeleid.

De configuratie van de ecologie en de bepaling van haar bevoegdheidsperimeter, zoals ze werden voorgesteld door de Amerikaan Odum, de Fransman François Ramade of de Belg Paul Duvigneaud in de twee decennia na de oorlog, hebben geleid tot de cyberneticamodellen gemobiliseerd voor het analyseren van de werking van de natuurlijke omgevingen die voortaan ecosystemen werden genoemd. De biofeedback brengt coördinatie- en regelingsystemen tussen de diverse compartimenten van de ecosystemen tot stand en de analyse van de stromen en voorraden van energie en materie die er doorheen komen is de bekroning van de discipline.

« La Synthèse Ecologique », dat is de titel van het baanbrekende werk van Paul Duvigneaud, dat hij in 1962 op verzoek van de minister van Onderwijs aanvatte, is nog steeds het belangrijkste tekstboek in ons onderwijs. Het paradigma waarbij het resoluut aansluit, heeft geleid tot het geloof dat de natuurlijke systemen in evenwicht waren, of spontaan naar die toestand toegroeiden en dat de werking ervan vergelijkbaar was met de productie van kwaliteitshorloges. Elke verstoring van dat evenwicht levert dan problemen op en alleen de wetenschapper kan de ontregeling verklaren en de oplossing aandragen. Met die aanpak werd het milieubeleid gedefinieerd als de technische herstelling van het horlogemechanisme, waarvoor natuurlijk een beroep op de deskundige moet worden gedaan.

Dat is overigens één van de sleutelwoorden in het milieubeleid, waarvan de basis werd gelegd in 1970, tijdens het Europees Jaar voor Natuurbehoud, dat door de Raad van Europa werd georganiseerd : de Staat moet zich omringen met deskundigen en hun taak is te beschrijven wat er zal gebeuren wanneer die beslissing wordt genomen of die handeling wordt gesteld, en de middelen voor te stellen die moeten worden ingezet om het systeem opnieuw in evenwicht te brengen. Dat is de logica zelf van het milieueffectenrapport.

Wat de ontwikkeling van de milieuwetenschappen ons de jongste twintig jaar heeft helpen begrijpen, is dat dit paradigma niet gevestigd is en dat zal ons tot het voorzorgsbeginsel brengen.

Om rechtsreeks de stelling samen te vatten, aan de hand van de geschriften van onze uitstekende Franse collega Patrick Blandin, kunnen we stellen dat alle verschijnselen van de levende wereld in een geschiedenis thuishoren die zich niet herhaalt. Elk fragment van de biosfeer is het plaatselijke resultaat van een bijzondere geschiedenis : het is eens en voorgoed uniek. Tussen de positivistische visie van een concept-ecosysteem, dat de grondslag is voor een algemene toepassing op wereldschaal van enkele wetten van energie- en materiële stromen, en anderzijds de gedetailleerde observatie, vrij van elk spoor van essentialistische filosofie, van de wereld die ons omringt, welke ons doet vaststellen dat dit alles intrinsiek bijzonder en voorbijgaand is, kiezen we vandaag wel degelijk voor de tweede aanpak.

Dat is ook de reden waarom een nieuw beginsel, het voorzorgsbeginsel, ingang heeft gevonden. Vandaag is dat beginsel wereldwijd erkend, zoals blijkt uit het uitstekend advies van de Federale Raad voor duurzame ontwikkeling van oktober 2000 : in een natuurlijk milieu is er nauwelijks sprake van wetenschappelijke voorspelbaarheid, wegens de aard zelf van de ecosystemen. De keuze komt dus aan de politiek toe; het zijn de verkozenen die de beslissingen moeten nemen.

Hoewel het ongepast kan lijken om beide onderwerpen samen in eenzelfde zin te behandelen, zij toch opgemerkt dat zowel het

Politique Scientifique Fédérale a organisé fin de semaine dernière sur les espèces invasives et la stratégie adoptée pour la gestion du risque d'apparition d'un virus recombinant de grippe aviaire et de grippe humaine participent tous deux à l'illustration du propos. Ce qui va arriver ne peut être décrit de façon précise: le modèle, parfois les modèles, sont entourés de probabilités et d'incertitudes. Ce qui doit être fait, c'est préparer et maîtriser le processus de communication et d'action, de l'action préventive et curatrice. Et je précise bien les termes: il s'agit bien de préparer et maîtriser la communication, la prévention et l'action curatrice. Jean-Pierre Berland, directeur de recherche à l'INRA en France, déclarait de façon radicale dans le journal «Le Monde» à propos des systèmes biologiques: «Il n'y a pas de preuve scientifique permettant la prise éclairée de décision. Et il n'y en aura pas.»

Le principe de précaution, avec l'angle sous lequel je l'ai abordé — et ce n'est bien sûr qu'un des angles d'approche; les interventions de mes collègues vous le montrent —, est donc le renvoi en politique de ce que le monde vivant, c'est-à-dire la seule planète qui est la nôtre, ce monde vivant est intrinsèquement contingent. Nous sommes en face d'un processus, d'une dynamique. Il signifie donc que les choix reviennent aux politiques, et que ces choix, s'ils sont et seront documentés par les contributions scientifiques, sont des choix véritables, des choix de société. Ils doivent donc être démocratiques et transparents.

Convenons que le principe de précaution, s'il nous rappelle que l'avenir n'est pas écrit et que le pire n'est donc pas sûr, est souvent coloré de la peur du lendemain, et de la peur du changement. Dit plus simplement, il est aussi l'expression de l'adresse aux élus «Faites bien attention!». Il peut aussi être une expression sociale du temps que notre époque ne permet plus de perdre, et peut donc aussi être le souhait du «Arrêtez: je veux descendre». Le Parlement Wallon a connu ce débat, et a, le 27 mai 2004, adopté le livre I<sup>er</sup> du Code de l'Environnement, dont l'article 3 contient les grands principes de la gestion de l'environnement, et cite, en premier lieu, le principe de précaution. En adoptant sa formulation classique qui dit que l'absence de certitude scientifique n'est pas un prétexte pour ne pas adopter les mesures nécessaires à prévenir et à réparer l'environnement.

Le principe de précaution est, comme je l'ai déjà indiqué, l'un des concepts et outils nouveaux, enfin presque, émergeant du rapport Bruntland et des différents textes adoptés à Rio en 1992. Il n'est pas le seul, et dans la mesure où les auditions de votre Commission aujourd'hui portent sur le développement durable, je souhaite en aborder un autre aspect qui retient mon attention au-delà du principe de précaution: la logique de la croissance économique.

Nous savons tous que la croissance économique est indispensable pour développer l'emploi et pour assurer le bien-être économique, social et culturel des plus âgés et des générations qui vont nous suivre. Les seuls besoins en termes de revenus et de soins de santé de la génération du *baby-boom* exigent une augmentation des richesses. Nous savons aussi que cette création de richesses s'accompagne souvent d'une augmentation de la pression sur l'environnement, et donc sur les ressources naturelles et sur ses capacités à les reconstituer.

Le Président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso, déclarait la semaine dernière que l'objectif d'assurer 50% de notre consommation énergétique grâce aux énergies renouvelables d'ici 20 ans était possible. Le gouvernement wallon décidait, aussi la semaine dernière, d'imposer des normes strictes sur l'isolation et les modes d'alimentation en énergie des bâtiments, lors de leur construction ou de leur rénovation. De telles mesures assurent un découplage entre la croissance économique et la pression environnementale: de tels dispositifs sont essentiels, fondateurs de l'avenir et doivent devenir structurels. C'est très certainement une des déclinaisons opérationnelles souhaitées par

colloquium dat het Federale Wetenschapsbeleid vorige week geeft georganiseerd over de invasieve soorten als de strategie om het hoofd te bieden aan het mogelijke opduiken van een virus dat de vogelgriep met de menselijke variant combineert, tot hetzelfde besluit leiden. Men kan niet in detail beschrijven wat er zal gebeuren: het model, of soms de modellen, moeten rekening houden met waarschijnlijkheden en onzekerheden. Wat moet gebeuren, is het voorbereiden en beheersen van de communicatie, de preventie en het curatieve optreden. Die termen zijn belangrijk: het gaat er wel degelijk om de communicatie, de preventie en het curatieve optreden voor te bereiden en te beheersen. Jean-Pierre Berland, onderzoeksdirecteur bij het Franse INRA, verklaarde in radicale bewoordingen in de krant *Le Monde* in verband met de biologische systemen dat er geen wetenschappelijk bewijs bestaat waarop een verlichte besluitvorming kan stelen. En dat het ook nooit zal bestaan.

Het voorzorgsbeginsel, vanuit dit oogpunt — één van de vele mogelijke oogpunten, zoals de uiteenzettingen van mijn collega's aantonen — is dus de doorverwijzing naar de politiek van het intrinsiek accidentele van ons milieu, onze planeet. Het is een dynamisch proces. De keuze komt dus aan de politici toe, en die keuzes stelen weliswaar op wetenschappelijke bijdragen, maar zijn werkelijke maatschappelijke keuzes. Zij moeten dus democratisch en transparant zijn.

Het voorzorgsprincipe, dat ons eraan herinnert dat de toekomst ongeschreven en dus onzeker is, wordt al te vaak ingegeven door angst voor wat komen kan en voor verandering. Het is ook een waarschuwing aan het adres van de verkozenen: «Let goed op!». Het kan ook de maatschappelijke uitdrukking zijn van de tijd die ons vandaag niet langer gegund wordt, en van de wens om ermee te stoppen en af te haken. Het Waals Parlement heeft dit debat gevoerd en op 27 mei 2004 het eerste boek van de *Code de l'Environnement* aangenomen, waarvan artikel 3 de algemene beginselen van het milieubeheer opsomt, met als eerste het voorzorgsbeginsel. Het neemt de klassieke formulering over door te stellen dat het uitblijven van wetenschappelijke zekerheid geen voorwendsel kan zijn om geen maatregelen te treffen teneinde het milieu te beschermen en te herstellen.

Zoals ik al aangegeven heb, is het voorzorgsbeginsel een van de nieuwe, of toch bijna nieuwe, concepten en instrumenten die voortkomen uit het Bruntland-verslag en de verschillende teksten die in Rio in 1992 zijn aangenomen. Het is niet het enige, en aangezien de hoorzittingen in uw commissie vandaag handelen over de duurzame ontwikkeling, wil ik er een ander aspect van toelichten dat ik naast het voorzorgsbeginsel belangrijk vind: de economische groei.

Iedereen weet dat de economische groei onontbeerlijk is om werkgelegenheid te scheppen en de economische, sociale en culturele welvaart van de ouderen en de volgende generaties veilig te stellen. Alleen al de behoeften op het vlak van inkomen en gezondheidszorg van de baby-boomgeneratie vereisen een toename van de welvaart. Die toename van de welvaart gaat vaak gepaard met een hogere druk op het milieu, en dus op de natuurlijke rijkdommen en de mogelijkheid om die te herstellen.

De voorzitter van de Europese Commissie, de heer José Manuel Barroso, heeft vorige week verklaard dat de doelstelling om binnen 20 jaar 50% van onze energie met hernieuwbare energiebronnen te produceren, haalbaar was. De Waalse regering heeft ook vorige week beslist om strikte normen op te leggen inzake isolatie en energievoorziening voor de bouw of verbouwing van gebouwen. Dergelijke maatregelen zorgen ervoor dat de economische groei niet ten koste gaat van het milieu. Zij zijn essentieel, toekomstgericht en moeten structureel worden. Dit zijn zeker sommige van de operationele voorbeelden van wat duurzame ontwikkeling inhoudt, en waartoe de vorige spreker heeft opge-

mon prédécesseur à cette tribune, ce qu'est le développement durable. Ils ne le sont guère aujourd'hui car il semble bien manquer un cadre théorique pour les appréhender, et donc pour les promouvoir et les implémenter. De ce point de vue, à savoir la création d'outils économiques nouveaux, le Protocole de Kyoto, sous l'impulsion de l'administration américaine d'alors, avait été particulièrement novateur. Appelé à gérer une pression environnementale insoutenable (la croissance de l'émission des gaz à effet de serre), le Protocole s'est attaché à créer des outils économiques nouveaux. D'une part, les droits d'émission, ce qui a pour effet direct de faire entrer la gestion durable de l'environnement dans les actifs d'une entreprise, et non plus seulement comme une charge d'exploitation, et d'autre part, les mécanismes flexibles, ce qui a pour effet direct de mettre en place des partenariats internationaux sur les technologies propres.

En Région Wallonne, le décret du 20 décembre 2001 sur les conventions environnementales a créé le cadre juridique pour, notamment, encadrer les obligations de reprise des déchets. Le prix de la reprise et du traitement du déchet que représentera le produit lorsqu'il sera en fin de vie est déjà inclus dans son prix de vente, et déjà injecté dans la filière économique correspondante. De tels mécanismes de découplage doivent être obstinément conçus et mis en œuvre. Lorsqu'on lit les rapports sur l'avenir de l'environnement mondial du Programme des Nations unies pour l'Environnement, que ce soit pour les pays émergents du Sud-Est asiatique ou pour les pays occidentaux, on constate immédiatement que nous en sommes très loin.

J'ai donc choisi, dans cet exposé que vous m'avez donné l'occasion de vous présenter et que j'ai voulu bref et bien ciblé, de souligner deux aspects qui me paraissent essentiels pour un développement durable :

— la nécessité du débat démocratique et transparent quant à l'utilisation du principe de précaution car la science ne décrira pas l'évolution des écosystèmes et de leurs composants;

— la nécessité d'organiser le découplage entre la croissance économique et la pression sur les ressources naturelles.

La prochaine éclipse totale du soleil qui pourra être vue de Belgique est organisée en 2153, le 23 janvier à 12 : 02, à Liège bien sûr. Nous y serons tous bien évidemment.

### Échange de vues

M. le président. — M. Sérusiaux a rappelé des repères chronologiques. Il a mis l'accent sur les deux grandes idées, le principe de précaution et le principe de croissance économique. Je l'en remercie. Son intervention alimentera certainement nos réflexions.

Mme Isabelle Durant (ÉCOLO). — Le concept de développement durable a gagné en légitimité. À présent, nous sommes dans le vif du sujet. Toutes les propositions respectent la volonté du pré-constituant, qui avait ouvert cet article à révision. Je suis cependant étonnée, et même un peu déçue, par le fait que le Conseil fédéral de développement durable ne se soit pas vraiment avancé quant à l'opportunité de reprendre les principes du développement durable dans la Constitution. Pourquoi cette frilosité ?

M. Bruyninckx, du *Bond Beter Leefmilieu*, a quant à lui été très clair.

Je pense personnellement que l'inscription dans la Constitution est une condition nécessaire mais pas suffisante. Il faudrait se doter d'autres outils. Le volet vertical est bien pris en compte. Certaines propositions affirment que cela concerne l'État fédéral, d'autres

roepen. Zij blijven vandaag te beperkt, omdat er nog geen theoretisch kader bestaat om ze in onder te brengen, en dus aan te moedigen en uit te voeren. Voor het scheppen van nieuwe economische instrumenten is het Protocol van Kyoto dank zij de toenmalige VS-administratie bijzonder vernieuwend geweest. Om het hoofd te bieden aan een onhoudbare druk op het milieu (de stijging van de uitstoot van broeikasgassen), heeft het Protocol nieuwe economische instrumenten in het leven geroepen. Enerzijds is er de invoering van de emissierechten, met als rechtstreeks gevolg dat het duurzame milieubeheer in de activa van een bedrijf, en niet meer alleen als een exploitatielast, wordt opgenomen, en anderzijds zijn er de flexibele mechanismen, waardoor internationale partnerschappen betreffende schone technologieën tot stand kunnen komen.

In het Waalse Gewest voorziet het decreet van 20 december 2001 over de milieuconventies in een juridische regeling van de verplichtingen inzake afvalterugname. De prijs voor terugname en de behandeling van het afval op het levenseinde van het product wordt reeds opgenomen in de verkoopprijs en wordt reeds in het overeenkomstige economische circuit geïnjecteerd. Dergelijke ontkoppelingmechanismen moeten absoluut uitgewerkt en uitgevoerd worden. Maar wanneer men de verslagen van het *United Nations Environment Programme* leest over de toekomst van het milieu op onze planeet, zowel die voor de opkomende landen van Zuidoost-Azië als die voor de westerse landen, stelt men onmiddellijk vast dat zulks nog lang niet het geval is.

In deze uiteenzetting die ik voor u mocht houden en die ik bondig en ter zake heb willen houden, wil ik dus twee aspecten benadrukken die me essentieel lijken voor een duurzame ontwikkeling :

— de noodzaak van een democratisch en transparant debat over het gebruik van het voorzorgsbeginsel, aangezien de wetenschap de evolutie van de ecosystemen en hun componenten niet zal beschrijven;

— de noodzaak om de economische groei los te koppelen van de druk op de natuurlijke rijkdommen.

De volgende volledige zonsverduistering boven België zal plaatsvinden in 2153, de 23e januari om 12 :02, te Luik wel te verstaan. Wij zullen er natuurlijk allen aanwezig zijn.

### Gedachtewisseling

De voorzitter. — De heer Sérusiaux heeft een aantal chronologische aanknopingspunten in herinnering gebracht. Hij benadrukte twee hoofdgedachten, het voorzorgsbeginsel en het beginsel van de economische groei. Ik dank hem ervoor. Zijn uiteenzetting zal ongetwijfeld stof tot discussie opleveren.

Mevrouw Isabelle Durant (ÉCOLO). — Het begrip duurzame ontwikkeling heeft aan legitimiteit gewonnen. Wij komen nu tot de kern van de zaak. Alle voorstellen tonen respect voor de wil van de preconstituante, die dit artikel voor herziening vatbaar heeft verklaard. Ik ben echter verbaasd, en zelfs een beetje ontgoocheld, over het feit dat de Federale Raad voor duurzame ontwikkeling zich niet echt heeft uitgesproken over de wenselijkheid van een opname van de beginselen van de duurzame ontwikkeling in de Grondwet. Waarom is men zo terughoudend ?

De heer Bruyninckx, van de *Bond Beter Leefmilieu*, is wel heel duidelijk geweest.

Ik meen persoonlijk dat het opnemen in de Grondwet een noodzakelijke maar ontoereikende voorwaarde is. Wij moeten ook andere instrumenten ontwikkelen. Er wordt wel rekening gehouden met het verticale aspect. Sommige voorstellen vinden dat

disent que cela concerne les pouvoirs publics dans leur ensemble et donc aussi les régions, les communes et les provinces. Par contre, le volet horizontal, qui permet d'assurer une vision globale du développement durable, fait défaut. Je crois que nous pourrions faire référence à une loi-cadre qui instaurerait une procédure obligatoire pour toute décision publique.

Faut-il inscrire les cinq principes de développement durable dans la Constitution ? Je suis plutôt favorable à cette solution pour une question de précision.

Faut-il mettre un *standstill*, c'est-à-dire une impossibilité d'aller en deçà d'un effet de cliquet qui ferait en sorte que les décisions politiques ne se situent pas, à tout le moins, en deçà de ce qui se fait aujourd'hui ?

Comment mieux intégrer dans les différentes propositions la logique d'intégration horizontale et donc la référence à une obligation de travail à tous les niveaux, donnant, à l'instar de l'Inspection des finances, un avis contraignant à la décision politique ou à la proposition parlementaire ?

Mme Fauzaya Talhaoui (S.P.A-SPIRIT). — Je souhaiterais évoquer brièvement avec le professeur Bruyninckx la question de savoir si nous devons ou non inscrire le développement durable dans la Constitution. Notre groupe défend cette inscription avec force, car cela permettrait de conférer une continuité au concept. Les gouvernements se succèdent, les uns progressistes, les autres pas, et cela est vrai à tous les niveaux, de l'échelon local à l'échelon fédéral. C'est pourquoi notre groupe est d'avis qu'il faut inscrire le développement durable dans la Constitution. Quant aux modalités concrètes, c'est un point dont on peut discuter.

Par ailleurs, j'ai une question pour le professeur Bruyninckx et éventuellement aussi pour les autres intervenants. La Convention de Aarhus ne pourrait-elle pas offrir une solution en ce qui concerne l'exigibilité du respect d'un droit inscrit dans la Constitution ? Sans doute y a-t-il encore un certain travail législatif à accomplir à cet effet, mais cela me semble être une piste très intéressante.

M. Jean Cornil (PS). — Je remercie les orateurs. Je salue la détermination et l'opiniâtreté de Mme Gouzée, la perspective critique de M. Bruyninckx et le pragmatisme mâtiné de lyrisme de M. Sérusiaux.

Tous nous ont dit qu'il s'agissait d'une notion bien intégrée et j'en suis ravi. Dans *Le Soir* du 9 janvier, j'ai lu que notre empreinte écologique était trois fois trop grande. Dans *Le Soir* du 16 février, j'ai lu que le président de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques estimait que dix Kyoto seraient nécessaires. En octobre 2004, ce même journal écrivait que nous avions un demi-siècle pour sauver la planète. La consommation énergétique et l'empreinte écologique, environnementale des citoyens des pays développés excèdent manifestement la capacité de la biosphère. Notre mode de développement doit être revu en profondeur. L'explosion des ventes de véhicules 4 fois 4, qui sont la négation même du développement durable, en atteste à suffisance.

Il y a un profond décalage entre, d'un côté, l'urgence écologique, environnementale, économique et sociale et, de l'autre, nos modes de production et consommation, qui demanderont incontestablement des modifications radicales.

Ma proposition se veut souple, amendable, pour tenter de trouver un consensus au sein des deux assemblées. Le sujet est fondamental pour l'avenir de l'espèce humaine, de toutes les espèces. Mon souhait est que cela devienne un dossier absolument essentiel pour les autorités publiques au-delà des déclarations de principe du droit international ou du projet de traité institutionnel européen.

een zaak voor de Federale Staat, andere vinden dat het de overheid in het algemeen aanbelangt, dus ook de gewesten, de gemeenten en de provincies. Het horizontale aspect, dat een algemene visie op de duurzame ontwikkeling moet geven, ontbreekt echter. Ik meen dat men zou kunnen verwijzen naar een kaderwet die een verplichte procedure zou instellen voor iedere openbare beslissing.

