

Les origines et le sens de l'article 7bis de la Constitution

Nadine Gouzée, Bernard Mazijn et Cédric Van de Walle

Les élections du 26 mai 2019 en Belgique ont été précédées de vingt semaines d'affilée de manifestations de jeunes réclamant d'urgence une politique plus ambitieuse contre les dérèglements climatiques. Un des effets de cette mobilisation a été de mettre en avant une proposition de loi spéciale sur laquelle les débats se sont focalisés. Qualifiée de « loi climat », et rédigée par des juristes de diverses universités belges¹, cette proposition a été déposée à la Chambre des représentants par des députés Écolo, Groen, PS, CDH, SP.A, MR et Défi². Elle a rapidement fait l'objet d'un avis du Conseil d'État soulignant l'insuffisance de sa base constitutionnelle³ et suggérant six pistes pour rendre son adoption possible. La piste considérée comme la plus simple par les partisans de cette démarche a été de réviser l'article 7bis de la Constitution pour y ajouter une phrase prévoyant que l'Autorité fédérale, les Communautés et les Régions coopèrent pour mener une politique climatique dont les objectifs sont à définir par une loi spéciale concernant la politique et les objectifs climatiques⁴.

La réflexion menée dans la présente @analyse du CRISP en ligne découle de cette irruption de l'article 7bis dans l'actualité récente. Mais elle ne concerne pas directement la loi climat : ni le choix fait entre les six pistes suggérées⁵, ni la pression exercée par la société civile sur le Parlement, ni même les affrontements politiques sur cette loi qui ont conduit à ce

¹ Carole M. Billiet (UGent), Charles-Hubert Born (UCL), Mathias El Berhoumi (USL-B), Luc Lavrysen (UGent), Delphine Misonne (USL-B), Célia Nennen (USL-B), Hendrik Schoukens (UGent), Sophie Seys (USL-B), Jan Theunis (UHasselt), Louis Triaille (USL-B) et Dries Van Eeckhoutte (USL-B).

² Chambre des représentants, *Proposition de loi spéciale coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme*, déposée par J.-M. Nollet, M. Almaci, A. Laaouej, C. Fonck, K. Temmerman, D. Clarinval, O. Maingain, K. Calvo, G. Gilkinet et D. Thiéry, doc 54K3517, 6 février 2019.

³ Son article 2 la présente comme une « application des articles 7bis et 23 de la Constitution ».

⁴ Cf. Chambre des représentants, *Révision de la Constitution. Proposition de révision de l'article 7bis de la Constitution afin d'ancrer les objectifs et principes climatiques*, déposée par M. Almaci, J.-M. Nollet, K. Temmerman, A. Laaouej, O. Maingain, F. Delpérée et M. Van Hees, doc 54K3642, 13 mars 2019. On relèvera que le Conseil d'État n'imposait pas que cette loi soit nécessairement une loi spéciale.

⁵ Parmi les cinq autres pistes suggérées par le Conseil d'État figurent la fixation des objectifs de la politique climatique directement à l'article 7bis de la Constitution, l'octroi au législateur fédéral de la compétence de fixer les objectifs de politique climatique, éventuellement après concertation des Communautés et Régions, l'obligation de conclure un accord de coopération pour régler la politique climatique ou encore l'extension du « mécanisme dit de responsabilisation climat » inscrit dans la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 (Chambre des représentants, *Proposition de loi spéciale coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme. Avis du Conseil d'État n° 65.404/AG du 4 mars 2019*, doc 54K3517/004, 7 mars 2019, p. 12-13).

que l'article 7bis ne soit pas revu sous la législature qui vient de s'achever⁶ ne seront abordés ici.

L'objet de cette réflexion est de pointer certains enjeux de toute révision éventuelle de l'article 7bis en éclairant ses origines et son sens. Si cet article a beaucoup été associé ces derniers temps, dans le débat public, à la lutte contre les changements climatiques, le contenu, la raison d'être et la portée de l'article 7bis demeurent en fait très peu connus. Or cet article, qui porte sur l'ensemble des questions de développement durable et pas uniquement sur le climat, résulte d'un processus entamé il y a trois décennies, tant au sein des pouvoirs publics que de la société et du monde politique. Ce processus porteur d'une vision à long terme de la société, ainsi que les interactions qu'il a suscitées, ont contribué à l'adoption de l'article 7bis en 2007. Comprendre ce parcours peut éclairer les acteurs susceptibles de procéder un jour à sa révision. Or cette révision pourrait survenir sous la législature qui débute puisque cet article fait partie de ceux, peu nombreux, ouverts à révision juste avant les élections du 26 mai 2019⁷.