Moeten de vijf beginselen van de duurzame ontwikkeling in de Grondwet worden opgenomen ? Ik ben er veeleer voorstander van, omwille van de duidelijkheid.

Moet men een *standstill* invoeren, zodat het onmogelijk wordt om politieke beslissingen te nemen die minder ver gaan dan wat vandaag bestaat ?

Hoe kan men in de verschillende voorstellen zorgen voor een betere horizontale integratie, en dus verwijzen naar een verplichting om op alle niveaus te werken, waarbij zoals voor de Inspectie van Financiën een bindend advies gegeven wordt over de politieke beslissing of het parlementair voorstel ?

Mevrouw Fauzaya Talhaoui (S.P.A-SPIRIT). — Ik wil kort in discussie gaan met professor Bruyninckx over de vraag of we duurzame ontwikkeling nu wel of niet in de Grondwet moeten inschrijven. Onze fractie is er sterk voorstander van dit wel te doen om het een continuïteit te geven. Regeringen komen en gaan, sommige zijn progressief, andere niet, en dat geldt voor alle niveaus, van lokaal tot federaal. Daarom vindt onze fractie dat het principe in de Grondwet moet worden ingeschreven. Hoe dat precies moet gebeuren, is dan een punt van debat.

Daarnaast heb ik voor professor Bruyninckx en eventueel ook voor de andere sprekers een vraag. Kan voor de afdwingbaarheid van een recht dat in de Grondwet wordt ingeschreven, het Verdrag van Aarhus geen oplossing bieden ? Waarschijnlijk moeten we daarvoor nog wel wetgevend werk verrichten, maar het lijkt me een heel interessante piste.

De heer Jean Cornil (PS). — Ik dank de sprekers, mevrouw Gouzée om haar vastberadenheid en hardnekkigheid, de heer Bruyninckx om zijn kritisch perspectief en de heer Sérusiaux om zijn pragmatisme met lyrische accenten.

Zij hebben allen verklaard dat het begrip goed ingeburgerd is, en ik verheug mij daarover. Ik las in *Le Soir* van 9 januari dat de ecologische druk drie maal te hoog is. In *Le Soir* van 9 januari stond dat de voorzitter van de Klimaatconferentie van de Verenigde Naties oordeelde dat er 10 Kyoto's nodig waren. In oktober 2004 schreef dezelfde krant dat wij een halve eeuw de tijd hebben om de planeet te redden. Het energieverbruik en de ecologische druk in de ontwikkelde landen zijn duidelijk te hoog voor onze biosfeer. Onze wijze van ontwikkeling moet grondig herbekeken worden. Het succes van terreinwagens, die de ontkenning zelve zijn van duurzame ontwikkeling, is daar een goede illustratie van.

Er is een diepe kloof tussen de noodtoestand op ecologisch, economisch en sociaal gebied enerzijds en onze manier van produceren en consumeren anderzijds, die ongetwijfeld radicaal zal moeten veranderen.

Ik heb mijn voorstel soepel en amendeerbaar gehouden, zodat binnen beide Vergaderingen een consensus gevonden kan worden. Het gaat om een thema dat van fundamenteel belang is voor de menselijke soort, en voor alle andere soorten. Mijn wens is dat dit thema absoluut essentieel wordt voor de overheid, en verder gaat dan de principiële verklaringen in het internationale recht of het ontwerp van Europees grondwettelijk verdrag.

J'en termine par une question : si, d'aventure, le principe est inscrit comme je le propose — et comme le pré-constituant le proposait — en créant un article *1bis* nouveau et un chapitre *7bis* dans la Constitution, le citoyen pourra-t-il s'en prévaloir devant les cours et tribunaux ? En d'autres termes, une contrainte pèserait-elle sur l'ensemble des politiques publiques belges ? Personnellement, compte tenu de l'urgence, je souhaiterais l'existence d'un levier juridique de cette nature.

M. le président, M. Delpérée (CDH). — C'est la question fondamentale. Est-ce un droit effectif ou un droit virtuel ? Est-ce une proclamation politique ? Je n'ai rien contre les proclamations politiques mais la Constitution n'est peut-être pas nécessairement le bon endroit pour le faire.

Mme Clotilde Nyssens (CDH). — Le développement durable et le principe de précaution sont des concepts utilisés en droit international, en droit européen et en droit régional. Je constate qu'ils figurent à l'article 1<sup>er</sup> du Code wallon. Pourquoi ne seraient-ils pas inscrits dans la Constitution ?

Quant au lien entre le principe de précaution et le développement durable, je ne suis pas une spécialiste mais j'ai l'impression que le principe de précaution est à la fois plus étroit et plus large. Le développement durable se décline en cinq principes. Je retrouve le principe de précaution dans un exposé mais j'entends qu'il s'applique dans bien d'autres domaines que le droit de l'environnement. Il convient donc de préciser le lien entre les deux.

Il est des États qui ont déjà inscrit le principe du développement durable ou le principe de précaution dans leur Constitution — je pense à l'Allemagne — avec des jurisprudences qui pèsent sur les décisions. Quelqu'un a-t-il étudié les effets juridiques de ce choix politique ?

M. Rombouts. — Je répondrai à la question de Mme Durant. Les demandes d'avis relèvent des prérogatives du Bureau du Conseil. Jusqu'à présent, le Conseil n'avait jamais examiné l'aspect constitutionnel. Dès lors, les membres du Conseil estimaient devoir consulter leurs instances mais cela n'a pu se faire. Nous ne disposons que de deux mois, ce qui était insuffisant étant donné la longueur des procédures à suivre. Les personnes qui participent habituellement à nos groupes de travail ne sont pas des experts en la matière, excepté notre président. Or, ce sont les groupes qui déterminent les points de vue. Certains groupes affirmaient que l'insertion de ces principes dans la Constitution méritait une discussion mais ils se demandaient jusqu'où le travail législatif des partenaires sociaux pouvait aller. Ils affirmaient devoir se concerter avec leurs instances pour arrêter une position à ce sujet. D'autres disaient que notre rôle se limitait à donner des avis sur des propositions du gouvernement. Bon nombre d'intervenants estimaient qu'il s'agissait d'un travail politique incombant au Sénat. Néanmoins, d'aucuns jugeaient qu'il était important de discuter de la Constitution.

Finalement, vu le temps imparti, nous avons décidé de ne livrer que les éléments sur lesquels nous étions d'accord et qui concernent les principes clé du développement durable et le principe de précaution. Le Conseil a donc choisi de ne pas émettre un avis quant à l'opportunité d'inscrire ces principes dans la Constitution. Nous estimons néanmoins avoir fait œuvre utile pour votre travail législatif.

M. le président, M. Delpérée (CDH). — Je crois que cette précision éclaire le problème de procédure qui s'est présenté. J'ai travaillé pendant vingt ans au Conseil d'État. Je puis vous dire que lorsque le Conseil d'État est saisi d'une proposition de loi, il ne travaille pas de la même manière que lorsqu'il est saisi d'un projet de loi. Le fait que l'initiative émane de parlementaires et non pas du gouvernement a sans doute conduit le Conseil à adopter des pratiques un peu similaires.

Ik besluit met een vraag : indien het beginsel wordt opgenomen zoals ik het voorstel — en zoals de preconstituante het voorstelde — door een artikel *1bis* nieuw en een hoofdstuk *7bis* in de Grondwet in te voegen, zal de burger het dan kunnen aanvoeren voor de hoven en rechtbanken ? Zullen het voor de Belgische overheid met andere woorden dwingende bepalingen zijn ? Gelet op de dringende noodzakelijkheid ter zake, ben ik persoonlijk voorstander van een dergelijke gerechtelijke hefboom.

De voorzitter, de heer Delpérée (CDH). — Dat is de fundamentele vraag. Gaat het om een effectief recht of een virtueel recht ? Is het een politieke verklaring ? Ik heb niets tegen politieke verklaringen, maar de Grondwet is misschien niet de meest geschikte plaats om ze af te leggen.

Mevrouw Clotilde Nyssens (CDH). — De duurzame ontwikkeling en het voorzorgsbeginsel zijn beginselen uit het internationaal, Europees en regionaal recht. Ik stel vast dat zij opgenomen zijn in artikel 1 van de *Code wallon*. Waarom zouden zij dan niet opgenomen worden in de Grondwet ?

Wat de band tussen het voorzorgsbeginsel en de duurzame ontwikkeling betreft, heb ik de indruk, zonder een specialist te zijn, dat het voorzorgsbeginsel zowel enger als breder is. Duurzame ontwikkeling houdt vijf beginselen in. Ik vind het voorzorgsbeginsel terug in een uiteenzetting, maar verneem dat het ook van toepassing is op andere gebieden dan het milieu. Het verband tussen beide moet dus verduidelijkt worden.

Sommige Staten hebben de duurzame ontwikkeling of het voorzorgsbeginsel reeds in hun Grondwet opgenomen — ik denk daarbij aan Duitsland — met een rechtspraak die weegt op de besluitvorming. Heeft iemand de juridische gevolgen bestudeerd van deze politieke keuze ?

De heer Rombouts. — Ik zal antwoorden op de vraag van mevrouw Durant. Het aanvragen van adviezen is een van de voorrechten van het Bureau van de Raad. Tot nu toe had de Raad nooit het grondwettelijke aspect bestudeerd. De leden van de Raad vonden dus dat zij hun instanties moesten raadplegen, maar dat is niet mogelijk gebleken. Wij beschikten slechts over twee maanden, wat onvoldoende was wegens de duur van de procedures. Degenen die gewoonlijk werkzaam zijn in onze werkgroepen zijn geen deskundigen ter zake, behalve onze voorzitter. Het zijn echter de groepen die de standpunten bepalen. Sommige groepen waren van mening dat het opnemen van deze beginselen in de Grondwet een discussie waard was, maar zij vroegen zich af tot waar het wetgevend werk van de sociale partners kon gaan. Zij wilden hun instanties raadplegen alvorens een standpunt in te nemen. Anderen oordeelden dat onze rol zich moest beperken tot het geven van adviezen over regeringsvoorstellen. Velen waren van oordeel dat het een politieke kwestie is die de Senaat moet behandelen. Niettemin meenden sommigen dat het belangrijk is om over de Grondwet te discussiëren.

Gelet op de korte tijdsspanne hebben wij uiteindelijk besloten om alleen de zaken vrij te geven waarover wij het eens waren en die handelen over de grondbeginselen van de duurzame ontwikkeling en het voorzorgsbeginsel. De Raad heeft dus besloten geen advies uit te brengen over de vraag of deze beginselen in de Grondwet moesten worden opgenomen. Wij menen niettemin nuttig werk verricht te hebben met het oog op uw wetgevend werk.

De voorzitter, de heer Delpérée (CDH). — Ik geloof dat deze precisering enig licht werpt op het procedureprobleem dat zich heeft voorgedaan. Ik heb twintig jaar lang bij de Raad van State gewerkt. Ik kan u zeggen dat wanneer het advies van de Raad van State over een wetsvoorstel gevraagd wordt, hij niet op dezelfde manier te werk gaat dan wanneer het gaat om een wetsontwerp. Het feit dat het initiatief uitgaat van parlementsleden en niet van de regering heeft er allicht toe geleid dat de Raad op een gelijkaardige manier te werk is gegaan.

M. Hans Bruyninckx. — À la question de Mme Talhaoui, je répondrais, en principe, par l'affirmative, mais je nuancerais ma réponse par quelques considérations critiques. En fait, le développement durable est aujourd'hui déjà un principe contraignant, mais contraignant ne veut pas dire exigible. Le principe est contraignant pour les autorités belges en raison du fait que celles-ci ont signé une série de traités internationaux mais, sur la question de l'exigibilité, ce n'est pas la règle du « tout ou rien » qui prévaut. Mon collègue Marc Pallemmaerts pourrait en dire bien davantage à ce sujet.

L'exigibilité dépend du point de savoir si l'on confère ou non une force obligatoire à un cadre législatif. On peut le faire par toute une série d'instruments, de modifications institutionnelles et juridiques et d'adaptations budgétaires. C'est un problème à dimensions multiples, dont l'une est certes juridique mais dont les autres ont une portée beaucoup plus large. Dans ce cadre, je considère aussi la Convention de Aarhus comme relevant de la dimension participative et publique de l'exigibilité. Elle est importante, et nous en avons une assez grande expérience, y compris au niveau international, mais ce n'est pas suffisant en soi. Selon moi, en matière d'exigibilité, on ne peut pas se borner à transposer la Convention de Aarhus.

Mme Gouzée. — Depuis 1992, les textes fondateurs font de plus en plus référence au développement durable. De l'Union des villes et communes à l'ONU, nous sommes sortis du petit ghetto initial des négociateurs de la Conférence de Rio à une vitesse qui les a surpris eux-mêmes. Bon nombre de pays introduisent le développement durable dans leur Constitution. La Belgique fera-t-elle partie des pionniers? Nous n'en savons encore rien mais le débat de ce jour est un signe encourageant.

À l'échelon de l'ONU en tout cas, le principe de précaution est une référence automatiquement présente dans tous les textes qui parlent de développement durable. Il suffit de lire les résultats du Sommet du développement durable pour s'en convaincre. Une référence au développement durable englobe donc normalement une référence au principe de précaution. En cas de doute, il suffit de se référer à la Déclaration sur l'Environnement et le Développement issue de la Conférence de Rio qui définit les 27 principes de développement durable, dont celui de précaution, libellé de façon très précise.

M. Bruyninckx a démontré à suffisance à quel point il était urgent d'envoyer des signaux non seulement aux citoyens, mais aussi aux décideurs, y compris aux décideurs politiques. Le développement durable est en effet un concept très englobant. Il risque d'être enclavé dans des milieux qui travaillent sur le développement durable sans arriver à mettre en pratique l'indispensable intégration et la nécessaire transversalité par manque d'intérêt d'autres acteurs qui travaillent sur le social, sur l'environnemental ou sur l'économique.

M. Sérusiaux. — Je ne me prononcerai pas sur la nécessité d'intégrer des principes de développement durable dans la Constitution.

Je tiens seulement à insister sur le fait que les principes resteront du « droit à l'état gazeux », comme l'expliquait François Ost dans *La nature hors-la-loi*, un ouvrage paru il y a un peu plus de dix ans, aussi longtemps que les outils de décision, d'action curative, d'action préventive et de communication, ne seront pas identifiés, il faut absolument identifier les outils opérationnels sur lesquels nous allons travailler.

Mon intervention portait explicitement sur le fait que la science ne décrira pas ce qui va se passer. Par conséquent, nous n'échapperons pas au débat, au choix. Il n'existe pas de réponse univoque mais si nous identifions les outils qui découpent la croissance économique des pressions environnementales croissantes, nous faisons du développement durable de manière opérationnelle.

De heer Hans Bruyninckx. — Op de vraag van mevrouw Talhaoui antwoord ik principieel ja, maar met kritische overwegingen. Eigenlijk is duurzame ontwikkeling nu reeds een bindend principe, maar bindend is niet hetzelfde als afdwingbaar. Door allerlei internationale verdragen te ratificeren, is het bindend voor de Belgische overheid, maar inzake afdwingbaarheid is het geen kwestie van alles of niets. Collega Marc Pallemmaerts kan daar veel meer over vertellen.

Afdwingbaarheid houdt verband met het feit of men een wetgevend kader « tanden » geeft. Dit kan met allerlei instrumenten, institutionele en juridische veranderingen en budgettaire aanpassingen. Het is een verhaal met veel dimensies waarvan er één allicht zeer juridisch is maar andere veel ruimer gaan. In dat kader zie ik ook het Verdrag van Aarhus als de participatieve en publieke dimensie van de afdwingbaarheid. Die is belangrijk en we hebben er nogal wat ervaring mee, ook internationaal, maar op zich is het niet voldoende. Volgens mij mag afdwingbaarheid niet beperkt blijven tot het omzetten van het Verdrag van Aarhus.

Mevrouw Gouzée. — Sinds 1992 vermelden de basisteksten steeds vaker de duurzame ontwikkeling. Van de Unie van steden en gemeenten tot de VN is men verrassend snel gegroeid uit het oorspronkelijke groepje onderhandelaars van de Rio-Conferentie, wat hen zelf verrast heeft. Een aanzienlijk aantal landen nemen de duurzame ontwikkeling op in hun Grondwet. Zal België een van de pioniers zijn? Wij weten het nog niet, maar het debat dat vandaag gevoerd wordt is een bemoedigend teken.

In de VN wordt in ieder geval automatisch verwezen naar het voorzorgsbeginsel in alle teksten die over duurzame ontwikkeling handelen. Het volstaat om de resultaten te lezen van de top over de duurzame ontwikkeling om dit in te zien. Een verwijzing naar duurzame ontwikkeling houdt dus normaal gezien een verwijzing naar het voorzorgsbeginsel in. Indien men twijfelt, hoeft men maar de Verklaring over milieu en ontwikkeling van de Rio-conferentie te lezen, waarin de 27 beginselen van duurzame ontwikkeling, waaronder het voorzorgsbeginsel, heel precies omschreven worden.

De heer Bruyninckx heeft afdoende aangetoond hoe belangrijk het is om niet alleen aan de burgers een signaal te geven, maar ook aan degenen die beslissingen nemen, met andere woorden ook aan de politieke besluitvormers. Duurzame ontwikkeling is immers een veelomvattend begrip. Het dreigt beperkt te blijven tot milieus die werken aan duurzame ontwikkeling zonder erin te slagen de noodzakelijke integratie en het transversale in de praktijk te brengen bij gebrek aan belangstelling van andere actoren die actief zijn op sociaal, economisch of ecologisch gebied.

De heer Sérusiaux. — Ik spreek mij niet uit over de noodzaak om deze beginselen van duurzame ontwikkeling in de Grondwet op te nemen.

Ik wil alleen maar benadrukken dat deze beginselen « rechts-beginselen in gasvormige toestand » zullen blijven, zoals François Ost een tiental jaren geleden in zijn boek *La nature hors-la-loi* uitlegde, zolang er geen instrumenten gedefinieerd worden voor de besluitvorming, het curatieve en preventieve optreden en de communicatie. Men moet absoluut de operationele instrumenten bepalen waarmee wij gaan werken.

Mijn uiteenzetting handelde uitdrukkelijk over het feit dat de wetenschap niet zal beschrijven wat er gaat gebeuren. Wij zijn dus gedwongen om te discussiëren en keuzes te maken. Er bestaat geen eenduidig antwoord, maar als wij manieren vinden om de economische groei los te koppelen van de druk op het milieu, doen wij op operationele wijze aan duurzame ontwikkeling.



M. Lionel Vandenberghe (SPA-SPIRIT). — Une dernière remarque. Cette matinée a été pour moi extrêmement instructive et je m'attends à ce que l'après-midi soit tout aussi intéressant, mais je crains de rester quelque peu sur ma faim quant au nœud du problème : faut-il ou non inscrire le développement durable dans la Constitution ? Je propose que quelques constitutionnalistes nous disent ce qu'ils en pensent.

M. Francis Delpérée (CDH). — Tout à l'heure, quelqu'un a dit que rien n'était prévisible, même pas la science. Le lunch nous donnera l'occasion d'approfondir un certain nombre de questions. Je retiens néanmoins votre suggestion, M. Vandenberghe, d'entendre aussi des juristes. D'ailleurs, M. de Sadeleer, qui s'exprimera cet après-midi, est un juriste expérimenté, notamment dans le domaine du droit public.

**Exposé du prof. dr. Edwin Zaccai, professeur à l'Université Libre de Bruxelles, directeur du Centre d'Études du Développement durable (CEDD) et président de l'Institut de Gestion de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire (IGEAT)**

M. Zaccai. — Au Centre d'Études du développement durable, j'étudie les aspects sociopolitiques de l'environnement. J'ai une analyse universitaire, un peu comme mon collègue Hans Bruyninckx, mais j'annonce d'emblée que je suis favorable aux propositions concernant le développement durable examinées ici. Mon analyse est donc un peu orientée, bien que je montrerai aussi certains aspects plus difficiles.

Au cours de mon exposé, je m'intéresserai à la perception du développement durable dans la société, j'évoquerai ses différentes définitions, j'examinerai le choix du développement durable comme principe de gouvernement et, enfin, je dirai quelques mots sur la portée du principe de précaution.

Nous disposons de quelques données relatives à la compréhension du développement durable par la population. Entre 1999 et 2002, plusieurs enquêtes ont montré que la connaissance du développement durable, le plus souvent intuitive, est restée stable dans la société belge.

En France, une enquête a montré que le développement durable est surtout bien compris par les catégories les plus instruites. Par contre, l'environnement recueille la sympathie d'une bonne partie de la population, toutes catégories sociales confondues.

À la question de savoir ce qui est le plus important à léguer aux générations futures, les Belges citent l'environnement en premier. Ensuite, viennent l'emploi et d'autres aspects, à juste titre, puisque les générations futures n'auront pas seulement besoin d'un environnement sain. L'environnement occupe une place de plus en plus importante dans les préoccupations des Belges. La Constitution ne reflète peut-être pas encore suffisamment cette évolution.

Selon une enquête qui date de la fin des années 90, à l'échelon européen, l'environnement fait partie des préoccupations les plus souvent citées avec la lutte contre le chômage, la lutte contre la pauvreté et les problèmes de sécurité. Selon une enquête réalisée en 2005, 85 % des Européens déclarent que l'environnement est aussi important que les politiques économiques et sociales.

En Belgique, une enquête récente auprès des leaders d'opinion quant à leur perception du développement durable montre qu'ils connaissent mieux le concept que lors de l'enquête précédente, qui datait de 2002. Ils l'associent à différents aspects. Les décideurs flamands semblent plus proches de l'économique. Les jeunes décideurs sont plus favorables au développement durable et

De heer Lionel Vandenberghe (SPA-SPIRIT). — Nog een kleine slotbedenking. Ik heb hier bijzonder veel geleerd en vanmiddag zal het zeer waarschijnlijk ook heel interessant zijn, maar ik vrees dat ik een beetje op mijn honger blijf rond de kern van het probleem : moet duurzame ontwikkeling in de Grondwet of niet. Ik stel voor om hieromtrent een paar constitutionnalisten hun zeg te laten doen.

De heer Francis Delpérée (CDH). — Daarmee heeft iemand gezegd dat niets voorspelbaar is, zelfs de wetenschap niet. Tijdens de lunch zullen we dieper op een aantal vragen kunnen ingaan. Ik onthoud wel uw suggestie, meneer Vandenberghe, om ook juristen te horen. Trouwens, de heer de Sadeleer, die vanmiddag komt spreken, is een ervaren jurist, meer bepaald op het vlak van het publieke recht.

**Uiteenzetting door prof. dr. Edwin Zaccai, hoogleraar aan de Université Libre de Bruxelles, directeur van het Centre d'Études du Développement durable (CEDD) en voorzitter van het Institut de Gestion de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire (IGEAT)**

De heer Zaccai. — Ik bestudeer, in het Studiecentrum voor duurzame ontwikkeling, de sociaal-economische aspecten van het milieu. Ik doe aan universitaire analyse, een beetje zoals mijn collega Hans Bruyninckx, maar ik voeg daar meteen aan toe dat ik voorstander ben van de voorstellen voor duurzame ontwikkeling die hier worden bestudeerd. Mijn analyse is dus een beetje gericht, alhoewel ik ook op een aantal moeilijkere aspecten zal wijzen.

Tijdens mijn uiteenzetting zal ik stilstaan bij de perceptie van duurzame ontwikkeling in de maatschappij, zal ik de verschillende definities ervan aanhalen, zal ik de keuze van duurzame ontwikkeling als beleidsprincipe analyseren en zal ik ten slotte een paar woorden zeggen over het voorzorgsbeginsel.

Wij beschikken over een aantal gegevens in verband met de manier waarop de bevolking het begrip duurzame ontwikkeling begrijpt. Tussen 1999 en 2002 is in een aantal studies aangetoond dat de kennis met betrekking tot duurzame ontwikkeling, die in de meeste gevallen intuïtief is, in de Belgische samenleving stabiel is gebleven.

In Frankrijk heeft een studie aangetoond dat vooral de hoogst opgeleide bevolkingsgroepen goed begrepen hebben wat duurzame ontwikkeling inhoudt. Het milieu is wel een gedeelde zorg van een groot deel van de bevolking, ongeacht de sociale categorie.

Belgen vinden voor de toekomstige generaties vooral het milieu belangrijk. Daarna volgen werkgelegenheid en andere aspecten en wel terecht, aangezien de volgende generaties niet kunnen volstaan met alleen een gezond milieu. Het milieu neemt een steeds belangrijker plaats in voor de Belgen. De grondwet weerspiegelt die evolutie misschien niet genoeg.

Volgens een studie die dateert van de jaren negentig, behoort het milieu op Europees niveau tot de meest genoemde aandachtspunten, samen met de strijd tegen werkloosheid en armoede en de veiligheidsproblemen. Volgens een onderzoek uit 2005 vinden 85 % van de Europeanen dat het milieu net zo belangrijk is als het economisch en sociaal beleid.

In België is uit een recent onderzoek bij de opinieleiders met betrekking tot hun perceptie van duurzame ontwikkeling gebleken dat zij dit begrip beter kenden bij het vorige onderzoek, dat van 2002 dateert. Zij brengen het in verband met verschillende aspecten. De Vlaamse besluitvormers denken meer in termen van economie. De jonge besluitvormers staan meer open voor duur-

demandent plus fréquemment que leurs aînés que des normes soient édictées pour le faire progresser.

D'une façon générale, les personnes interrogées considèrent que l'on n'en fait pas assez pour le développement durable.

Parmi les personnalités belges interviewées, il y avait des décideurs économiques, des personnalités culturelles, des personnalités syndicales, des dirigeants d'ONG. Des questions portant sur le point de savoir qui contribuait le plus ou le moins au développement durable et qui avait le plus ou le moins de pouvoir leur ont été posées. Dans les meilleures contributions, on retrouve les ONG et les scientifiques; dans les moins bonnes, les entreprises, les syndicats et les individus. En ce qui concerne les syndicats, c'est probablement parce que le développement durable est fortement associé à l'environnement. Ce sont les entreprises, les hommes politiques et les médias qui sont censés avoir le plus de pouvoir.

Le développement durable jouit d'une réelle reconnaissance dans les grandes entreprises, principalement au niveau international. Il arrive en deuxième position dans l'énumération des principes directeurs de la Fédération des entreprises de Belgique. Un consortium de multinationales extrêmement puissantes, le *World Business Council for Sustainable Development*, regroupant des entreprises dont le chiffre d'affaires cumulé s'élève à 2 500 milliards de dollars, soit dix fois le PNB de la Belgique, dit textuellement: «Nous croyons que la poursuite du développement durable est bonne pour les affaires et que les affaires sont bonnes pour le développement durable». Ces entreprises interprètent le développement durable à leur façon mais il n'empêche qu'elles s'en revendiquent et qu'à ce titre, elles sont actrices.

J'ai tenté de représenter sur un graphique les variations de la conception du développement durable dans la société. Entre 1995 et 2005, nous sommes passés d'une vision plutôt environnementale à un concept proche du concept initial de l'ONU, plus complet, avec des pôles économiques et sociaux. D'une manière un peu schématique, nous pourrions dire que les médias et l'opinion ont une vision plus environnementale du développement durable et que les syndicats et les entreprises sont plus proches d'une vision «équilibrée».

Dans le développement durable, certains enjeux sont plus présents que d'autres. Cette division en composantes sociales, environnementales et économiques a son utilité dans les négociations politiques mais, au fond, elle est relativement abstraite. Ainsi, la défense d'objectifs sociaux implique fréquemment de lutter contre la pauvreté et la pauvreté revêt un aspect économique. Je trouve personnellement que l'aspect intégration est beaucoup plus important que l'aspect équilibre.

J'en arrive aux différentes définitions du développement durable. Hans Bruyninckx a dit que ce n'était pas parce qu'un concept faisait l'objet de définitions relativement larges qu'il ne pouvait pas être utilisé. Il a pris l'exemple de la liberté. Je prends souvent l'exemple de la culture. La culture a des sens divers mais ce n'est pas pour autant qu'elle ne peut pas être reprise dans la Constitution.

Parmi les définitions de référence, la plus importante est celle de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement («Rapport Brundtland»). En Belgique, la définition qui est inscrite dans la loi de 1997 est une adaptation de la définition contenue dans le rapport Brundtland. La politique fédérale retient cinq principes mais il y en a d'autres.

Certaines des propositions que nous examinons mettent l'accent sur l'environnement — c'est le cas de la proposition Martens-Talhaoui —, d'autres, comme la proposition Cornil, font référence à la santé. Toutes reprennent l'aspect mondial et les trois composantes du développement durable.

zame ontwikkeling en vragen vaker dan hun oudere collega's normen uit te vaardigen die duurzame ontwikkeling bevorderen.

Algemeen bekeken, vinden de ondervraagde personen dat er niet genoeg wordt gedaan voor de duurzame ontwikkeling.

Onder de geïnterviewde Belgische leidende figuren waren er economische beleidsmakers, culturele prominenten, vakbondsleiders, bestuurders van NGO's. De vragen waren erop gericht te weten wie het meeste bijdroeg tot duurzame ontwikkeling en wie het meeste macht heeft in die context. NGO's en wetenschappers leken het meest tot duurzame ontwikkeling bij te dragen, ondernemingen, vakbonden en individuele personen minder. Wat de vakbonden betreft, heeft dit waarschijnlijk te maken met het feit dat duurzame ontwikkeling vooral verband houdt met het milieu. In dat opzicht worden de ondernemingen, de politieke leiders en de media geacht de meeste macht te hebben.

Duurzame ontwikkeling wordt echt erkend in de grote ondernemingen, vooral op internationaal niveau. Bij de Vereniging van Belgische Ondernemingen staat duurzame ontwikkeling op de tweede plaats in de lijst van de leidende beginselen. Een consortium van zeer machtige multinationals, de *World Business Council for Sustainable Development*, dat is samengesteld uit ondernemingen met een gecumuleerde omzet van meer dan 2 500 miljard dollar, hetzij zes keer het BNP van België, zegt dat het gelooft dat het nastreven van duurzame ontwikkeling gunstig is voor het zakendoen en dat zaken doen goed is voor de duurzame ontwikkeling. Deze ondernemingen interpreteren duurzame ontwikkeling op hun eigen manier, maar vinden toch dat ze eraan meedoen en zijn dus actoren.

Ik heb getracht om de variaties in de visie op duurzame ontwikkeling in de samenleving in een grafiek te vatten. Tussen 1995 en 2005 zijn we geëvolueerd van een milieugerichte visie naar een beeld dat dicht bij het oorspronkelijke idee van de VN ligt en dat vollediger is, met economische en sociale geledingen. Op een licht schematische manier zou men kunnen zeggen dat de media en de publieke opinie een meer milieugebonden beeld hebben van de duurzame ontwikkeling, terwijl de vakbonden en de ondernemingen dichter bij een «evenwichtiger» beeld staan.

Bij duurzame ontwikkeling zijn er sommige elementen die zwaarder doorwegen dan andere. Een onderverdeling in sociale, milieugebonden en economische aspecten kan nuttig zijn bij politieke onderhandelingen, maar is uiteindelijk nogal abstract. Opkomen voor sociale doelstellingen houdt vaak in dat men de armoede moet bestrijden en armoede heeft met economie te maken.

Volgens mij is het integratieaspect veel belangrijker dan het evenwicht. Ik kom nu bij de verschillende definities van duurzame ontwikkeling. Hans Bruyninckx heeft gezegd dat het niet is omdat een begrip vrij ruime definities toegeschreven krijgt, dat het onbruikbaar zou zijn. Hij noemde het voorbeeld «vrijheid». Ik gebruik vaak het voorbeeld «cultuur». Het woord cultuur kan verschillende ladingen dekken, maar kan desondanks wel in de Grondwet worden gebruikt.

Bij de vermelde definities is de belangrijkste die van de Universele Commissie voor milieu en ontwikkeling (Brundtland-rapport). De definitie die in België in de wet van 1997 wordt gebruikt, is afgeleid van de definitie in het Brundtland-rapport. In het federale beleid worden vijf principes gehanteerd, maar er zijn er meer.

Sommige van de voorstellen die we gaan bestuderen leggen de nadruk op het milieu — bijvoorbeeld het voorstel Martens-Talhaoui — en andere, zoals het voorstel Cornil, leggen een verband met gezondheid. Alle gewagen ze van het universele aspect en van de drie componenten van de duurzame ontwikkeling.

Le développement durable est mentionné dans le Traité sur l'Union européenne et ses mises à jour, Amsterdam et Nice. L'article 1.3 du Traité constitutionnel dispose que l'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe. Le développement durable apparaît comme l'objectif de façade de la politique européenne.

En 2001, dans sa Stratégie pour le développement durable, l'Union Européenne a émis l'idée que le développement durable devait devenir l'objectif central de tous les secteurs et de toutes les politiques. Une procédure a été mise sur pied pour étudier les impacts économiques, sociaux et environnementaux des politiques européennes. Le site de la Commission permet de consulter les 120 études déjà réalisées. En conclusion, il me semble que la Constitution contient peu de principes de gouvernement. Pourquoi le développement durable devrait-il en faire partie? Je me suis efforcé de vous livrer des éléments pour fonder ce choix.

Le développement durable est une notion qui a une histoire mais pas de définition univoque. Je crois donc que cette histoire devrait être reprise dans les considérants. Il y a une tendance marquée à sortir de la notion d'environnement, mais sans l'oublier pour autant, pour aller vers un objectif plus complet. Le développement durable jouit d'une reconnaissance importante parmi les acteurs sociaux. Il s'agit d'un principe qui fait la part aux générations futures et, enfin, d'un principe qui considère les interdépendances mondiales présentes et, surtout, à venir.

Je suggère donc modestement d'exposer les différentes interprétations et implications dans les considérants et de se limiter à un court article.

La notion d'équilibre reprise dans la proposition Cornil est fragile. Elle représente une étape dans l'évolution. Il faut se demander s'il y a vraiment lieu de l'inscrire dans la Constitution.

Les droits de participation et d'accès à la justice mentionnés dans la proposition Martens-Talhaoui pourraient éventuellement trouver leur place dans le titre II « Des Belges et de leurs droits ».

Voilà donc quelques éléments succincts d'une approche assez favorable, motivée d'abord par l'ampleur des problèmes auxquels l'orientation de développement durable cherche à faire face.

Je me limiterai à examiner maintenant deux éléments relatifs à la portée du principe de précaution, principe assez controversé, si l'on en croit les réactions constatées en France, à propos de la Charte de l'environnement qui a été adossée à la Constitution. L'article 5 relatif au principe de précaution a suscité beaucoup plus de débats que l'article 6 relatif au développement durable.

Pour résumer le principe de précaution, je dirai qu'en cas de risque de dommage grave, pour lequel subsiste une incertitude, cette incertitude ne doit pas être un paravent pour empêcher une action. Ce principe est rationnel; nous en usons tous dans notre vie. Bien sûr, il faut l'interpréter, et c'est là que réside la difficulté. Je soulignerai trois éléments.

— Le rapport à la prévention. La différence entre précaution et prévention est que la précaution s'applique à des risques moins facilement calculables, qui contiennent plus d'incertitudes. La frontière entre précaution et prévention n'est pas nette du tout mais la précaution se trouve davantage du côté des risques incertains.

— La proportionnalité des interventions. Ce n'est pas parce que l'on demande d'intervenir qu'il faut faire n'importe quoi. Les textes liés à la précaution indiquent que les interventions sont pro-

Duurzame ontwikkeling wordt vermeld in het verdrag betreffende de Europese Unie en de aanpassingen die erop betrekking hebben van Amsterdam en Nice. Artikel 1.3 van het grondwettelijk verdrag bepaalt dat de Unie zich inzet voor de duurzame ontwikkeling van Europa. De duurzame ontwikkeling lijkt dan ook een topprioriteit in het Europees beleid.

In 2001 opperde de Europese Unie in haar Strategie voor duurzame ontwikkeling het idee dat duurzame ontwikkeling de centrale doelstelling moest worden van alle sectoren en alle beleidsvormen. Er werd een procedure uitgewerkt om de economische, sociale en milieugebonden gevolgen in te schatten van alle Europese beleidslijnen. Op de website van de Commissie kan men de 120 reeds uitgevoerde studies bekijken. Uiteindelijk lijkt mij dat de Grondwet weinig beleidslijnen aangeeft. Waarom moet de duurzame ontwikkeling daar dan in worden vermeld? Ik heb me ingespannen om u argumenten te geven die deze keuze kunnen verantwoorden.

Duurzame ontwikkeling is een begrip dat wel een geschiedenis heeft, maar geen eenduidige definitie. Die geschiedenis moet dus in de toelichting worden uitgelegd. Er bestaat een duidelijke tendens om zich los te maken van het milieugebonden aspect, zonder dit echter terzijde te schuiven, en naar een vollediger doel te streven. Duurzame ontwikkeling wordt als belangrijk erkend door de sociale actoren. Het gaat om een principe waarbij de toekomstige generaties betrokken zijn en om een principe dat de huidige en vooral de toekomstige wederzijdse afhankelijkheid op wereldvlak in overweging neemt.

Ik stel dus bescheiden voor om de verschillende interpretaties en implicaties in de toelichting uiteen te zetten en het bij een kort artikel te houden.

Het begrip van evenwicht dat in het voorstel Cornil voorkomt is vrij onduidelijk. Het stelt slechts een etappe voor in de ontwikkeling. Men dient zich af te vragen of dit werkelijk in de Grondwet moet worden opgenomen.

Het recht op participatie en op toegang tot de internationale rechtbanken dat in het voorstel Martens-Talhaoui wordt vermeld kan eventueel een plaats krijgen in hoofdstuk II: « De Belgen en hun rechten ».

Dit zijn dus, kort toegelicht, enkele aspecten van een veeleer positieve aanpak, die in de eerste plaats is ingegeven door de enorme omvang van de problemen waarop duurzame ontwikkeling een antwoord wil zijn.

Ik zal mij er nu toe beperken twee elementen te bespreken in verband met het voorzorgsbeginsel, een controversieel begrip, gelet op de reacties die de toevoeging van een *Charte de l'environnement* aan de Franse Grondwet uitlokte. Over artikel 5 met betrekking tot het voorzorgsbeginsel is toen veel langer gedebatteerd dan over artikel 6 aangaande de duurzame ontwikkeling.

Kort samengevat betekent het voorzorgsbeginsel dat in geval van een risico op ernstige schade waarover echter twijfel bestaat, die twijfel niet als excuus mag worden gebruikt om niets te ondernemen. Het is een redelijk beginsel dat eenieder van ons in zijn leven toepast. Het moet natuurlijk worden geïnterpreteerd en dat levert problemen op. Ik zal drie elementen bespreken.

— Het verband met preventie. Het verschil tussen voorzorg en preventie bestaat erin dat voorzorg van toepassing is op minder makkelijk berekenbare risico's, waarover meer twijfel bestaat. Het onderscheid tussen voorzorg en preventie is niet altijd duidelijk maar voorzorg heeft toch meer betrekking op onzekere risico's.

— De evenredigheid van het optreden. Ingrijpen is wel wenselijk, maar niet in het wilde weg. In alle teksten rond het voorzorgsbeginsel staat dat het optreden evenredig moet zijn met

portionnelles au risque. Certes, mais l'incertitude de celui-ci engendre des difficultés d'interprétation.

— On a dit que le principe de précaution pouvait freiner la recherche. C'est possible dans certains cas, mais le plus souvent, il demande une recherche vers les points d'ombre, les éléments les plus difficiles. C'est un sens important du principe de précaution.

Enfin, le principe de précaution a d'abord été utilisé dans l'environnement, avec un événement notoire : sa définition dans la déclaration de Rio en 1992, dont la référence est reprise à Johannesburg. L'Union européenne, de son côté, a élargi le domaine du principe de précaution à la santé, ce qui relève du bon sens, me semble-t-il. Se soucier de l'environnement sans se préoccuper de la santé des humains revient à dire que la santé des poissons est plus importante — le principe de précaution est apparu dans le droit de la mer — que la santé humaine, ce qui paraît absurde.

Contrairement au souhait de l'Europe, le sommet de Johannesburg n'a pas permis d'étendre le principe de précaution à la santé. Une série de pays l'ont refusé, en raison de certains enjeux économiques, craignant que le principe de précaution ne serve le protectionnisme.

Le principe de précaution est parfois utilisé dans d'autres domaines, même si on ne le cite pas comme tel. Le cas le plus notoire est l'intervention des États-Unis en Irak. C'est devenu un cas d'école dans les universités où l'on souligne que les États-Unis qui s'opposent continuellement au principe de précaution, dans les négociations internationales, n'ont pas hésité à invoquer ce principe dans le domaine militaire, ce qui illustre bien toutes les difficultés qui le caractérisent.

La proposition que nous examinons tend à élargir assez considérablement le domaine d'application du principe de précaution, ce qui est assez innovant par rapport au cadre classique que j'ai exposé, centré sur l'environnement et la santé. On trouve cependant, dans certains textes comme dans cette proposition, une volonté de coupler « précaution » et « générations futures », ce qui mérite d'être étudié.

**Exposé du prof. dr. Marc Pallemans, chargé de cours à la *Vrije Universiteit Brussel* et à l'*Université Libre de Bruxelles* et *Senior Fellows Head of the Governance Team Institute for European Environmental Policy (IEEP)***

M. Marc Pallemans. — Avant d'aborder les problèmes juridiques soulevés par les propositions, je tiens, pour avoir été impliqué dans le passé dans le fonctionnement du Conseil fédéral du développement durable, à dire ma déception par rapport au fait qu'en raison de divergences de vues, ce Conseil n'a pas estimé opportun ou possible de rendre autre chose qu'un avis sommaire sur ces propositions essentielles. C'était la toute première fois que le pouvoir législatif demandait au Conseil d'émettre un avis et je trouve dès lors dommage que ce Conseil n'ait pas saisi cette opportunité. Il est vrai que le temps manquait peut-être pour mener une discussion approfondie. Il s'agit bien entendu de propositions aux implications importantes, d'où l'intérêt de ces auditions, qui nous donnent la possibilité d'approfondir quelque peu cette problématique.

Nous pouvons scinder les propositions en deux catégories. La première regroupe les propositions qui visent à insérer dans la Constitution, sous un titre 1<sup>er</sup> *bis* nouveau, un article faisant du développement durable un objectif de politique générale. La seconde catégorie regroupe les propositions qui visent à compléter l'article 23 actuel de la Constitution. Comme vous le savez, cet

het risico. De twijfel rond het risico kan echter voor interpretatieproblemen zorgen.

— Er wordt beweerd dat het voorzorgsbeginsel het onderzoek kan afremmen. Dat is mogelijk in sommige gevallen, maar meestal wordt het onderzoek juist gestuurd naar de minder duidelijke elementen, naar de echte pijnpunten. Dat is een belangrijk aspect van het voorzorgsbeginsel.

Het voorzorgsbeginsel is voor het eerst in verband gebracht met milieuaandachtspunten naar aanleiding van een beruchte gebeurtenis: de definitie ervan in de verklaring van Rio in 1992, waarnaar wordt verwezen in Johannesburg. De Europese Unie heeft de werkingssfeer van het voorzorgsbeginsel uitgebreid tot de gezondheidszorg, wat mij redelijk lijkt. Men kan zich moeilijk bezighouden met het milieu zonder zich bezig te houden met de gezondheid van de bevolking. Dat zou betekenen dat de gezondheid van vissen — het voorzorgsbeginsel is ook opgedoken in het zeerecht — belangrijker wordt geacht dan die van de mens, wat absurd is.

Hoewel Europa daarnaar streefde, is het voorzorgsbeginsel op de top van Johannesburg niet uitgebreid tot gezondheidszorg. Een aantal landen heeft dat geweigerd om economische redenen, omdat ze vreesden dat het voorzorgsbeginsel tot protectionisme zou leiden.

Het voorzorgsbeginsel wordt soms ook op andere vlakken gebruikt, ook als het niet als zodanig wordt vermeld. Het meest beruchte voorbeeld is het optreden van de Verenigde Naties in Irak. In de universiteiten wordt altijd verwezen naar dit voorbeeld om aan te tonen hoe de Verenigde Staten, die zich in de internationale onderhandelingen stevast verzetten tegen het voorzorgsbeginsel, niet aarzelen om datzelfde beginsel toe te passen op het militaire vlak, wat meteen ook aantoont dat dit een problematisch beginsel is.

Het voorliggende voorstel strekt ertoe de werkingssfeer van het voorzorgsbeginsel aanzienlijk uit te breiden, wat zeer vernieuwend is in vergelijking met het klassieke kader dat ik heb toegelicht en dat beperkt bleef tot milieu en volksgezondheid. Uit bepaalde teksten, zoals dit voorstel, blijkt echter een streven om het idee van « voorzorg » te koppelen aan het concept « toekomstige generaties », wat zeker onderzocht moet worden.

**Uiteenzetting door prof. dr. Marc Pallemans, docent aan de *Vrije Universiteit Brussel* en de *Université Libre de Bruxelles* en *Senior Fellows Head of the Governance Team Institute for European Environmental Policy (IEEP)***

De heer Marc Pallemans. — Voor ik inga op de juridische vragen die de voorstellen opwerpen, wil ik, als iemand die in het verleden betrokken was bij de werking van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, mijn teleurstelling uiten over het feit dat deze Raad het wegens meningsverschillen niet opportuun of mogelijk achtte om over deze belangrijke voorstellen meer dan een zeer summier advies uit te brengen. Het was de allereerste keer dat de wetgevende macht de Raad om advies vroeg en het is dan ook jammer dat de Raad deze kans niet heeft aangegrepen. Wellicht was de tijd inderdaad te kort voor een grondige bespreking. Uiteraard gaat het om voorstellen met belangrijke implicaties, vandaar ook het belang van deze hoorzitting die ons de mogelijkheid geeft om wat dieper op deze problematiek in te gaan.

De voorstellen kunnen we in twee categorieën opsplitsen. De eerste categorie bevat de voorstellen om in de Grondwet, onder een nieuwe titel *bis*, een nieuw artikel in te schrijven waarin duurzame ontwikkeling als beleidsdoelstelling wordt geformuleerd. Met de voorstellen van de tweede categorie willen de indieners het bestaande artikel 23 van de Grondwet aanvullen.

article porte sur les droits économiques, sociaux et culturels, et les auteurs des propositions veulent y ajouter, l'une le droit à l'eau, l'autre le principe de précaution.

Aucune des deux propositions de la deuxième catégorie ne fait explicitement référence à la notion de développement durable, avec toutes ses connotations. En fait, ces deux propositions cherchent à inscrire certains aspects spécifiques du développement durable dans la Constitution, mais dans un contexte bien particulier : celui des droits fondamentaux individuels, des droits économiques, sociaux et culturels. C'est là pour moi une approche trop limitée, et même peut-être réductrice, de la notion de développement durable. Cette notion va plus loin que la garantie de droits individuels. Elle est liée également à des devoirs très importants et à une vision sociétale plus large. Par conséquent, l'article 23 n'est pas le contexte le plus approprié où inscrire le développement durable dans la Constitution. De plus, selon mon interprétation, l'article 23 couvre déjà les trois piliers du développement durable. L'article 23 traite du droit à mener une vie conforme à la dignité humaine, et le développement durable est justement une condition pour pouvoir garantir ce droit à tout un chacun, aujourd'hui et demain, dans notre pays et ailleurs dans le monde. Dans les droits énumérés par l'article 23, il n'est pas seulement question du droit à la protection d'un environnement sain, mais aussi de droits sociaux et économiques fondamentaux, tels que le droit à la protection sociale, le droit à un logement et le droit à la santé. En fait, l'article 23 énonce déjà les trois dimensions du développement durable : l'économique, le social et l'environnemental. Il prévoit aussi implicitement la recherche d'un équilibre entre ces trois « piliers » du développement durable, dès lors que la mise en balance des différentes revendications individuelles avec les divers aspects de l'intérêt général est inhérente à l'application même de la figure juridique des droits fondamentaux.

Ce serait selon moi adopter une approche réductrice que de restreindre l'application du principe de précaution à ce contexte bien particulier, même en y ajoutant une référence aux générations futures, comme le fait la proposition de Mme Nyssens. De plus, il n'est pas tout à fait pertinent d'affirmer que le principe de précaution doit être inscrit dans ce contexte spécifique. S'il est certes apparu dans le contexte de la politique environnementale et du droit de l'environnement, le principe de précaution possède d'ores et déjà un champ d'application plus large dans son interprétation actuelle, notamment en droit européen. La Cour de justice des Communautés européennes a admis depuis longtemps qu'il s'appliquait également à la protection de la santé.

Il me semble également que la valeur ajoutée de la proposition de M. Mahoux, qui vise à ajouter explicitement le droit à l'eau à la liste des droits garantis par l'article 23, est relativement limitée, dans la mesure où ce droit est déjà inclus implicitement dans d'autres droits énoncés par l'article 23, comme la protection d'un environnement sain et la protection de la santé, droits qui ont entre-temps été reconnus également à l'échelle internationale.

Il ne fait pas aucun doute que les deux propositions de la première catégorie, qui font du développement durable un objectif de politique générale, sont novatrices en ce qui concerne tant du contenu que de la forme.

Commençons par la forme. Il s'agit effectivement d'objectifs politiques généraux ou de principes directeurs adoptés par les pouvoirs publics. En fait, cette figure juridique n'existe pas en droit constitutionnel belge, mais il n'est pas interdit au constituant d'innover en la matière.

Sur le plan du contenu, les deux propositions font référence explicitement au développement durable, et en donnent une brève définition inspirée dans les deux cas de la définition classique du rapport Brundtland, en lui conférant davantage la forme d'un principe.

Zoals u weet, heeft dat artikel betrekking op economische, sociale en culturele rechten en daarin willen de initiatiefnemers ook hetzij het recht op water, hetzij het voorzorgsbeginsel opnemen.

Geen van beide voorstellen in de tweede categorie verwijst expliciet naar het begrip duurzame ontwikkeling met al zijn connotaties. Eigenlijk willen ze beide bepaalde specifieke aspecten van duurzame ontwikkeling in de Grondwet inschrijven, maar dan in een welbepaalde context, namelijk die van individuele grondrechten, van economische, sociale en culturele rechten. Volgens mij is dat een te beperkte en misschien zelfs beperkende benadering van het concept duurzame ontwikkeling. Dat concept reikt verder dan het waarborgen van individuele rechten. Er zijn ook zeer belangrijke plichten aan verbonden en een ruimere maatschappelijke visie. Artikel 23 is dan ook niet de meest geëigende context om duurzame ontwikkeling in de Grondwet in te schrijven. Bovendien dekt artikel 23 volgens mijn interpretatie al de drie peilers van duurzame ontwikkeling af. Artikel 23 handelt over het recht op een menswaardig bestaan en duurzame ontwikkeling is precies een voorwaarde om dat recht voor iedereen te kunnen realiseren, nu en in de toekomst, in ons land en elders in de wereld. In de rechten die artikel 23 opsomt, is er niet alleen sprake van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, maar ook van sociale en economische grondrechten zoals het recht op arbeid, het recht op sociale bescherming, het recht op huisvesting, en het recht op gezondheid. In feite zijn de drie dimensies van duurzame ontwikkeling, de economische, de sociale en de milieudimensie, al in artikel 23 vertegenwoordigd. Ook het streven naar een evenwicht tussen deze drie « pijlers » van duurzame ontwikkeling is daarin impliciet vervat, vermits het afwegen van verschillende individuele aanspraken tegenover verschillende aspecten van het algemeen belang inherent is aan de toepassing van de rechtsfiguur van de grondrechten.

Als men de toepassing van het voorzorgsbeginsel zou beperken tot die welbepaalde context, zij het met een toegevoegde verwijzing naar toekomstige generaties, zoals in het voorstel van mevrouw Nyssens, vind ik dat een beperkende aanpak. Bovendien gaat de redenering waarom het voorzorgsbeginsel specifiek in deze context moet worden ingeschreven, niet helemaal op. Het voorzorgsbeginsel is weliswaar ontstaan in de context van het milieubeleid en het milieurecht, maar in de huidige interpretatie ervan, onder meer in het Europees recht, kent het al een ruimer toepassingsgebied. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft immers al lang erkend dat het beginsel bijvoorbeeld ook van toepassing is op de gezondheidsbescherming.

De toegevoegde waarde van het voorstel van de heer Mahoux om het recht op water expliciet toe te voegen aan de lijst van gewaarborgde rechten in artikel 23, is mijns inziens ook relatief beperkt, omdat dat recht al impliciet vervat is in andere rechten die in artikel 23 vermeld zijn, zoals het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en het recht op de bescherming van de gezondheid, zoals inmiddels ook op internationaal vlak is erkend.

De twee voorstellen van de eerste categorie, die duurzame ontwikkeling opvatten als een beleidsdoelstelling, zijn ongetwijfeld vernieuwend, zowel qua inhoud als qua vorm.

Ik begin met de vorm. Het gaat inderdaad om algemene beleidsdoelstellingen of richtinggevende beginselen van overheidsbeleid. In het Belgisch grondwettelijk recht bestaat deze rechtsfiguur eigenlijk niet, maar niets verbiedt de grondwetgever om terzake vernieuwend te zijn.

Inhoudelijk verwijzen beide voorstellen expliciet naar duurzame ontwikkeling, met een korte omschrijving van het begrip, die in beide gevallen geïnspireerd is door de klassieke definitie van het Brundtland-rapport, en met een verdere uitwijding in de vorm van beginselen.

Il y a donc analogie de structure entre les deux propositions. Dans l'une, le développement durable est présenté comme un objectif, et dans l'autre, comme un principe, ce qui correspond peut-être à une qualification un rien plus faible. Toutes deux font référence aux générations futures; la dimension intergénérationnelle constitue effectivement un aspect très important de la notion de développement durable. J'ai noté également que seule la proposition Martens-Talhaoui fait explicitement référence à la dimension mondiale de la notion, qui est essentielle aussi. Enfin, les propositions évoquent toutes deux d'une manière ou d'une autre la recherche d'un équilibre ou d'une intégration entre les trois piliers ou «composantes» du développement durable.

C'est surtout dans la deuxième partie des propositions que l'on peut observer des différences au niveau de la formulation et du choix des principes mentionnés expressément. Puisqu'il s'agit par définition d'une proposition de texte juridique, d'une norme destinée à figurer dans la Constitution, le libellé juridique est bien entendu extrêmement important. Il déterminera en grande partie la portée juridique de la proposition.

La forme qui lui est donnée doit faire en sorte que la norme inscrite dans la Constitution soit avant tout interprétée comme un objectif politique général, une ligne directrice que suivront les différents législateurs et les autres pouvoirs de notre État fédéral. Le contenu concret de la notion de développement durable dépendra donc de son interprétation par les législateurs. Ils disposent à cet effet d'une large marge d'appréciation discrétionnaire.

Quoi qu'il en soit, le caractère juridiquement contraignant d'une telle disposition constitutionnelle reste par conséquent très limité. Notre système juridique ne connaît pas de norme générale autorisant le juge à contrôler la constitutionnalité des lois. La Cour d'arbitrage peut certes, sous certaines conditions, confronter les normes du pouvoir législatif à certaines dispositions de la Constitution, mais en l'espèce, le pouvoir de contrôle de la Cour d'arbitrage ne s'étendrait pas aux nouvelles dispositions à inscrire sous le titre I<sup>er</sup> bis de la Constitution. Ce pouvoir de contrôle se limite en effet aux dispositions du titre II de la Constitution. La force obligatoire de la norme est donc considérablement limitée, tant en raison de sa formulation que du fait de la place qui lui est attribuée dans la structure de la Constitution.

À l'inverse, cela ne signifie certainement pas qu'une norme constitutionnelle n'aurait aucune effectivité juridique. L'inscription du développement durable dans la Constitution ne manquera pas d'influencer l'interprétation d'autres normes constitutionnelles et lui confèrera en outre une portée institutionnelle au sein de la structure de l'État belge, dès lors que la Constitution fixe les normes de base du fonctionnement de toutes les entités fédérées et de tous les niveaux de pouvoir de notre État fédéral. L'inscription de cette norme dans la Constitution revêt donc une grande importance pour l'intégration verticale.

Un des auteurs d'une des propositions justifie son initiative en soulignant l'importance d'ancrer symboliquement le développement durable dans la Constitution. Tout comme mon collègue Bruyninckx, j'espère que l'on ne se contentera pas d'un ancrage symbolique. Et pour cela, il est essentiel de définir exactement la notion de développement durable.

J'en viens donc à la formulation d'une telle disposition. Contrairement à l'avis exprimé par le CFDD, je ne pense pas que l'on puisse qualifier la fameuse définition de la commission Brundtland de définition précise. Si elle a inspiré énormément d'autres travaux, on ne peut pas pour autant dire que la précision soit sa principale qualité. Comme l'a dit tout à l'heure Hans Bruyninckx, c'est plutôt son ambiguïté qui s'est révélée un atout pour garantir le large consensus que cette notion semble avoir engendré dans le discours politique. C'est pourquoi je pense que

Beide voorstellen zijn dus analoog qua structuur. In het ene wordt duurzame ontwikkeling vermeld als een doelstelling, in het andere — wellicht iets zwakker — als een principe. Beide verwijzen ze naar de toekomstige generaties; de intergenerationele dimensie is inderdaad een zeer belangrijk aspect van het concept duurzame ontwikkeling. Ik heb ook opgemerkt dat enkel in het voorstel-Martens-Talhaoui expliciet wordt verwezen naar de mondiale dimensie van het begrip, die even essentieel is. Ten slotte is er in een of andere vorm sprake van het zoeken naar evenwicht of het streven naar integratie tussen de drie pijlers of «componenten» van duurzame ontwikkeling.

Het is dan vooral in het tweede deel van de voorstellen dat er verschillen op te merken zijn in de formulering en de keuze van de principes die uitdrukkelijk worden vermeld. Vermits het per definitie gaat om een voorstel van juridische tekst, een norm die men in de Grondwet wil opnemen, is de juridische formulering natuurlijk uiterst belangrijk. Van die formulering hangt in belangrijke mate de juridische draagwijdte van het voorstel af.

Door de vorm die eraan is gegeven, moet de norm die in de Grondwet wordt ingeschreven in de eerste plaats worden begrepen als een beleidsdoelstelling, als een richtsnoer voor de verschillende wetgevers en voor de andere overheden van onze federale staat. De concrete inhoud van het begrip duurzame ontwikkeling zal dus afhangen van de interpretatie die de wetgevers er aan geven. Zij beschikken daarvoor over een ruime discretionaire appreciatie-marge.

De afdwingbaarheid in rechte van zo'n grondwettelijke bepaling blijft in ieder geval dus zeer beperkt. We hebben in ons rechtsstelsel nu eenmaal geen algemene regel waardoor de rechter de wetten op hun Grondwettigheid kan toetsen. Het Arbitragehof kan wel onder bepaalde voorwaarden de normen van de wetgevende macht toetsen aan sommige bepalingen van de Grondwet, maar in dit geval zou de toetsingsbevoegdheid van het Arbitragehof zich niet uitstrekken tot de nieuwe bepalingen die in de Grondwet zouden worden ingevoegd onder de titel *Ibis*. Die toetsingsbevoegdheid is immers beperkt tot de bepalingen van titel II van de Grondwet. Zowel door de formulering van de norm als door de plaats die men eraan toekent in de structuur van de Grondwet, is de afdwingbaarheid dus erg beperkt.

Aan de andere kant wil dat zeker niet zeggen dat een grondwettelijke norm helemaal geen juridische effecten zou hebben. Het inschrijven van duurzame ontwikkeling in de Grondwet zal ongetwijfeld een invloed hebben op de interpretatie van andere grondwettelijke normen en bovendien zal het een institutionele draagwijdte krijgen in de Belgische staatsstructuur, aangezien de Grondwet de basisnormen voor het functioneren van alle deelgebieden en bevoegdheidsniveaus van onze federale staat vastlegt. Het opnemen van deze norm in de Grondwet is dus wel van groot belang voor de verticale integratie.

Een van de indieners van een van de voorstellen verantwoordt zijn initiatief door te verwijzen naar het belang van een symbolische verankering van duurzame ontwikkeling in de Grondwet. Net als mijn collega Bruyninckx hoop ik dat iets meer beoogd wordt dan een louter symbolische verankering. Om daartoe te komen is een juiste omschrijving van het begrip precies van groot belang.

Dat brengt mij bij de redactie van zo'n bepaling. In tegenstelling tot de CFDD vind ik niet dat men de definitie van de commissie Brundtland precies kan noemen. Zij heeft zeker als inspiratiebron gediend voor andere pogingen, maar precisie vind ik niet echt haar grootste troef. Zoals Hans Bruyninckx net heeft gezegd, is het veel eerder haar dubbelzinnigheid die een troef is gebleken omdat op die manier in de politieke wereld een consensus rond het begrip kon ontstaan. Daarom meen ik dat men niet gewoon kan verwijzen naar het concept duurzame ontwikkeling, zelfs niet als men ook de

l'on ne peut pas se limiter à une simple référence au développement durable, même en reprenant la description assez abstraite du rapport Brundtland.

La spécification des implications de la notion au moyen des principes que l'on va préciser est importante. Dans cette optique, le développement durable doit être envisagé comme plus que la simple mise en balance de trois «composantes», plus qu'un exercice d'«équilibrisme» politique, d'intégration équilibrée des composantes économiques, sociales et écologiques, pour reprendre les termes de la proposition de M. Cornil.

Si on se limite à ses implications pour le processus décisionnel, le développement durable risque de se réduire à une simple norme procédurale. J'ose espérer que le développement durable a aussi une portée matérielle et une réelle substance normative. Il me semble important de mettre en exergue, dans le choix et la formulation des principes, l'essence normative du concept, dans toute la mesure du possible. L'apport normatif réel du concept de développement durable, c'est d'une part la prise en compte, à long terme, des droits et intérêts des générations futures — cette notion ne figure pas encore en tant que telle dans notre prescrit constitutionnel — et, d'autre part, la prise en compte de la dimension mondiale, planétaire. Ces deux éléments s'inscrivent dans le contexte global des limites écologiques, des contraintes objectives que l'état et la capacité de notre planète fixent aux activités humaines.

Ces deux dimensions sous-tendent deux principes importants : la solidarité et la responsabilité, dans laquelle j'inclus le principe de précaution, comme une expression de la responsabilité envers l'autre et envers la planète.

Pour conclure, quels enseignements peut-on tirer des précédents étrangers? Je n'ai pas pu mener une étude approfondie de droit constitutionnel comparé, mais les développements des propositions citent certains exemples d'autres pays où le développement durable a été inscrit dans la constitution — la Suisse et la Pologne. J'y ajouterai la France où, depuis 2005, une Charte de l'environnement a été jointe à la Constitution. Celle-ci mentionne, en son article 6, le développement durable. On constate cependant, dans ces trois textes constitutionnels, que la mention du développement durable n'est assortie d'aucune définition explicite.

Dans les trois cas, le développement durable est envisagé dans un contexte exclusivement environnemental. La Constitution suisse mentionne le développement durable comme l'un des buts de la Confédération. L'article 73 de cette même Constitution, intitulé « Développement durable », fait référence à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature et son utilisation par l'être humain.

La Charte de l'environnement française utilise l'approche de la conciliation des trois « piliers » — environnement, économie et progrès social — mais dans un texte qui, par son intitulé et par ses autres dispositions, se veut explicitement environnemental.

Je me réjouis de constater que les propositions soumises à votre examen dépassent ce pur contexte environnemental. Il est important de souligner que le développement durable est une notion plus large que la simple protection de l'environnement. Trop souvent, cette notion se trouve réduite à cette seule dimension environnementale. De ce point de vue, l'approche proposée est cohérente avec le droit européen. En effet, le Traité établissant la Communauté européenne, dans sa version actuelle, comprend deux références au développement durable, non pas dans les dispositions spécifiques du traité concernant la politique de l'environnement mais dans ses dispositions liminaires, à savoir aux articles 2 et 6.

Le texte européen ne contient par ailleurs aucune tentative de définition du concept.

tamelijk abstracte beschrijving uit het verslag Brundtland overneemt.

Het is belangrijk om de implicaties van het concept te verduidelijken door de beginselen vast te stellen. In die zin is duurzame ontwikkeling meer dan het met elkaar verzoenen van drie componenten, meer dan een politieke evenwichtsoefening, en meer dan een evenwichtige integratie van de economische, sociale en ecologische component om de woorden uit het voorstel van de heer Cornil te gebruiken.

Indien men zich beperkt tot de implicaties ervan voor de besluitvorming, dreigt duurzame ontwikkeling gereduceerd te worden tot een eenvoudige procedurenorm. Ik durf te hopen dat duurzame ontwikkeling ook een materiële draagwijdte heeft en een reële normatieve substantie. Het lijkt me belangrijk in de keuze en de formulering van de beginselen de normatieve essentie van het concept zoveel als enigszins mogelijk is te beklemtonen. De normatieve inbreng van het concept duurzame ontwikkeling is enerzijds dat er op lange termijn rekening wordt gehouden met de rechten en belangen van de toekomstige generaties — dat begrip staat als dusdanig nog niet in onze grondwet — en, anderzijds, dat rekening wordt gehouden met de mondiale, planetaire dimensie. Beide aspecten horen thuis in de algemene context van de ecologische limieten, de objectieve beperkingen die de toestand en de mogelijkheden van onze planeet aan de activiteiten van de mens opleggen.

Beide aspecten zijn de grondslag voor twee belangrijke beginselen: solidariteit en verantwoordelijkheid, waartoe voor mij het voorzorgsbeginsel behoort, als uitdrukking van de verantwoordelijkheid voor de ander en voor de planeet.

Wat kunnen we ten slotte leren uit de buitenlandse ervaringen? Ik heb geen diepgaande studie in vergelijkend constitutioneel recht kunnen maken, maar de toelichting bij de voorstellen vermeldt enkele voorbeelden van andere landen waar duurzame ontwikkeling in de Grondwet is opgenomen: Zwitserland en Polen. Ik voeg er nog Frankrijk aan toe, waar sinds 2005 een Charte de l'environnement bij de Grondwet werd gevoegd. In artikel 6 ervan wordt de duurzame ontwikkeling vermeld. Men stelt in die drie grondwetteksten evenwel vast dat de vermelding van de duurzame ontwikkeling niet gepaard gaat met enige expliciete definitie.

In de drie gevallen wordt duurzame ontwikkeling uitsluitend in een milieucontext gezien. De Zwitserse Grondwet vermeldt duurzame ontwikkeling als één van de doelstellingen van de Confederatie. Artikel 73 van diezelfde Grondwet, met als opschrift « Développement durable », verwijst naar het tot stand brengen van een duurzaam evenwicht tussen de natuur en het gebruik dat de mens ervan maakt.

Het Franse Charte de l'environnement maakt gebruik van de verzoening van de drie « pijlers » — milieu, economie en sociale vooruitgang — zij het in een tekst die door zijn opschrift en door zijn andere bepalingen uitdrukkelijk op het milieu is gericht.

Tot mijn vreugde stel ik vast dat de voorstellen die u onderzoekt die zuivere milieucontext overstijgen. Het is belangrijk te onderstrepen dat duurzame ontwikkeling ruimer is dan alleen maar milieubescherming. Al te vaak wordt dat begrip verengd tot zijn milieu-aspect. Wat dat betreft, sluit de voorgestelde aanpak aan bij het Europees recht. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bevat in zijn huidige versie twee verwijzingen naar duurzame ontwikkeling, niet in de specifieke bepalingen van het verdrag over het milieubeleid, maar in de inleidende bepalingen, met name in de artikelen 2 en 6.

De Europese tekst bevat overigens geen enkele poging om het concept te definiëren.

Si le constituant veut, comme cela semble être le cas, dépasser le strict cadre environnemental, il ne peut néanmoins s'inspirer exclusivement des exemples d'autres constitutions de pays européens que je viens de citer.

Si l'on veut produire des effets juridiques — s'agissant d'un texte constitutionnel, on peut supposer que ce soit le cas —, on ne peut se limiter à citer la définition du rapport Brundtland, trop imprécise.

On ne peut pas non plus, pour faire justice au concept de développement durable, se limiter à la simple juxtaposition en triptyque des trois piliers. En effet, je voudrais souligner qu'il existe des visions plus larges du développement durable que l'approche classique se limitant aux trois piliers. J'ai remarqué que la proposition de Mme Talhaoui et de M. Martens fait référence à quatre piliers, les trois piliers connus auxquels s'ajoute la démocratie. Pour citer un autre exemple, je ferai référence à la déclaration de l'Organisation internationale de la francophonie, lors de son Sommet de Ouagadougou (2005), où les chefs d'État et de gouvernement ont considéré que le développement durable reposait sur cinq piliers : aux trois piliers bien connus s'ajoutent la démocratie et l'État de droit mais aussi la diversité culturelle et linguistique, deux aspects chers à notre pays.

Pour produire des effets juridiques, il importe, me semble-t-il, d'énoncer dans le texte les principes les plus fondamentaux du développement durable qui cernent le noyau normatif auquel j'ai fait référence. Dans cette formulation, il conviendra de rechercher un juste équilibre entre, d'une part, le caractère général que toute disposition constitutionnelle doit avoir, s'agissant d'un texte qui occupe un niveau très élevé dans la hiérarchie des normes et, d'autre part, la volonté de laisser au concept une certaine ambiguïté que je qualifierais de créatrice ou constructive. Comme d'autres intervenants l'ont rappelé avant moi, d'autres concepts fondamentaux de notre ordre juridique et de notre système politique n'ont pas toujours eu de définition précise et consensuelle, ce qui ne les a pas empêchés d'acquiescer une force propre.

Une autre technique pourrait être envisagée pour renforcer l'effet juridique de la disposition proposée; il s'agirait d'établir un lien entre cette nouvelle disposition et des dispositions existantes de la Constitution. Un moyen serait de relier la notion de développement durable proposée dans les deux versions du nouvel article 7bis à la notion de vie conforme à la dignité humaine qui constitue, en quelque sorte, le « chapeau » de l'article 23. On peut envisager le développement durable comme un objectif, une conception de la politique publique visant à garantir la réalisation d'une vie conforme à la dignité humaine, pour tous les êtres humains, tant ceux qui sont en vie aujourd'hui que les générations futures, tant ceux qui vivent sur le territoire de notre pays que ceux qui vivent ailleurs sur la planète. C'est une façon de faire un lien entre deux dispositions constitutionnelles qui pourrait renforcer leurs effets combinés.

S'agissant des principes à mentionner pour concrétiser la notion de développement durable, une série de textes existants peut servir d'inspiration à un débat politique approfondi qu'il incombera au constituant de mener. Les cinq principes du premier plan fédéral de développement durable (2000-2004) ont déjà été évoqués. Les développements de la proposition de M. Cornil y font référence. Ces principes sont une base importante mais il ne faudrait pas oublier l'existence d'autres textes de référence. Je voudrais attirer votre attention sur la déclaration relative aux principes directeurs du développement durable qui a été adoptée par le Conseil européen de Bruxelles, en juin 2005. Ces dispositions sont passées inaperçues car ce Conseil a été dominé par d'autres questions d'actualité politique européenne. Il s'agit néanmoins d'une initiative louable de la présidence luxembourgeoise de l'époque. Ce texte comprend une dizaine de principes qui sont reconnus par le Conseil européen comme des principes directeurs du développement durable, dont une série de principes qui n'ont pas encore été

Indien de grondwetgever, zoals dat blijktbaar het geval is, de enge milieucontext wil overstijgen, mag hij zich evenwel niet uitsluitend laten inspireren door de voorbeelden van andere grondwetten in de Europese landen die ik zopas heb genoemd.

Indien men juridische gevolgen wil veroorzaken — aangezien het om een grondwettekst gaat, mag men veronderstellen dat dit het geval is —, mag men er zich niet toe beperken de definitie te citeren van het rapport Brundtland, die te onnauwkeurig is.

Om het concept duurzame ontwikkeling recht te doen, mag men zich evenmin beperken tot het eenvoudig naast elkaar plaatsen van de drie pijlers in een triptiek. Ik wens inderdaad te onderstrepen dat er ruimere visies op duurzame ontwikkeling bestaan dan de klassieke benadering die zich beperkt tot de drie pijlers. Ik heb vastgesteld dat het voorstel van mevrouw Talhaoui en de heer Martens vier pijlers vermeldt, de drie gekende pijlers met daarbij de democratie. Ik geef een ander voorbeeld en verwijs naar de verklaring van de *Organisation internationale de la francophonie* op haar Top van Ouagadougou (2005), waar de staatshoofden en regeringsleiders gemeend hebben dat duurzame ontwikkeling op vijf pijlers steunde : naast de drie welbekende pijlers, zijn er nog de democratie en de rechtsstaat, maar ook de cultuur- en taaldiversiteit, twee aspecten die ons land dierbaar zijn.

Om juridische gevolgen tot stand te brengen, komt het me voor dat het belangrijk is dat in de tekst de fundamenteelste beginselen van duurzame ontwikkeling worden vermeld die de normatieve kern afbakenen waarover ik het had. In die formulering moet het juiste evenwicht worden gezocht tussen enerzijds het algemene karakter dat elke constitutionele bepaling moet hebben, aangezien het om een tekst gaat die op een zeer hoog niveau in de normenhiërarchie staat en, anderzijds, de wil om rond het concept enige dubbelzinnigheid te laten bestaan, die ik creatief of constructief zal noemen. Zoals andere sprekers er voor mij aan hebben herinnerd, hebben andere fundamentele concepten in onze rechtsorde en in ons politiek systeem niet altijd een nauwkeurige definitie gehad waarover een consensus bestond, maar dat heeft niet belet dat ze een eigen kracht hebben verworven.

Er kan nog een andere techniek worden overwogen om de juridische gevolgen van de voorgestelde bepaling op te voeren : het tot stand brengen van een verband tussen deze nieuwe bepaling en de bestaande bepalingen van de Grondwet. Dat kan bijvoorbeeld door het voorgestelde begrip van de duurzame ontwikkeling in beide versies van het nieuwe artikel 7bis te koppelen aan het begrip menswaardig leven, dat in zekere zin artikel 23 overkoepelt. Men kan duurzame ontwikkeling als een doel zien, een concept van het overheidsbeleid dat ertoe strekt de verwezenlijking te waarborgen van een menswaardig leven, voor alle mensen, zowel voor hen die vandaag leven als voor de toekomstige generaties, zowel voor hen die op het grondgebied van ons land leven als voor hen die elders op de planeet leven. Het is een manier om een link te leggen tussen beide constitutionele bepalingen, die hun gezamenlijke gevolgen kan versterken.

Aangezien het om de beginselen gaat die moeten worden vermeld om het begrip duurzame ontwikkeling concreet vorm te geven, kan een reeks bestaande teksten de inspiratiebron zijn voor een diepgaand politiek debat dat de grondwetgever moet voeren. De vijf beginselen van het eerste federaal plan voor duurzame ontwikkeling (2000-2004) werden reeds vermeld. Er wordt naar verwezen in de toelichting van het voorstel van de heer Cornil. Die beginselen zijn een belangrijke basis, maar men mag het bestaan van andere basisteksten niet vergeten. Ik wil uw aandacht vestigen op de verklaring over de richtsnoeren voor duurzame ontwikkeling, die in juni 2005 in Brussel door de Europese Raad is overeengekomen. Die bepalingen zijn onopgemerkt gebleven, omdat die Raad beheerst werd door andere problemen in de Europese politieke actualiteit. Het was niettemin een lovenswaardig initiatief van het Luxemburgse voorzitterschap. Die tekst bevat een tiental principes die door de Europese Raad worden erkend als richtsnoeren voor duurzame ontwikkeling, waaronder



évoqués aujourd'hui mais que je n'ai plus le temps d'aborder ici. Je vous recommande, dans vos travaux ultérieurs, d'examiner ces principes tout comme ceux du plan fédéral et de choisir parmi les différents textes de référence, les formulations les plus judicieuses.

Enfin, je voudrais attirer votre attention sur l'importance de la mise en œuvre de toute nouvelle disposition constitutionnelle éventuelle. Il ne suffit pas d'inscrire une nouvelle norme, un nouvel objectif de politique publique dans la Constitution pour qu'il se réalise. Il faut aussi que les différents niveaux de pouvoir — législatif et exécutif — prennent des mesures d'exécution. Cela vaut également pour l'article 23 de la Constitution qui a déjà été évoqué. En 1994, on a inscrit des droits importants dans la Constitution, mais il faut bien constater que les mesures de mise en œuvre prises par les différents législateurs ne sont pas encore suffisantes pour les garantir. Dès lors, si l'une des propositions venait à aboutir, il conviendrait de s'interroger par la suite, dans tous les parlements et gouvernements, sur les mesures législatives et réglementaires à prendre pour la concrétiser.

**Exposé du prof. dr. Nicolas de Sadeleer, professeur aux Facultés Universitaires et à la *Vrije Universiteit Brussel***

M. Nicolas de Sadeleer. — Madame la Présidente, mesdames, messieurs, je formulerai à l'égard des différentes propositions qui m'ont été transmises par Mme Lizin, neuf observations brèves. Je me contenterai de compléter les discours des orateurs qui m'ont précédé.

Première observation : les concepts sous-jacents aux différentes modifications relatives au développement durable et à la précaution ne sont pas définis dans les propositions, ce qui n'a rien d'étonnant, dans la mesure où tant les constituants que les auteurs des lois qui énoncent ces principes évitent de définir de tels concepts.

Deuxième observation : tant le développement durable que la précaution font l'objet de moult controverses, dès leur origine, notamment dans les cénacles internationaux tels que l'Organisation Mondiale du Commerce ou les institutions communautaires européennes. En quelque sorte, les idées sous-jacentes, en raison des réformes importantes qu'elles viendraient à entraîner, sont de nature à susciter la discussion et la réflexion, également au niveau académique, ce qui explique peut-être cet aréopage de professeurs que vous avez invités à cette occasion.

Troisième observation : les concepts ont également évolué au fil du temps.

Comme l'a indiqué M. Pallemarts, le concept de développement durable a fait l'objet de différentes interprétations qui se sont affinées. Il en va de même de la précaution dont les définitions étaient précisées, non pas par des instances internationales mais davantage par l'intervention de certaines juridictions. On constate donc que des concepts relativement flous comme le développement durable et la précaution peuvent, au fur et à mesure, connaître des précisions et des évolutions. Le professeur Zaccàï avait également indiqué que le principe de précaution qui tirait son origine de la protection de l'environnement avait été, par la suite, étendu à des domaines tels que la sécurité du consommateur, la santé humaine et la sécurité alimentaire, sujets tout à fait inattendus pour les promoteurs de ce principe dans les années '80 qui vouaient principalement son application à la pollution marine.

Quatrième observation : sur le plan juridique, il me semble que le développement durable et la précaution ne sont pas exactement au même niveau. Un certain nombre de juristes sont parvenus à un consensus pour qualifier le développement durable de « méta-

een reeks beginselen waarover vandaag nog niet is gesproken, maar waarover ik het wegens tijdsgebrek hier niet meer kan hebben. Ik beveel u aan in uw verdere werkzaamheden die beginselen, alsook die van het federaal plan, te bestuderen en de beste formuleringen te kiezen uit de diverse basisteksten.

Tot slot wil ik uw aandacht vestigen op het belang van de uitvoering van elke eventuele nieuwe grondwetsbepaling. Het volstaat niet een nieuwe norm, een nieuwe politiek doel in de Grondwet op te nemen opdat het verwezenlijkt wordt. De diverse beleidsniveaus — wetgevend en uitvoerend — moeten ook uitvoeringsmaatregelen treffen. Dat geldt ook voor het reeds aangehaalde artikel 23 van de Grondwet. In 1994 hebben we belangrijke rechten in de Grondwet opgenomen, maar we moeten vaststellen dat de uitvoeringsmaatregelen van de diverse wetgevers nog niet volstaan om ze te waarborgen. Indien dus één van de voorstellen aangenomen wordt, moet men zich vervolgens in alle parlementen en regeringen afvragen welke wetgevende en verordenende maatregelen moeten worden genomen om het concreet uit te voeren.

**Uiteenzetting door prof. dr. Nicolas de Sadeleer, hoogleraar aan de *Vrije Universiteit Brussel* en de *Facultés Universitaires Saint-Louis***

De heer Nicolas de Sadeleer. — Mevrouw de voorzitter, dames en heren, ik zal over de voorstellen die me door mevrouw Lizin werden bezorgd acht korte opmerkingen maken. Ik zal me ertoe beperken de toespraken van vorige sprekers aan te vullen.

Eerste opmerking : de concepten achter de diverse wijzigingen in verband met duurzame ontwikkeling en voorzorg worden in de voorstellen niet gedefinieerd, wat niet verbaast, aangezien zowel de grondwetgevers als de indieners van de wetten waarin die beginselen voorkomen, het definiëren van dergelijke concepten mijden.

Tweede opmerking : over de thema's duurzame ontwikkeling en voorzorg wordt, sinds het ontstaan ervan, heel wat gediscussieerd, onder andere op internationale fora zoals de Wereldhandelsorganisatie of de instellingen van de Europese Unie. De achterliggende ideeën geven, wegens de belangrijke hervormingen die ze met zich kunnen brengen, aanleiding tot discussie en bezinning, ook op academisch niveau, wat misschien een verklaring is voor de aanwezigheid van deze rist hoogleraren die u voor de gelegenheid hebt uitgenodigd.

Derde opmerking : de concepten hebben zich mettertijd ontwikkeld.

De heer Pallemarts heeft er reeds op gewezen dat het concept van de duurzame ontwikkeling verschillende interpretaties heeft gekend, die steeds preciezer zijn geworden. Hetzelfde geldt voor de voorzorg, waarvan de definities nauwkeuriger werden gemaakt, niet door internationale instanties, maar veeleer door het optreden van bepaalde rechtscolleges. Men stelt dus vast dat relatief vage concepten zoals duurzame ontwikkeling en voorzorg mettertijd kunnen veranderen van inhoud en kunnen worden gepreciseerd. Professor Zaccàï had er ook op gewezen dat het voorzorgsbeginsel, dat aanvankelijk in een milieubeschermingscontext werd gebruikt, achteraf werd uitgebreid tot gebieden zoals de veiligheid van de consument, de gezondheid van de mens en de voedselzekerheid, met andere woorden volstrekt onverwachte onderwerpen voor de verdedigers van dat beginsel in de jaren '80, die het vooral op de vervuiling van de zee wilden toepassen.

Vierde opmerking : het komt me voor dat de duurzame ontwikkeling en de voorzorg zich juridisch gezien niet precies op hetzelfde niveau bevinden. Een aantal juristen hebben een consensus bereikt om duurzame ontwikkeling als een « metaprin-

principe» ou de principe dont la valeur est davantage politique que juridique, alors qu'un certain nombre de juristes estiment, au contraire, que le principe de précaution revêtirait, au sein de certains ordres juridiques, une valeur de principe général de droit. En tout cas, une chambre du tribunal de première instance des Communautés européennes a qualifié la précaution, en droit communautaire, de principe général de droit. D'autres juridictions ont tendance à tirer du principe de précaution une véritable fonction d'interprétation de norme législative ou de norme réglementaire.

Il me paraît que les deux concepts ne sont pas exactement au même niveau, dans la mesure où la précaution se trouve déjà à un stade beaucoup plus affiné, au niveau de la technique juridique, soit en tant que principe général de droit pouvant contrecarrer des dispositions hiérarchiquement inférieures, soit en tant que méthode d'interprétation juridique qui permet de déterminer, le cas échéant, le champ d'application d'une norme.

Cinquième observation : tant le développement durable que la précaution connaissent déjà des assises en droit positif belge, que ce soit au niveau fédéral ou au niveau régional.

La loi du 5 mai 1997 est entièrement consacrée au développement durable, alors que le principe de précaution est énoncé parmi une batterie de principes destinés à protéger l'environnement, tant dans le Code flamand de la protection de l'environnement que dans le nouveau Code wallon de l'environnement. Il est important de souligner que le constituant prend ici le relais de l'œuvre du législateur fédéral et du législateur régional.

Sixième observation : les juridictions belges ont été invitées, surtout par les plaideurs, à faire application de la précaution, en tant que méthode d'interprétation juridique, notamment pour faire pencher la balance en faveur d'interprétations plus favorables à des mécanismes protecteurs ou régulateurs d'activités économiques, sources, le cas échéant, de nuisances.

J'ai pu observer, avec d'autres juristes, une certaine réticence des juridictions à énoncer expressément le principe de précaution dans leurs jugements, bien que l'on retrouve, dans un certain nombre de décisions judiciaires, une application implicite du principe.

Septième observation : l'incidence en droit belge, au regard des normes préexistantes sur le développement durable et sur la précaution, de ces deux concepts sur l'évolution des pratiques administratives est difficile à évaluer, en raison des controverses engendrées par ces deux notions. Ici, il est difficile d'appréhender le succès, le cas échéant, de ces normes dans les pratiques administratives. Cet exercice est extrêmement délicat.

Huitième observation : devant l'ampleur des débats suscités notamment chez nos voisins français par l'élaboration de la Charte française de l'environnement, on peut se demander s'il n'aurait pas été prudent, de la part des auteurs des propositions de révision, de prendre position sur une série de questions relativement délicates qui risquent, un jour ou l'autre, d'être débattues devant des juridictions telles que la Cour d'arbitrage ou une cour d'appel ou un tribunal de première instance. Quel est l'objectif recherché par le constituant par l'insertion de cette norme ? Quel est le rapport entre cette future norme constitutionnelle et les normes hiérarchiquement inférieures, telles que la loi nationale, le décret, l'ordonnance ? Quel sera le rôle du juge constitutionnel ou du juge ordinaire, lorsqu'il aura à appréhender cette norme ? Toutes ces questions restent ouvertes. Sans doute les praticiens espéreront-ils, de la part du constituant, un certain nombre de réponses.

Neuvième observation : l'insertion d'une disposition propre au développement durable me paraît moins révolutionnaire. En tout cas, j'ai l'impression que cela s'inscrit dans le sillage d'une série de

cipe» te beschouwen, of als een principe waarvan de waarde veeleer politiek dan juridisch is. Andere juristen daarentegen menen dat het voorzorgsbeginsel, binnen bepaalde rechtsorden, de waarde van een algemeen rechtsbeginsel heeft. In elk geval heeft een kamer van de rechtbank van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen de voorzorg in het gemeenschapsrecht een algemeen rechtsbeginsel genoemd. Andere rechtscolleges hebben de neiging het voorzorgsbeginsel te gebruiken om een wet of een reglement te interpreteren.

Ik meen dat beide concepten zich niet precies op hetzelfde niveau bevinden, omdat de voorzorg zich reeds in een veel verfijnder stadium bevindt, op het niveau van de juridische techniek, hetzij als algemeen rechtsbeginsel dat hiërarchisch lagere bepalingen kan teniet doen, hetzij als juridische interpretatiemethode waardoor in voorkomend geval het toepassingsgebied van een norm kan worden bepaald.

Vijfde opmerking : zowel de duurzame ontwikkeling als de voorzorg hebben in het Belgisch positief recht reeds een grondslag, zowel op federaal als op gewestelijk niveau.

De wet van 5 mei 1997 is volledig aan de duurzame ontwikkeling gewijd, terwijl het voorzorgsbeginsel vermeld wordt onder een reeks beginselen ter bescherming van het milieu, zowel in de Vlaamse regelgeving inzake milieubescherming als in de nieuwe *Code wallon de l'environnement*. Het moet worden onderstreept dat de grondwetgever hier de fakkel overneemt van de federale en de gewestelijke wetgever.

Zesde opmerking : vooral door pleiters werden de Belgische rechtscolleges uitgenodigd het voorzorgsbeginsel toe te passen als juridische interpretatiemethode, meer bepaald om de balans te doen overhellen in de richting van interpretaties die gunstiger zijn voor mechanismen tot bescherming of tot regeling van economische activiteiten die eventueel milieuhinder kunnen veroorzaken.

Samen met andere juristen heb ik kunnen vaststellen dat de rechtscolleges niet meteen stonden te springen om het voorzorgsbeginsel uitdrukkelijk in hun vonnissen te vermelden, hoewel men in een aantal gerechtelijke beslissingen een impliciete toepassing van het beginsel vindt.

Zevende opmerking : de weerslag in het Belgisch recht, in het licht van de bestaande normen inzake duurzame ontwikkeling en voorzorg, van beide concepten op de ontwikkeling van de bestuurspraktijken is moeilijk in te schatten, wegens de discussies die beide begrippen veroorzaken. Het is moeilijk het eventuele succes van die normen in de bestuurspraktijk aan te wijzen. Dat is een heel delicate oefening.

Achtste opmerking : gelet op de omvang van de debatten waartoe de totstandkoming van de Charte française de l'environnement aanleiding heeft gegeven bij onze Franse bureaus kan men zich afvragen of de indieners van de voorstellen tot herziening er niet goed hadden aan gedaan een standpunt in te nemen over een reeks relatief delicate problemen die vroeg of laat behandeld zullen worden door rechtscolleges zoals het Arbitragehof, of een hof van beroep, of een rechtbank van eerste aanleg. Wat wil heeft de grondwetgever echt bereiken met het opnemen van die norm in de Grondwet ? Hoe verhoudt die toekomstige grondwettelijke norm zich tot de hiërarchisch lagere norm, zoals de nationale wet, het decreet, de ordonnantie ? Wat is de rol van de constitutionele of de gewone rechter wanneer hij die norm moet beoordelen ? Het blijven open vragen. Ongetwijfeld hopen degenen die de wet moeten toepassen op een aantal antwoorden vanwege de grondwetgever.

Negende opmerking : de opname van een specifieke bepaling inzake duurzame ontwikkeling lijkt me minder revolutionair. Ik heb in elk geval de indruk dat ze in het kielzog komt van een

réformes constitutionnelles, certes relativement rares — j'ai eu l'occasion de faire un examen de droit comparé avant cette session.

On a évoqué, dans les travaux préparatoires, la disposition française selon laquelle « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

Je rappellerai que la Finlande, dans sa Constitution de 1999, a également inscrit une disposition sur le développement durable : « la démocratie implique le droit, pour les individus, de participer et d'influer sur le développement de la société et de leur environnement. » C'est relativement flou.

La Grèce, lors de la révision constitutionnelle de 2001 précise que « l'État est tenu de prendre des mesures préventives ou répressives particulières, dans le cadre du principe de durabilité, pour assurer sa préservation. »

Pour ce qui est de la Suisse, la disposition a déjà été évoquée par M. Zaccai, sauf erreur de ma part. « La Confédération et les Cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature — en particulier sa capacité de renouvellement — et son utilisation par l'être humain. »

De manière plus intéressante, certaines dispositions constitutionnelles de pays latino-américains pourraient, eu égard à la pauvreté des articles que je viens de citer, constituer des pistes de réflexion pour le constituant belge.

Je pense notamment à la Constitution argentine de 1994 selon laquelle tous les habitants jouissent du droit à un environnement sain, équilibré et adapté au développement humain, pour que les activités productives satisfassent aux nécessités présentes, sans compromettre les besoins des générations futures. Les autorités sont tenues de promouvoir la protection de ce droit, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, la préservation du patrimoine naturel et culturel et la diversité biologique, ainsi que l'information et l'éducation environnementale. Manifestement, ces dispositions s'inscrivent plutôt dans le prolongement d'une réflexion sur l'environnement.

La République du Salvador a adopté, en 2000, des dispositions selon lesquelles il est du devoir de l'État de protéger les ressources naturelles ainsi que la diversité et l'intégrité de l'environnement, pour garantir un droit au développement durable. Sont également d'intérêt social la protection, la conservation, etc. En insérant une disposition sur le développement durable, je ne crois pas que le législateur belge ferait œuvre révolutionnaire mais il aurait peut-être intérêt à examiner de plus près le libellé des différentes dispositions déjà reconnues en Amérique latine ou en Europe.

J'attire toutefois votre attention sur le fait que l'insertion du principe de précaution dans une constitution serait plus exceptionnelle. Vous savez sans doute que l'insertion de cette norme a suscité d'amples débats en France. Le libellé de ce principe dans la Charte constitutionnelle française est extrêmement alambiqué, ce qui atteste sans doute des controverses que cette norme a pu susciter. Or, à l'exception de la Charte constitutionnelle française, je n'ai pas trouvé d'autre constitution nationale, cantonale, de l'änder ou d'États américains qui consacre le principe de précaution. La consécration, dans la Constitution belge, d'un tel principe, serait nettement plus osée, surtout dans la mesure où le principe serait mis en rapport avec des droits économiques, sociaux et culturels. Jusqu'à présent, le débat sur la précaution a porté sur des matières relativement sophistiquées où l'incertitude scientifique est très pregnante, telle que la sécurité alimentaire, la pollution marine ou atmosphérique. L'application d'un concept de précaution, c'est-à-dire la possibilité pour les autorités publiques d'agir dans un contexte d'incertitude scientifique, soulèverait plus de questions

aantal, ongetwijfeld relatief zeldzame grondwetsherzieningen — ik heb de gelegenheid gehad voor deze vergadering een vergelijkend rechtsonderzoek te maken.

In de parlementaire voorbereiding is verwezen naar de Franse bepaling die zegt dat het overheidsbeleid duurzame ontwikkeling moet bevorderen en dat het hiertoe milieubescherming, economische ontwikkeling en sociale vooruitgang met elkaar moet verzoenen.

Ik herinner eraan dat Finland in zijn Grondwet van 1999 eveneens een bepaling over duurzame ontwikkeling heeft opgenomen : « de democratie impliceert het recht voor de individuen om te participeren in en invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van de samenleving en van hun milieu. ». Dat is vrij wazig.

Griekenland stelt bij de grondwetsherziening van 2001 : « De Staat moet bijzondere preventieve of repressieve maatregelen treffen, in het raam van het duurzaamheidsbeginsel, opdat het behouden blijft. ».

Als ik me niet vergis, heeft de heer Zaccai de Zwitserse bepaling reeds aangehaald. « La Confédération et les Cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature — en particulier sa capacité de renouvellement — et son utilisation par l'être humain. »

Interessanter is dat bepaalde grondwetsbepalingen van Latijns-Amerikaanse landen, gezien de vaagheid van de artikelen die ik geciteerd heb, de Belgische grondwetgever een aantal denksporen aanreiken.

Ik denk met name aan de Argentijnse Grondwet van 1994 waarin staat dat alle inwoners recht hebben op een gezonde, evenwichtige en aan de menselijke ontwikkeling aangepaste omgeving, opdat de productieactiviteiten voldoen aan de huidige noden zonder de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang te brengen. De overheid moet dit recht beschermen, het rationele gebruik van de natuurlijke bronnen bevorderen, het natuurlijke en culturele patrimonium en de biologische diversiteit beschermen, en de bevolking informeren over en sensibiliseren voor milieuzaken. Deze bepalingen zijn uiteraard het resultaat van een ruimer debat over milieukwesties.

De Republiek El Salvador heeft in 2000 bepalingen goedgekeurd volgens welke de Staat de natuurlijke bronnen, alsook de diversiteit en de integriteit van het milieu moet beschermen teneinde het recht op duurzame ontwikkeling te waarborgen. Daarnaast zijn ook de bescherming en bewaring enz. van maatschappelijk belang. De goedkeuring van een bepaling over duurzame ontwikkeling zou dus niet echt een revolutionaire daad zijn van de Belgische wetgever. Wellicht kan hij zich bij de formulering laten inspireren door de reeds bestaande bepalingen uit Latijns-Amerika of Europa.

Ik wil er wel op wijzen dat de invoering van het voorzorgsbeginsel in de Grondwet wel uitzonderlijk zou zijn. U weet wellicht dat de invoering van deze norm in Frankrijk voor veel discussie heeft gezorgd. De bepaling met betrekking tot dit beginsel in de *Charte constitutionnelle française* is heel ingewikkeld geformuleerd, wat ongetwijfeld het gevolg is van de controverses rond die norm. Behalve de *Charte constitutionnelle française* heb ik geen andere grondwet van een Staat, kanton, Land of Amerikaanse Staat gevonden die het voorzorgsbeginsel bekrachtigt. De bekrachtiging van het beginsel in de Belgische Grondwet zou dus wel gewaagd zijn, vooral als dat beginsel in verband wordt gebracht met de economische, sociale en culturele rechten. Tot nog toe ging het debat over het voorzorgsbeginsel over relatief ingewikkelde materies, waarover nog veel wetenschappelijke onzekerheden bestaan, zoals de voedselveiligheid, of de vervuiling van de zee en de lucht. De toepassing van het voorzorgsbeginsel, dat de overheid de mogelijkheid biedt om ook ingeval van wetenschappelijke onzekerheid in te grijpen, zou meer

d'un point de vue théorique mais également d'un point de vue pratique. Pour des affaires sociales et culturelles, je me demande si la volonté d'étendre la précaution d'emblée à de nouvelles matières, alors que l'expérience n'a pas nécessairement été réunie, n'appellerait pas à une réflexion plus poussée sur un tel choix constitutionnel.

M. Jean Cornil (PS). — Je remercie nos trois intervenants. Comme ce matin, nous avons bénéficié d'interventions d'une qualité et d'une densité qui me feront réfléchir. Certains de mes points de vue ont évolué par rapport à la proposition que j'ai déposée en juillet dernier.

Cette journée d'auditions sera forcément suivie de discussions politiques afin de dégager, éventuellement, une majorité susceptible de modifier la Constitution, ce qui suppose un large consensus.

J'aimerais adresser une dernière question à nos spécialistes. Des analyses ont-elles été réalisées dans les pays où le principe fondamental du développement durable a été inscrit dans la norme première? Des études ont-elles été menées sur le plan scientifique, en droit comparé, en sociologie de l'environnement? Les politiques environnementales ont-elles été modifiées? A-t-on assisté au développement d'une jurisprudence? Quels ont été les constats, au-delà de l'aspect symbolique? J'ai bien perçu qu'une des critiques émises par M. Pallemarts visait le caractère trop symbolique de ma proposition. J'ai dû m'efforcer d'être le plus consensuel possible, même si j'admets aisément qu'une telle mesure doit forcément être effective, sous peine d'être inutile. Je le répète, je voudrais savoir si les pays concernés ont connu des modifications, tant dans les politiques publiques mises en œuvre que dans les comportements des citoyens.

M. Nicolas de Sadeleer. — Je suis plutôt un positiviste. Malgré mon intérêt pour la science politique, un certain nombre de débats m'échappent. Peut-être Edwin Zaccà, qui suit davantage l'évolution de la littérature sur le développement durable, aurait-il des éléments de réponse ...

M. Edwin Zaccà. — En ce qui concerne les pays, j'avoue que je l'ignore. Peut-être ces études existent-elles au niveau européen. Le Traité d'Amsterdam et ensuite le Traité de Nice comportent la mention en question, ce qui a peut-être renforcé les directives ou autres textes relatifs au développement durable. On peut se poser la question, en effet.

Mme Christiane Daeme. — M. Cornil s'interrogeait, à juste titre, sur l'impact des modifications intervenues dans les Constitutions de l'Argentine et du Salvador, auxquels on peut ajouter le Brésil, lequel vient de modifier certains règlements.

Pour connaître un peu cette question, je dirai qu'il existe, dans ces pays, une certaine volonté de modifier les choses, de faire changer les mentalités, volonté contrecarrée par un manque de moyens, auquel il faut ajouter la distance qui persiste entre le pouvoir et les citoyens. Cet aspect ne concerne pas la Belgique où les citoyens sont tout de même plus proches du pouvoir qu'au Salvador, par exemple. Pour ce qui est de la Finlande, je soulignerai que le fait d'inscrire le principe du développement durable dans la Constitution n'a pas empêché les entreprises finlandaises d'investir dans le sud de l'Uruguay et de l'Argentine, pour y planter des forêts d'eucalyptus, chose qui ne leur est plus permise dans leur pays. L'inscription du principe dans la Constitution doit donc tenir compte de la dimension internationale.

M. Paul Wille (VLD). — En tant que rapporteur, je ne peux malheureusement pas m'exprimer aussi librement que les autres membres de la commission des Affaires institutionnelles. La tâche d'un rapporteur est, en effet, de restituer au mieux les propos qui ont été tenus.

theoretische, maar ook praktische problemen doen rijzen. De uitbreiding van de werkingssfeer van het voorzorgsbeginsel tot sociale en culturele aangelegenheden — een grondwettelijke keuze waarvan de gevolgen nog onbekend zijn — vraagt mijns inziens om een meer diepgaand debat.

De heer Jean Cornil (PS). — Ik dank onze drie sprekers. Net als vanochtend hebben we kwalitatief hoogstaande uiteenzettingen gehoord, die mij hebben doen nadenken. Ik heb sommige standpunten die aan de basis van mijn voorstel van juli jl. lagen, moeten bijstellen.

De hoorzittingen van vandaag zullen uiteraard gevolgd worden door politieke besprekingen, met als doel eventueel een meerderheid te vinden die de Grondwet wil wijzigen, wat natuurlijk een ruime consensus veronderstelt.

Ik zou onze deskundigen nog een laatste vraag willen stellen. Zijn er analyses uitgevoerd in de landen waar het grondbeginsel van de duurzame ontwikkeling in de Grondwet is opgenomen? Zijn er studies gebeurd op wetenschappelijk vlak, op het vlak van de rechtsvergelijking, op milieusociologisch vlak? Is het milieubeleid gewijzigd? Is er al jurisprudentie voor handen? Zijn er concrete gevolgen vastgesteld, naast het zuiver symbolische aspect? De heer Pallemarts had duidelijk kritiek op de te symbolische aard van mijn voorstel. Ik moest streven naar een zo ruim mogelijke consensus, al geef ik graag toe dat zo'n maatregel ook concreet moet zijn — anders is hij nutteloos. Ik zou dus graag weten wat er in de betrokken landen veranderd is, zowel met betrekking tot het overheidsbeleid als met betrekking tot het gedrag van de burgers.

De heer Nicolas de Sadeleer. — Ik ben veeleer een positivist. Ondanks mijn belangstelling voor politieke wetenschappen, weet ik te weinig af van een aantal materies. Misschien kan Edwin Zaccà, die de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot de duurzame ontwikkeling beter volgt, een antwoord geven?

De heer Edwin Zaccà. — Wat de landen betreft, weet ik het echt niet. Misschien bestaan er studies op Europees niveau. Zowel het Verdrag van Amsterdam als het Verdrag van Nice bevatten de vermelding in kwestie, wat misschien heeft geleid tot meer richtlijnen of teksten met betrekking tot duurzame ontwikkeling. Het is een pertinente vraag.

Mevrouw Christiane Daeme. — De heer Cornil vraagt terecht wat de impact is van de wijziging van de Grondwet van Argentinië en van El Salvador, en ook van de recente wetswijzigingen in Brazilië.

In die landen is er duidelijk een streven naar veranderingen, naar een mentaliteitswijziging, maar de middelen ontbreken en er is ook een kloof tussen de overheid en de burgers. Dat geldt niet voor België, waar de burgers toch dichter bij de overheid staan dan bijvoorbeeld in El Salvador. Wat Finland betreft, kan ik alvast vermelden dat de invoering van het beginsel van duurzame ontwikkeling in de Grondwet de Finse ondernemingen niet heeft belet om in het Zuiden van Uruguay en van Argentinië eucalyptusbossen te planten, wat in hun land verboden is. Bij de invoering van dit beginsel in de Grondwet moet dus rekening worden gehouden met de internationale dimensie.

De heer Paul Wille (VLD). — Als rapporteur ben ik jammer genoeg iets minder vrij in mijn meningsuiting dan de andere leden van de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden. Hij moet namelijk in zijn verslag proberen weer te geven wat er is gezegd.

La discussion d'aujourd'hui fait partie d'un processus plus large dans lequel l'aspect constitutionnel a déjà été abordé à diverses reprises. Sans aller jusqu'à vouloir susciter la compassion des témoins pour les sénateurs qui voteront tout à l'heure, je voudrais quand même dire que notre situation n'est guère confortable lorsque des universitaires viennent défendre devant nous, avec beaucoup de conviction, deux thèses opposées.

Certains estiment que l'inscription du principe du développement durable dans la Constitution est possible alors que d'autres sont d'un avis contraire. Si d'aucuns pensent que cela peut encore être fait d'ici la fin de la présente législature, d'autres affirment que non et d'autres encore sont d'avis que ce n'est réalisable que dans une faible mesure. C'est là le propre des universitaires. Nous avons déjà vécu cela lors des discussions sur « la bonne gouvernance ».

Chez les sénateurs, le concept de développement durable me paraît bénéficier d'un large soutien. Toutefois, la discussion d'aujourd'hui n'a pas, à mon sens, fait apparaître suffisamment les raisons pour lesquelles nous devrions inscrire le principe du développement durable dans la Constitution. Personnellement, je suis favorable à une approche très pragmatique consistant, pour chaque aspect, à déterminer de quelle manière nous obtiendrions les meilleurs résultats : avec ou sans inscription du principe du développement durable dans la Constitution.

Certains avancent, en termes généraux, que divers pays de l'Union européenne ont déjà inscrit ce principe dans leur Constitution. Toutefois, dans ces pays, il s'agit le plus souvent de la protection de l'environnement, tandis que dans un certain nombre de pays d'Amérique latine, le spectre est beaucoup plus largement ouvert. Je crains que nous n'ayons pas été suffisamment attentifs à la différence d'approche et de conséquences. Examinons de manière pragmatique la politique de l'eau, par exemple, et dépassons le discours académique pour voir ce qui se passe sur le terrain, notamment dans les quatre plus grands pays qui connaissent une forte croissance économique, à savoir le Brésil, l'Inde, la Russie et la Chine. Si ces pays appliquaient la maxime chinoise « Peu importe la couleur du chat, pourvu qu'il attrape des souris », ils feraient évidemment fausse route. Car en appliquant cette politique, ils bénéficieraient effectivement au bout de 15 ans d'une croissance durable et soutenue — et pas pour autant d'une croissance environnementale durable — mais ils devraient aussi faire face à une facture désastreuse pour l'environnement. Dans certaines provinces chinoises, 15 à 20 pour cent du produit intérieur brut sont consacrés à la réparation du préjudice écologique résultant de décisions antérieures. Pour plus d'informations à ce sujet, je renvoie au rapport que j'ai rédigé à ce sujet pour le Conseil de l'Europe.

Il me semble intéressant d'aborder ici un important problème de société, à savoir l'approvisionnement en eau potable dans des pays comme l'Inde ou la Chine, même si le problème prend des formes très différentes dans ces pays. La Chine abrite 21 pour cent de la population mondiale et ne dispose que de 7 pour cent de la réserve disponible en eau potable. Dans l'étude que j'ai consacrée à cette problématique, je me suis surtout penchée sur la question de savoir ce que l'on pouvait et devait faire socialement en matière d'eau potable dans l'intérêt de la santé publique. Les chiffres montrent que dans les régions de la Chine continentale qui n'ont pas développé de politique en matière d'eau potable, la durée de vie moyenne peut être jusqu'à 15 ans inférieure à celle dans les régions qui mettent en œuvre une telle politique. Cela concerne des provinces comme le Hebei et le Hubei qui comptent chacune plus de 100 millions d'habitants. Il s'agit donc d'un problème d'une ampleur considérable. La question que nous nous posons est de savoir de quels outils l'autorité dispose, indépendamment du système politique, pour s'attaquer à ce problème. De par son système politique non démocratique, la Chine pourrait décider très rapidement de déplacer le cours du Yangtse de 100 kilomètres. En Inde, une telle décision prendrait beaucoup plus de temps car il faudrait qu'elle parcoure tous les rouages des provinces, communes et sous-communes. Une chose est sûre :

De discussie van vandaag maakt deel uit van een ruimer proces waarin het constitutioneel aspect al meermaals aan bod is gekomen. Zonder bij de getuigen medelijden te willen opwekken voor de senatoren die straks een stem moeten uitbrengen, moet ik toch zeggen dat het voor ons erg vervelend is wanneer academici hier met veel overtuiging twee tegenovergestelde standpunten komen verdedigen.

Sommigen achten het opnemen van duurzame ontwikkeling in de Grondwet mogelijk, anderen zeggen dat het niet kan. Volgens de enen kan het nog deze legislatuur, andere vinden van niet, voor anderen kan het een klein beetje. Dat is nu eenmaal eigen aan academici. We hebben dat ook al meegemaakt tijdens de discussies over *good governance*.

Bij de senatoren denk ik dat het begrip duurzame ontwikkeling een ruime ondersteuning vindt. De discussie van vandaag heeft mijns inziens echter onvoldoende aangetoond waarom we het streven naar duurzame ontwikkeling in de Grondwet moeten vastleggen. Persoonlijk ben ik voor een zeer pragmatische benadering waarin voor elk aspect wordt vastgelegd of we de beste resultaten behalen mét of zonder opname in de Grondwet.

Sommigen halen in algemene termen aan dat verschillende landen van de Europese Unie de idee al in de Grondwet hebben ingeschreven. Maar in die landen gaat het meestal om de bescherming van het leefmilieu, terwijl in een aantal landen van Zuid-Amerika het diafragma veel meer openstaat. Ik vrees dat we te weinig oog hebben gehad voor het verschil van invalshoek en van gevolgen. Als we bijvoorbeeld de waterpolitiek pragmatisch bekijken en het academische overstijgen om na te gaan wat er op het terrein gebeurt, dan kom ik bijvoorbeeld bij de vier grootste landen, Brazilië, India, Rusland en China, die allemaal een sterke economische groei kennen. Als die landen het Chinese principe zouden toepassen van *whatever the colour of the cat is, as long as it catches the mice*, gaan ze natuurlijk de verkeerde kant op. Want als ze die politiek toepassen krijgen ze na 15 jaar wel duurzame groei, *sustained growth* — daarom geen duurzame milieugroei — maar tegelijk een desastreuze factuur voor het milieu. In sommige provincies van China gaat 15 tot 20% van het bruto binnenlands product naar het herstel van milieuschade die het gevolg is van vroeger genomen beslissingen. Voor meer informatie hierover verwijs graag naar het verslag dat ik daarover heb opgesteld voor de Raad van Europa.

Het lijkt me interessant het hier te hebben over een groot maatschappelijk probleem als de drinkwatervoorziening in gebieden als India of China, ook al doet het probleem zich in die landen erg verschillend voor. China herbergt 21% van de wereldbevolking en heeft maar 7% van de beschikbare drinkwaterreserve. In mijn studie daarover was ik vooral geïnteresseerd in de vraag wat er maatschappelijk inzake drinkwater kon en moest gedaan worden voor de volksgezondheid. Uit de cijfers blijkt dat in de gebieden van *mainland China* die geen drinkwaterbeleid hebben uitgewerkt, de gemiddelde levensduur tot 15 jaar lager ligt dan in gebieden waar ze dat wel hebben gedaan. Het gaat om provincies als Hebei en Hubei met telkens meer dan 100 miljoen inwoners en dus om een enorm groot probleem. De vraag die we ons stellen is welk instrumentarium de overheid, ongeacht het politieke systeem, ter beschikking heeft om dat probleem aan te pakken. Door zijn niet-democratisch politiek systeem kan China heel snel beslissen om de loop van de Yangtse 100 kilometer te verleggen. In India zou dat veel langer duren, omdat zo'n beslissing daar het hele raderwerk van provincies, gemeenten en subgemeenten moet doorlopen. Een zaak is zeker : bij het oplossen van maatschappelijke problemen als het aanbieden van kwaliteitsvol drinkwater, moet de overheid wel het recht opeisen om een eigen drinkwaterbeleid te voeren en bepaalde

pour résoudre des problèmes de société comme l'approvisionnement en eau potable de qualité, l'autorité doit certes exiger le droit de mener sa propre politique en matière d'eau potable et d'imposer certains critères, mais il s'avère à chaque fois que, même avec une croissance de 10 ou 15 pour cent, cette autorité n'a pas de moyens suffisants pour résoudre ce problème de manière durable et qu'elle doit donc recourir au capital à risque. Je tiens donc à attirer l'attention sur le danger auquel les populations les plus vulnérables sont exposées, non pas tant chez nous, mais bien dans ces pays en développement qui connaissent une croissance rapide. Écartant les préjugés de toutes sortes, les autorités de ces pays doivent développer un partenariat avec les multinationales et demander à celles-ci de développer, dans le cadre de contrats de service de longue durée, une infrastructure d'épuration des eaux. Si l'autorité ne le fait pas, les habitants moins favorisés qui vivent à proximité des zones industrielles consommeront l'eau disponible sur place et tomberont de plus en plus malades. Si l'État prend cela à sa charge, rien ne se passera ou, pour être plus précis, la situation empirera de jour en jour. C'est pourquoi je ne vois toujours pas très bien en quoi l'inscription du droit à l'eau dans la Constitution pourrait aussi améliorer ne fût-ce qu'un tant soit peu la qualité de l'eau potable. Je suis conscient qu'il s'agit là surtout d'une approche économique, mais je tiens malgré tout à soumettre ce raisonnement aux personnes ici présentes.

M. Bart Martens (SPA-SPIRIT). — Comme l'a déjà indiqué le collègue Wille, il s'agit surtout en l'espèce de la proposition de loi relative à l'inscription du droit à l'eau dans l'article 23 de la Constitution. Apparemment, le professeur Pallemarts est d'avis que cela n'ajoute pas grand-chose aux droits déjà inscrits dans la Constitution. J'estime pourtant, pour ma part, que pour plus d'un milliard de Chinois et plus d'un milliard d'Indiens, il peut être important que nous ancrions les principes du développement durable dans notre politique étrangère. Notre politique commerciale ou notre autre politique étrangère peut en effet aussi influencer favorablement l'accès à l'eau potable pour ces populations. À mon sens, c'est déjà une raison suffisante pour s'employer à rechercher, dans la première catégorie de propositions de loi, des possibilités de consacrer le développement durable comme principe ou comme objectif dans la Constitution. Évidemment, le monde ne changera pas du jour au lendemain et il est clair que nous devons définir la politique à suivre et poser les balises dans des lois et des réglementations concrètes, pour la protection de l'environnement comme pour les droits sociaux. Il n'en reste pas moins que l'ancrage du développement durable dans la Constitution pourrait servir de modèle à d'autres initiatives publiques. Certains principes qui figurent déjà dans notre Constitution depuis 1830 ont également joué ce rôle par le passé. Simplement, il est urgent de les actualiser et de rafraîchir la Constitution. Le monde a évolué depuis 180 ans. Il nous faut donc appliquer aujourd'hui d'autres principes stratégiques.

Le professeur Zaccà propose que l'accès au droit mentionné dans la proposition de Mme Talhaoui et de moi-même soit inséré sous le titre II de la Constitution. Cela ne me semble pas être une bonne idée car le titre II traite des droits individuels alors que l'accès au droit pour la sauvegarde de droits individuels comme la propriété dispose déjà d'un ancrage suffisant. Il s'agit à présent de garantir l'accès au droit pour la sauvegarde de droits collectifs. C'est pourquoi ce droit est mieux à sa place sous le titre I<sup>er</sup>bis de la Constitution, qui traite justement de ces droits collectifs. Il est navrant qu'une organisation de défense de l'environnement n'ait toujours pas la possibilité aujourd'hui d'intervenir au nom de l'intérêt général en vue de sauvegarder la qualité de l'environnement, ce qui est bénéfique aussi pour les droits des générations futures. Cette action populaire n'est pas autorisée dans notre système juridique. C'est précisément la raison pour laquelle l'accès au droit pour la sauvegarde de ces intérêts collectifs a bien sa place sous le titre II et notre proposition conserve donc toute sa pertinence.

criteria op te leggen, maar telkens opnieuw blijkt dat ze, zelfs met een groei van 10 of 15 %, niet voldoende middelen heeft om dat probleem op een duurzame manier op te lossen en dat ze dus wel risicodragend kapitaal moet inschakelen. Ik waarschuw dus voor het gevaar dat de zwakkeren daarbij lopen, niet zozeer bij ons, maar wel in die snelgroeiende ontwikkelingslanden. Los van allerlei vooroordelen moeten die overheden de multinationals tot partners maken en hen vragen om, in het kader van langlopende dienstcontracten, een infrastructuur uit te bouwen om water te zuiveren. Indien de overheid dat niet doet, zullen minder goeode mensen die in de buurt van industriezones wonen, het aldaar beschikbare water drinken en er steeds zieker van worden. Als de staat dat op zich neemt, gebeurt er niets, of beter, verslechtert de situatie van dag tot dag. Daarom is het voor mij nog altijd niet duidelijk hoe het inschrijven van het recht op water in de Grondwet de kwaliteit van het drinkwater ook maar een beetje zou kunnen verbeteren. Ik beseft dat dit vooral een economische benadering is, maar ik wil die redenering graag aan de aanwezigen hier voorleggen.

De heer Bart Martens (SPA-SPIRIT). — Zoals collega Wille al heeft gezegd, gaat het hier vooral over het wetsvoorstel over het recht op water in artikel 23 van de Grondwet. Professor Pallemarts is duidelijk van mening dat dit weinig toevoegt aan de rechten die nu al in de Grondwet zijn vastgelegd. Nochtans meen ik dat het voor de meer dan een miljard Chinezen en de meer dan een miljard Indiërs belangrijk kan zijn dat wij de principes van duurzame ontwikkeling in ons buitenlands beleid verankeren. Ons handelsbeleid of ons ander buitenlands beleid kan namelijk ook voor die volkeringen de toegang tot drinkwater gunstig beïnvloeden. Alleen al daarom lijkt het me zinvol om in de eerste categorie wetsvoorstellen naar mogelijkheden te zoeken om duurzame ontwikkeling als principe of als doelstelling in de Grondwet te verankeren. Uiteraard zal dat de wereld niet van vandaag op morgen veranderen en uiteraard moeten we in de concrete wet- en regelgeving het beleid uitstippelen en de bakens uitzetten, voor milieubescherming evenzeer als voor de sociale rechten. Dat neemt niet weg dat het verankeren van duurzame ontwikkeling in de Grondwet een lichtbaken kan zijn voor andere overheidsinitiatieven. Sommige principes die al sinds 1830 in onze Grondwet staan, hebben destijds ook die rol vervuld, alleen wordt het hoog tijd dat we ze actualiseren, dat we de Grondwet in een fris kleedje steken. De wereld heeft de voorbije 180 jaar niet stilgestaan en dus moeten we vandaag andere beleidsprincipes hanteren.

Professor Zaccà stelt voor om de toegang tot het recht dat vervat zit in het voorstel van mevrouw Talhaoui en mezelf onder titel II van de Grondwet in te voegen. Mij lijkt dat geen goed idee, omdat titel II handelt over de individuele rechten, terwijl toegang tot het recht voor het vrijwaren van individuele rechten als eigendom, al voldoende verankerd is. Nu komt het erop aan de toegang tot het recht voor het vrijwaren van collectieve rechten te garanderen. Daarom staat dit recht beter op zijn plaats onder titel I<sup>bis</sup> van de Grondwet, waar het precies over die collectieve rechten gaat. Het is schrijnend dat een milieuorganisatie vandaag nog altijd niet in naam van het algemeen belang kan optreden voor het vrijwaren van de milieukwaliteit die ook de rechten van de volgende generaties ten goede komt. Een dergelijke *actio popularis* wordt in ons rechtsbestel niet toegestaan. Juist daarom hoort de toegang tot het recht voor het vrijwaren van die collectieve belangen wel thuis onder titel II en blijft ons voorstel zeker overeind.

M. Paul Wille (VLD). — L'inscription du droit à la vie dans la Constitution pourrait être une entrave pour la législation relative à l'avortement ou à l'euthanasie. Les auteurs ne pensent-ils pas que leurs propositions de loi pourraient faire obstacle à la concrétisation sur le terrain de ce que nous voulons tous? Il me semble en tout cas qu'il s'agit d'un point auquel nous devons réfléchir sérieusement. En outre, nous ne sommes pas un petit cercle de rêveurs, mais des responsables politiques. Nous savons que ces propositions requièrent une majorité des deux tiers. Pour moi, le critère est de voir si nous mettons en péril les acquis existants ou si, au contraire, nous les faisons progresser.

M. le président. — Tout d'abord, aucun droit n'est absolu, pas même le droit à la vie. Ensuite, il est vrai que ces propositions de loi requièrent une majorité des deux tiers. J'espère que nous pourrions avoir une discussion constructive sur la question en commission des Affaires institutionnelles.

M. Bart Martens (SPA-SPIRIT). — Je voudrais signaler à M. Wille que le groupe VLD aussi a marqué son accord comme préconstituant pour déclarer cet article ouvert à révision. Nous pouvons donc assurément faire une partie du chemin ensemble.

En revanche, je suis d'accord avec lui pour dire qu'il ne faudrait pas qu'en inscrivant des droits dans la Constitution, on passe à côté de l'objectif. On m'a un jour lancé l'argument qu'une application stricte du principe de précaution aurait empêché toute commercialisation des GSM car il règne aujourd'hui encore parmi les scientifiques une grande incertitude quant à la nocivité du rayonnement sur la santé publique. Il est exact que nous ne pouvons pas considérer ces droits comme absolus. C'est pourquoi je suis assez favorable à la suggestion du professeur Pallemmaerts de rédiger la disposition en termes suffisamment vagues et de laisser aux législateurs une marge discrétionnaire suffisante pour pouvoir interpréter le sens exact des dispositions constitutionnelles.

Mme Olga Zrihen (PS). — Les propos que j'ai entendus m'inspirent plusieurs remarques.

Nous sommes tous un peu tributaires de ces clubs de réflexion ou clubs d'idéalistes qui nous ont permis de créer des choses aussi extraordinaires que la sécurité sociale, la démocratie et l'égalité entre les hommes et les femmes. Certains nous disaient bien que les femmes pouvaient y aller mais nous avons poussé le luxe jusqu'à vouloir que ce soit inscrit dans les textes.

Je rappellerai le grand principe selon lequel nous devons intégrer dans nos règles, nos lois et nos textes, les grandes directives européennes.

Lorsque je siégeais au Parlement européen, je pense avoir écrit, pratiquement dans toutes les propositions de loi qui ont été approuvées en séance plénière, par l'ensemble des États membres, le concept même de ce que nous appelons le développement durable, même sur des sujets comme la politique industrielle à la veille de l'élargissement ou les économies d'énergie dans les bâtiments publics, sujet d'actualité s'il en est.

Une des responsabilités qui incombe au mandataire public est de veiller à la conformité des dispositions adoptées « avec » le traité fondamental, comme disent les Allemands. Cette tâche s'inscrit dans cette sorte de rapport contractuel que nous avons avec le citoyen d'œuvrer à lui offrir les meilleures perspectives d'avenir possible.

L'inscription du principe de développement durable dans la Constitution relève bien de la responsabilité politique. Une telle initiative permettrait d'ajouter du sens à ce texte, en y intégrant une préoccupation bien actuelle.

En effet, il ne faut pas négliger le danger que représenterait un texte constitutionnel devenu obsolète dans lequel les citoyens ne

De heer Paul Wille (VLD). — Het recht op leven inschrijven in de Grondwet kan een belemmering zijn voor de wetgeving inzake abortus of euthanasie. Denken de indieners niet dat hun wetvoorstellen mogelijk een probleem vormen om op het terrein te realiseren wat we allemaal willen? Ik vind dat alleszins een overweging waar we goed over moeten nadenken. Bovendien zijn we geen clubje dromers, maar politici. We weten dat deze voorstellen een tweederde meerderheid nodig hebben. Criterium is voor mij of we bestaande verworvenheden in gevaar brengen dan wel vooruithelpen.

De voorzitter. — Nu is geen enkel recht absoluut, zelfs niet het recht op leven. Voorts is het inderdaad waar dat deze wetsvoorstellen een tweederde meerderheid vereisen. Hopelijk kunnen we daarover nog een goed gesprek hebben in de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden.

De heer Bart Martens (SPA-SPIRIT). — Ik wil de heer Wille er wel op wijzen dat ook de VLD-fractie in de preconstituante akkoord is gegaan om dit artikel voor herziening vatbaar te verklaren. We kunnen dus alvast een stuk van de weg samen afleggen.

Ik ben het wel met hem eens dat we door rechten in de Grondwet vast te leggen, het doel niet mogen voorbijschieten. Mij is ooit voor de voeten geworpen dat een strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel zou verhinderd hebben dat de gsm's op de markt kwamen, omdat er tot vandaag bij de wetenschappers grote onzekerheid bestaat over de schadelijke effecten van de straling op de volksgezondheid. We mogen die rechten inderdaad niet absoluut zien. Ik zie daarom wel iets in de suggestie van professor Pallemmaerts om de bepaling « vaag » genoeg te houden en de wetgevers voldoende discretionaire ruimte te laten om de juiste betekenis van de grondwettelijke bepalingen te interpreteren.

Mevrouw Olga Zrihen. — Bij de woorden die ik gehoord heb, heb ik een aantal bedenkingen.

We zijn allen ietwat schatplichtig aan de denktanks, of de idealistische groepen die het ons mogelijk hebben gemaakt buitengewone zaken tot stand te brengen zoals de sociale zekerheid, de democratie en de gelijkheid van mannen en vrouwen. Sommigen zegden ons dat de vrouwen er tegenaan konden gaan, maar we hebben de luxe gewild dat dit in de teksten werd opgenomen.

Ik herinner aan het grote beginsel dat we de grote Europese richtlijnen in onze regels, onze wetten en onze teksten moeten opnemen.

Ik denk dat ik, toen ik zitting had in het Europees Parlement, in nagenoeg alle wetsvoorstellen die in plenaire zitting door alle lidstaten werden aangenomen, het concept van wat wij de duurzame ontwikkeling noemen, heb opgenomen, zelfs bij onderwerpen zoals het industrieel beleid net voor de uitbreiding of de energiebesparingen in overheidsgebouwen, ongetwijfeld een actueel thema.

Iemand die een openbaar mandaat bekleedt, heeft onder meer tot taak erop toe te zien dat de aangenomen bepalingen conform het grondwettelijk verdrag zijn. Die taak maakt deel uit van het soort « contract » dat we zijn aangegaan met de burger hebben met de bedoeling ervoor te ijveren hem de best mogelijke toekomstperspectieven te bieden.

Het opnemen van het beginsel van de duurzame ontwikkeling in de Grondwet is wel degelijk een politieke verantwoordelijkheid. Dergelijk initiatief maakt het mogelijk die tekst meer zin te geven, door er een zeer actuele zorg aan toe te voegen.

Men mag immers het gevaar niet veronachtzamen van een grondwettekst die achterhaald is en waarin de burgers zelfs de

retrouveraient plus les éléments mêmes de l'essence de leur citoyenneté.

Parler du développement durable me semble une réactualisation de ce qui se fait au niveau européen, alors même que les pays d'Amérique latine, que nous appelons souvent pays en développement, pratiquent depuis longtemps ce développement.

Par ailleurs, n'est-il pas étonnant que nous nous posions si peu de questions quant aux règles de l'OMC, lorsqu'il s'agit des OGM ou de la manière dont on va demander à certains pays d'organiser leurs services publics, alors que nous nous en posons davantage lorsqu'il s'agit du développement durable, lequel conditionne pourtant l'avenir de la planète ?

M. Daniel Dekkers, ingénieur retraité au CERN, Centre européen de recherche nucléaire. — Les propos que nous avons entendus ont traité de questions politiques et juridiques mais pas de l'aspect scientifique.

Or, les notions de développement durable et de principe de précaution ont une dimension scientifique qu'il ne faudrait pas négliger. La réflexion, pour être complète, devrait donc associer des scientifiques. Il faudra peut-être un peu les brusquer car ils ont tendance à éviter ces questions, mais leur présence est hautement souhaitable, notamment pour réfléchir à l'évolution des principes.

En effet, toutes ces notions évoluent avec le temps. Par exemple, au début de ma carrière, la dose de radioactivité jugée supportable par un individu était de cinq unités par an. Après quelques années, la prudence a requis de n'accepter qu'une unité et demi.

Ces normes évolueront encore, en fonction de la connaissance. Cette variabilité dans le temps doit, d'une façon ou d'une autre, être rencontrée dans les textes.

M. Marc Pallemmaerts. — La question a été posée de savoir quelles étaient les conséquences juridiques lorsque des pays inscrivaient le développement durable dans leur constitution. Je n'ai pas eu l'occasion d'étudier cette question pour les pays européens, et encore moins pour les pays d'Amérique latine. En revanche, je sais que depuis que la France a inscrit les *chartes de l'environnement* dans sa Constitution, il y a déjà eu des exemples d'application judiciaire. Il ne s'agit pas exactement de l'article sur le développement durable mais d'autres principes. J'ose donc croire que dans un avenir proche, des juges se prononceront également sur cet article.

C'est à juste titre que l'ordre juridique européen a été mentionné parmi les ordres juridiques concernés, puisque depuis le Traité d'Amsterdam de 1999, nous avons inscrit deux articles sur le développement durable dans le Traité CE. Je n'ai toutefois pas connaissance d'une jurisprudence de la Cour de Justice ou d'un tribunal de première instance faisant application spécifique de la notion de développement durable. Mais ceci n'exclut pas que tel puisse être le cas dans un proche avenir. L'inscription de la notion de développement durable dans les traités européens a en tout cas contribué à l'organisation d'un débat politique sur cette notion et à la concrétisation de celle-ci.

Je ne dispose pas non plus de données scientifiques sur les pays d'Amérique latine, mais il me paraît important que plusieurs pays en développement aient choisi d'inscrire la notion de développement durable dans leur Constitution à l'occasion de réformes institutionnelles ou de révisions constitutionnelles. Ils ont estimé cette démarche tout à fait pertinente pour leur situation. Comme ma collègue, Mme de Sadeleer, l'a déjà indiqué, ils ont adopté une définition et une interprétation du développement durable un peu plus large que la seule politique de l'environnement. Il y a là matière à réflexion.

bestanddelen van de essentie van hun burgerschap niet meer terugvinden.

Over duurzame ontwikkeling spreken lijkt me een actualisering van wat op Europees niveau wordt gedaan, terwijl de landen van Latijns-Amerika, die we vaak ontwikkelingslanden noemen, die ontwikkeling al lang toepassen.

Is het overigens niet verbazingwekkend dat we ons zo weinig vragen stellen over de regels van de Wereldhandelsorganisatie, wanneer het gaat over de GGO of over de manier waarop men bepaalde landen zal vragen hun overheidsdiensten te organiseren, terwijl we er ons meer stellen over duurzame ontwikkeling, die nochtans bepalend is voor de toekomst van de planeet ?

De heer Daniel Dekkers, gepensioneerd ingenieur van het CERN, Centre européen de recherche nucléaire. — De uiteenzettingen die we gehoord hebben, gingen over politieke en juridische problemen, maar niet over het wetenschappelijke aspect.

Nochtans hebben begrippen zoals duurzame ontwikkeling en het voorzorgsbeginsel een wetenschappelijke dimensie die niet mag worden veronachtzaamd. Opdat het denkwerk compleet zou zijn, moeten er dus wetenschappers bij worden betrokken. Misschien moeten we ze een duwtje in de rug geven, want ze hebben de neiging dat soort problemen uit de weg te gaan. Hun aanwezigheid is echter zeer wenselijk, onder andere om na te denken over de inhoudelijke aanpassingen van die beginselen.

Al die begrippen veranderen immers mettertijd. Toen ik mijn loopbaan begon, bedroeg de dosis radioactiviteit die door een individu kon worden verdragen vijf eenheden per jaar. Na enkele jaren eiste de voorzichtigheid dat slechts anderhalve eenheid werd geaccepteerd.

Die normen veranderen nog, samen met de kennis. Die variabiliteit in de tijd moet op een of andere manier in de teksten worden teruggevonden.

De heer Marc Pallemmaerts. — Er is gevraagd welke de rechtsgevolgen waren wanneer landen duurzame ontwikkeling in hun grondwet opnamen. Ik heb niet de kans gehad om dat voor de Europese landen te bestuderen, laat staan voor de vermelde Latijns-Amerikaanse landen. Ik weet wel dat er sinds de invoering van de *chartes de l'environnement* in de Franse Grondwet, er al voorbeelden zijn van gerechtelijke toepassing. Het gaat dan niet echt over het artikel over duurzame ontwikkeling, maar over andere beginselen. Ik durf dan ook aannemen dat rechters in de nabije toekomst ook over dat artikel uitspraak zullen doen.

In het lijstje van relevante rechtsorden is terecht ook de Europese rechtsorde vermeld, vermits we sinds het verdrag van Amsterdam van 1999 twee artikelen over duurzame ontwikkeling hebben ingeschreven in het EG-Verdrag. Mij is evenwel geen rechtspraak bekend van het Hof van Justitie of van een rechtbank van eerste aanleg, waarin specifiek het begrip duurzame ontwikkeling gehanteerd wordt. Maar dit sluit niet uit dat dit in de nabije toekomst wel gebeurt. Het inschrijven van het begrip duurzame ontwikkeling in de Europese verdragsteksten heeft alleszins bijgedragen tot de politieke discussie en de invulling van het begrip.

Ook over de ervaring van de Latijns-Amerikaanse landen heb ik geen onderzoeksgegevens, maar het lijkt me belangrijk dat diverse ontwikkelingslanden ervoor hebben gekozen om dat begrip naar aanleiding van institutionele hervormingen of grondwetsherzieningen in hun Grondwet op te nemen. Zij vonden dat duidelijk relevant voor hun situatie. Zoals collega de Sadeleer al heeft vermeld, hebben ze dat ingevuld en geïnterpreteerd op een manier die iets ruimer was dan het milieubeleid alleen. Dat is interessante stof om over na te denken.



En ce qui concerne la Chine, je serai bref. Puisqu'il ne s'agit pas d'un État de droit, il n'est guère utile de discuter des implications de textes constitutionnels. En revanche, l'exemple de l'Inde est intéressant, bien que ce pays n'ait pas inscrit la notion de développement durable dans sa Constitution. Mais comme le pouvoir judiciaire y est relativement indépendant et la société civile particulièrement active, la jurisprudence indienne a connu une évolution importante au cours des 10 à 15 dernières années. À la suite de plaintes déposées par des particuliers ou par des organisations non gouvernementales, la Cour suprême indienne a estimé, sur la base des dispositions constitutionnelles actuelles, que le développement durable faisait implicitement partie du droit constitutionnel. Dans des affaires concrètes où des citoyens indiens fragilisés ont été exposés à une détérioration de leur environnement par des zones industrielles ou aux conséquences de la construction de barrages, les juges se sont efforcés d'appliquer et de concrétiser ces droits pour les citoyens indiens. Je trouve cette évolution particulièrement intéressante.

On a évoqué ce matin la Convention d'Aarhus et on a demandé dans quelle mesure ses dispositions sont impératives.

Cette convention règle le droit à l'information et le droit d'accès à la justice en matière environnementale. Son champ d'application est donc limité à l'un des trois piliers du développement durable, mais les normes qui y sont inscrites sont certainement pertinentes pour les deux autres piliers. La Belgique a ratifié cette convention, mais le législateur n'a probablement pas encore réfléchi suffisamment à la manière dont il doit la mettre en œuvre. Je m'attends d'ailleurs à ce que, dans un proche avenir, notre pays soit interrogé sur la conformité de sa législation aux dispositions de la convention en question. Cela montre une fois de plus qu'un pays qui approuve les grands principes contenus dans des conventions internationales en matière de droits de l'homme, d'environnement et d'autres thèmes analogues, doit également faire l'effort de transposer ces mêmes principes en direction de ses propres citoyens.

Enfin, lorsqu'on élabore des dispositions constitutionnelles, il faut toujours veiller à les formuler avec précision. Sans vouloir critiquer les propositions de loi concrètes, j'attire l'attention sur le fait que des formulations qui ne seraient pas mûrement réfléchies peuvent avoir toute une série de conséquences inattendues. C'est pourquoi j'ai plaidé, dans mon exposé, pour une discussion politique approfondie sur les divers textes et les diverses formulations.

Mme Nadine Gouzée. — Je voudrais ajouter quelques éléments à propos de la crédibilité et de la cohérence des engagements pris par la Belgique, sur la scène internationale, en matière de développement durable.

Depuis la Conférence de Rio, notre pays souscrit à des conférences, des sommets, des plans d'implémentation. Le résultat de la Conférence de Johannesburg s'appelle Plan de mise en œuvre du développement durable. Nous prenons donc des engagements fermes à cet égard.

Mais, par ailleurs, nous promovons chez nous et chez nos partenaires une croissance plus souvent soutenue que soutenable, avec des impacts souvent non soutenables. Il faut ajouter que notre croissance a aussi des conséquences pour les autres.

Nous avons donc un problème de cohérence. Ce que je décris n'est pas virtuel; c'est le témoignage d'une délégation souvent confrontée à une question récurrente de la part des délégations des pays en développement ou des États-Unis.

Cette question est la suivante: « Avec qui discutons-nous de développement durable sur la scène internationale? Avec vos gouvernements ou des morceaux de votre pays? » Il y va de la crédibilité de la Belgique.

Over China kan ik kort zijn. Vermits dit geen rechtsstaat is, heeft het niet veel zin om over de implicaties van constitutionele teksten te discussiëren. Het voorbeeld van India is wel interessant, ook al is het begrip duurzame ontwikkeling daar niet in de Grondwet opgenomen. Maar doordat daar wel een relatief onafhankelijke rechterlijke macht en een vrij actieve civiele maatschappij bestaat, heeft de rechtspraak er de voorbije 10 à 15 jaar een belangrijke evolutie doorgemaakt. Het opperste gerechtshof heeft na klachten van individuen en niet-gouvernementele organisaties op basis van bestaande grondwettelijke bepalingen geoordeeld dat duurzame ontwikkeling impliciet wel behoort tot het constitutioneel recht. In concrete gevallen waarin zwakkeren in de Indiase maatschappij werden blootgesteld aan milieuaantasting door industriële zones of aan de gevolgen van het aanleggen van stuwdammen, hebben rechters geprobeerd die rechten toe te passen en te concretiseren voor de Indiase burgers. Dat is een bijzonder interessante ontwikkeling.

Er is vanochtend verwezen naar het Verdrag van Aarhus en er werd gevraagd in welke mate de bepalingen daarvan afdwingbaar zijn.

Dat Verdrag regelt het recht op informatie en op toegang tot het gerecht in milieuzaken. Het toepassingsgebied is dus beperkt tot een van de drie pijlers van duurzame ontwikkeling, maar de normen die daarin worden gehanteerd, zijn zeker relevant voor de andere twee pijlers. België heeft dat Verdrag geratificeerd, maar waarschijnlijk heeft de wetgever nog niet voldoende nagedacht over de manier waarop hij uitvoering moet geven aan dit Verdrag. Ik verwacht overigens dat ons land in de nabije toekomst vragen zal krijgen over de overeenstemming van zijn wetgeving met de bepalingen van dat Verdrag. Dit wijst er nogmaals op dat een land dat belangrijke beginselen uit internationale verdragen over mensenrechten, milieu en dergelijke meer goedkeurt, ook de inspanning moet opbrengen om die beginselen verder uit te werken voor de eigen burgers.

Ten slotte moet men bij het uitschrijven van grondwetsbepalingen altijd veel oog hebben voor een exacte formulering. Zonder de concrete wetsvoorstellen te willen bekritisieren, wijs ik erop dat ondoordachte formuleringen een heleboel onverwachte gevolgen kunnen meebrengen. Daarom heb ik in mijn uiteenzetting zo gepleit voor een grondige politieke discussie over de diverse teksten en formuleringen.

Mevrouw Nadine Gouzée. — Ik wil enkele opmerkingen maken in verband met de geloofwaardigheid en de coherentie van de verbintenissen die België op internationaal vlak is aangegaan inzake duurzame ontwikkeling.

Sinds de Rio-Conferentie keurt ons land de besluiten goed van conferenties, topontmoetingen, implementatieplannen. Het resultaat van de Conferentie van Johannesburg heet Uitvoeringsplan van de duurzame ontwikkeling. Wij hebben op dat vlak dus duidelijke beloftes gedaan.

Bij ons en onze partners echter moedigen wij een groei aan die vaak helemaal niet gepaard gaat met duurzaamheid. Onze groei heeft bovendien gevolgen voor de anderen.

Er is dus een gebrek aan coherentie. Wat ik zeg is niet uit de lucht gegrepen: dat vertelt ons een delegatie die vaak dezelfde vraag te horen krijgt vanwege ontwikkelingslanden of de Verenigde Staten.

Die vraag is de volgende: « Met wie praten wij over duurzame ontwikkeling op internationaal vlak? Met uw regering of delen van uw land? ». De geloofwaardigheid van België staat hier op het spel.

Nous sommes au pied du mur. Faudra-t-il cesser de porter ces promesses ? La délégation américaine considère que ces négociations cesseraient si l'Europe ne s'en préoccupait plus. En effet, elles ne sont pas menées par la Chine, le Brésil et l'Inde ni par les États-Unis ou l'Australie, pas même par la Nouvelle-Zélande, pourtant active et intéressante dans ce domaine.

Pour continuer, il nous faut faire face à ce problème de cohérence et de crédibilité. Je le dis avec la modestie d'une non-experte en droit, et moins encore en droit constitutionnel, mais je pense que la discussion qui a lieu ici peut accroître nos chances de cohérence et de crédibilité, pour autant que nos préoccupations s'accompagnent d'une mise en œuvre et de principes suffisamment solides.

M. Paul Wille (VLD). — En tant que sénateur communautaire, je dois souligner que cette discussion ne doit nullement réduire les compétences et les droits des institutions fédérées. L'exercice est plus facile à dire qu'à faire ....

M. Jacques Wirtgen, directeur de l'IRGT, l'Institut d'environnement présidé par le Prince Laurent. — Je voudrais rebondir sur les propos de Mme Gouzée et du professeur Pallemmaerts, éclairés par la remarque que vient de faire M. Wille.

Il est vrai que sur le plan international — et nous avons pu l'observer plus d'une fois —, la complexité du paysage institutionnel belge est assez difficile à rapporter.

La Région flamande, en particulier, est très avancée sur le plan du développement durable. Le document intitulé « *Samen grenzen verleggen* », que vous connaissez très certainement, est un exemple typique de document consacré au développement durable.

Il me semble un peu bizarre que le Sénat belge se trouve entre, d'une part, l'Union européenne et les Nations unies et, d'autre part, les Régions qui ont très clairement adopté une dynamique environnementale et de développement durable. Il y a donc quelque chose à faire, car l'absence d'initiative crée un déficit démocratique. Le citoyen se demande dans quelle pièce il joue. Comme M. Zaccai l'a souligné, la FEB a inscrit le développement durable dans ses objectifs, mais on n'a pas défini ce qu'était le développement durable. Chacun s'approprie donc une définition.

La question ne réside donc pas dans le fait de savoir si on l'inscrit ou si on ne l'inscrit pas, mais comment on l'inscrit. Lorsque la déclaration des droits de l'homme a été proclamée, il n'était pas certain que les choses fonctionneraient parfaitement et ce n'est toujours pas le cas. Il ne faut pas attendre que tous les outils soient en place avant de se lancer. C'est très clairement la position de notre institut, particulièrement préoccupé par le déficit de citoyenneté.

Mme Clotilde Nyssens (CDH). — Le fait que les textes régionaux soient plus ambitieux crée, selon moi, l'obligation d'inscrire le principe dans notre Constitution. La dynamique dans laquelle s'inscrit déjà l'arsenal législatif crée une sorte de vide au niveau fédéral, vide qu'il convient de combler. Je ne vois pas en quoi l'inscription dans la Constitution pourrait amoindrir les efforts consentis par les entités fédérées.

M. Paul Wille (VLD). — N'oubliez pas que l'un des grands décideurs est absent.

Mme Isabelle Durant (ÉCOLO). — Voilà bien un débat typique de chez nous, alors que nous étions partis de très haut, sur une intention louable. Mais après tout, il peut être intéressant de prendre en compte les deux extrémités de la chaîne, un objectif que nous partageons sans doute unanimement et des modalités très « triviales » du système institutionnel belge.

Wij staan met de rug tegen de muur. Moeten wij stoppen met dergelijke beloften ? De Amerikaanse afvaardiging gaat ervan uit dat de onderhandelingen zouden stoppen indien Europa zich er niet meer mee bemoeit. Zij worden immers niet geleid door China, Brazilië, India, noch door de Verenigde Staten of Australië, en zelfs niet door Nieuw-Zeeland, dat nochtans actief en interessant is op dat vlak.

Om verder te gaan, moeten wij iets doen aan onze coherentie en geloofwaardigheid. Ik zeg dit met de bescheidenheid van iemand die geen rechtsdeskundige is, zeker niet wat grondwettelijk recht betreft, maar ik meen dat de bespreking die hier gevoerd wordt onze coherentie en geloofwaardigheid kan vergroten, op voorwaarde dat onze verklaringen gepaard gaan met stevige beginselen en een effectieve tenuitvoerlegging.

De heer Paul Wille (VLD). — Als gemeenschapssenator moet ik benadrukken dat de voorliggende zaak geen beperking van de bevoegdheden en rechten van de deelstaten tot gevolg mag hebben. Dat is allicht gemakkelijker gezegd dan gedaan ...

De heer Jacques Wirtgen, directeur van het KINT, het milieu-instituut voorgezeten door prins Laurent. — Ik wens te reageren op de opmerkingen van mevrouw Gouzée en professor Pallemmaerts, en van de heer Wille.

Het is een feit dat het op internationaal vlak moeilijk is om de ingewikkelde Belgische staatsstructuur duidelijk te maken. Dat hebben wij al meermaals ondervonden.

In het bijzonder het Vlaams Gewest is zeer ver gevorderd op het vlak van duurzame ontwikkeling. Het document *Samen grenzen verleggen*, dat u ongetwijfeld kent, is typisch een document over duurzame ontwikkeling.

Het lijkt mij een beetje vreemd dat de Belgische Senaat zich bevindt tussen de Europese Unie en de Verenigde Naties enerzijds, en de gewesten anderzijds, die heel duidelijk gekozen hebben voor het milieubeheer en een duurzame ontwikkeling. Er moet dus iets gebeuren, want het uitblijven van een initiatief veroorzaakt een democratisch deficit. De burger vraagt zich af in welk stuk hij speelt. Zoals de heer Zaccai heeft aangegeven, heeft het VBO de duurzame ontwikkeling in zijn doelstellingen opgenomen, zonder dat er een definitie is van wat duurzame ontwikkeling inhoudt. Elkeen kiest dus zijn eigen definitie.

De vraag is dus niet of men het begrip al dan niet in de Grondwet opneemt, maar hoe men dat doet. Toen men de verklaring van de rechten van de mens uitvaardigde, was men niet zeker dat alles perfect zou verlopen, en dat is nog steeds niet het geval. Men moet niet wachten tot alle instrumenten voorhanden zijn alvorens initiatieven te nemen. Dat is heel duidelijk het standpunt van ons instituut, dat in het bijzonder bezorgd is over het democratisch deficit.

Mevrouw Clotilde Nyssens (CDH). — Het feit dat de gewestelijke teksten ambitieuzer zijn, noopt ons er mijns inziens toe om het beginsel in de Grondwet op te nemen. De dynamiek die op wetgevend vlak is ontstaan, schept een soort leemte op federaal niveau, die aangevuld moet worden. Ik zie niet in waarom het opnemen in de Grondwet een verminderde inspanning van de deelstaten tot gevolg zou hebben.

De heer Paul Wille (VLD). — Vergeet niet dat een van de grote besluitvormingsniveaus afwezig is.

Mevrouw Isabelle Durant (ÉCOLO). — Nu vervallen wij in een typisch Belgisch debat, terwijl het uitgangspunt verheven en prijzenswaardig was. Maar uiteindelijk kan het wel interessant zijn om rekening te houden met de twee uitersten, een doelstelling die wij wellicht unaniem delen, en de erg « triviale » aspecten van ons institutioneel stelsel.

Je partage l'avis de Mme Nyssens qui voit dans ce débat une sorte d'incitant à intégrer le principe dans la Constitution. J'adhère aussi au point de vue de M. le directeur de l'IRGT qui considère que l'essentiel se trouve dans la façon de le définir. Je pense que l'impulsion des Régions et l'arsenal juridique constituent un bon stimulant.

On pourrait considérer que la nécessité d'inscrire un droit dans la Constitution démontre qu'il n'est pas acquis. Par exemple, le fait d'y inscrire la qualité de l'air montrerait que celui-ci est quasi irrespirable et qu'il est grand temps de faire quelque chose, ce qui au moins un aspect positif. L'inscription dans la Constitution peut donc favoriser l'action. Même si la prise en compte des Régions est nécessaire, on ne peut limiter la question du développement durable au seul niveau régional. Le principe du développement durable se caractérise notamment par sa globalité, son horizontalité. Il n'est pas question d'avoir trois types de développement durable, un en Région flamande parce que densément peuplée, un autre en Région bruxelloise, région urbaine et un autre enfin, en Région wallonne, territoire moins peuplé et plus étendu. Cela n'aurait aucun sens.

À Montréal, on a essayé de sauver le protocole de Kyoto, en gardant tout le monde autour de la table et en évitant que l'Asie ou d'autres pays élaborent seuls leurs programmes. Nous n'allons tout de même pas commencer à faire notre cuisine régionale, même si la réalité régionale doit se faire entendre au Sénat.

M. Edwin Zaccai. — Je ferai une brève observation à propos de la cohérence, qui est un bon argument. Prenons la déclaration de Rio dont nous avons beaucoup parlé aujourd'hui. Cette déclaration oriente la politique internationale jusqu'à un certain point. Il est clair que les nations ont des prérogatives très importantes, beaucoup plus que les régions. Or, cela ne pose pas nécessairement problème. Bien sûr, cela doit être étudié.

Mme Isabelle Durant (ÉCOLO). — Par rapport à ce débat régions/fédéral, il faut souligner que de nombreux aspects du développement durable relèvent des compétences fédérales, dans leur forme actuelle. Une inscription dans la Constitution apporterait donc un solide appui et pourrait créer une jurisprudence. Les rapports du Conseil fédéral de développement durable font état de nombreuses matières qui sont de la compétence spécifique du Fédéral. Les conférences interministérielles permettent ensuite de mener une politique coordonnée avec les Régions. Le Fédéral ne doit pas se priver de ce débat car il dispose de nombreux instruments, comme la fiscalité, l'économie etc.

Ik ben het eens met mevrouw Nyssens, die in dit debat een aansporing ziet om het beginsel in de Grondwet op te nemen. Ik ben het ook eens met de directeur van het KINT die stelt dat de wijze waarop men het definieert het voornaamste is. Ik meen dat de impuls van de gewesten en het juridisch arsenaal een goede stimulans vormen.

Men zou kunnen aanvoeren dat het feit dat het nodig is om een recht in de Grondwet op te nemen, aantoonde dat het niet verworven is. Het feit dat men bijvoorbeeld de luchtkwaliteit vermeldt, zou aantonen dat die zeer slecht is en dat men er dringend iets aan moet doen. Dat is ten minste een positief aspect. Het opnemen in de Grondwet kan dus initiatieven op gang brengen. Hoewel de gewesten betrokken moeten worden, kan de hele kwestie van de duurzame ontwikkeling niet beperkt blijven tot het gewestelijk niveau. Het beginsel van de duurzame ontwikkeling onderscheidt zich onder meer door de universaliteit en het horizontale karakter ervan. Men kan geen drie soorten duurzame ontwikkeling hebben, een voor het Vlaams Gewest omdat het dicht bevolkt is, een voor het Brussels Gewest als stedelijk gewest, en een voor het Waals Gewest, dat minder bevolkt en uitgestrekter is. Dat heeft geen enkele zin.

In Montreal heeft men het protocol van Kyoto trachten te redden door iedereen rond de tafel te houden en te voorkomen dat Aziatische en andere landen hun programma's alleen zouden uitwerken. Wij gaan ons toch niet beperken tot onze regionale keuken, ook al moet het gewestelijke aan bod komen in de Senaat.

De heer Edwin Zaccai — Ik wil een korte opmerking maken over de coherentie, die een goed argument is. Neem bijvoorbeeld de verklaring van Rio waarvan vandaag dikwijls sprake is geweest. Deze verklaring stuurt tot op zekere hoogte het internationale beleid. Het is duidelijk dat de Staten heel omvangrijke bevoegdheden hebben, veel meer dan de regio's. Dat is echter niet noodzakelijk een probleem. De kwestie moet natuurlijk onderzocht worden.

Mevrouw Isabelle Durant (ÉCOLO). — Wat de verhouding tussen de federale Staat en de gewesten betreft, moet benadrukt worden dat vele bevoegdheden inzake duurzame ontwikkeling vandaag federaal zijn. Het opnemen in de Grondwet zou dus voor een sterke basis zorgen en zou een rechtspraak in het leven kunnen roepen. De verslagen van de federale Raad voor duurzame ontwikkeling vermelden vele bevoegdheden die specifiek federaal zijn. Interministeriële conferenties zorgen er vervolgens voor dat een gecoördineerd beleid kan worden gevoerd waarover met de gewesten is overlegd. Het federale niveau mag het debat niet uit de weg gaan, omdat het over vele instrumenten beschikt zoals de fiscaliteit, de economie, enz.