Deux phases de cette dynamique d'intégration du concept de développement durable dans l'ordre constitutionnel belge sont examinées ici. La première rappelle l'émergence sur la scène internationale des accords consacrés à ce thème et la création intervenue au niveau fédéral belge de nouvelles capacités d'élaboration de politiques publiques transversales pour les mettre en œuvre à partir de la loi sur le développement durable de mai 1997⁸. La deuxième résume les efforts déployés pour parvenir à une politique publique nationale cohérente et coopérative en cette matière et montre comment ces efforts ont conduit à l'adoption de l'article 7bis de la Constitution belge dix ans plus tard. Enfin, quelques-unes des implications éventuelles d'une révision future de cet article seront abordées dans une troisième et dernière partie.

Des politiques publiques de développement durable

Dès son origine dans les années 1980, le concept de développement durable exprime la nécessité d'un changement de cap vers un mode de développement planétaire « qui réponde aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Cette version abrégée d'une citation extraite du Rapport Brundtland⁹ est souvent utilisée comme définition du développement durable. Cela a pour effet de le réduire erronément à un concept environnemental. Le rapport en général, et le passage dont est extraite cette citation en particulier, sont en réalité plus nuancés et soulignent que « deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de "besoins", et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociétale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir ».

⁶ Sur ces événements, cf. F. COLLARD, « Énergie et climat : des enjeux au centre du scrutin », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 22 mai 2019, www.crisp.be.

⁷ *Moniteur belge*, 23 mai 2019.

⁸ Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable (*Moniteur belge*, 18 juin 1997).

⁹ Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), *Notre avenir à tous* (dit Rapport Brundtland), Montréal, Éditions du Fleuve, 1987.

Ces notions de justice sociale et de conscience des limites environnementales dans la gestion de nos techniques et de nos institutions sont au cœur du « programme mondial de changement » multi-niveaux (mondial, national, sous-national, local) centré sur le concept de développement durable lancé en 1992 à la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), plus connue sous le nom de « Conférence de Rio ». Cette première conférence internationale sur le développement durable, tenue à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, est une réponse politique à la gravité du maldéveloppement socio-économique (tant la pauvreté absolue des uns que la surconsommation illimitée des autres) et des dégradations environnementales en cours. Ses engagements s'appuient sur les 27 principes de la Déclaration de Rio¹⁰. Cette dernière est plus ambitieuse que la définition du concept dans le Rapport Brundtland parce qu'elle comporte des fondements transversaux d'un développement durable comme l'intégration, la précaution, l'équité intra- et intergénérationnelle... Ces principes sont aussi à la base des deux conventions-cadres les plus connues adoptées à Rio : l'une sur les changements climatiques et l'autre sur la (perte de) diversité biologique¹¹.

Plusieurs processus politiques naissent ainsi de Rio. Leur cadre de référence commun est généralement appelé Action 21 ou Agenda 21. Il est tourné vers l'action, et son chapitre 8 (« Intégration du processus de prise de décision sur l'environnement et le développement ») met directement en cause les cloisonnements des institutions politiques. En effet, pour assurer la cohérence des politiques menées sur des matières sociales, environnementales et économiques interdépendantes, il faut pouvoir anticiper les conflits d'objectifs en faisant émerger des synergies et des coopérations entre les actions des différents départements et niveaux de pouvoir.

Les engagements comme « Améliorer le processus décisionnel », « Améliorer les systèmes de planification et de gestion » et « Adopter une stratégie nationale de développement durable » (points 8.4 à 8.7 de l'Agenda 21) sont probablement ceux qui suscitent le plus d'efforts de mise en œuvre à tous les niveaux de décision politique, des agendas 21 locaux jusqu'au niveau mondial, en passant par les niveaux nationaux (y compris ceux des entités fédérées), de l'Union européenne ou encore d'autres organisations internationales¹². Dans les travaux de l'ONU sur le suivi de Rio, ces efforts sont ravivés de sommet en sommet. Ainsi, le Sommet mondial pour le Développement durable se tient du 26 août au 4 septembre 2002 à Johannesburg, soit dix ans après le sommet de Rio, pour relancer la mise en œuvre de celui-ci. Le plan mondial adopté à ce sommet réitère et précise notamment l'engagement d'« avoir progressé dans la formulation et l'élaboration de Stratégies nationales de développement durable (SNDD) et [d'avoir] commencé à les mettre en œuvre avant l'année 2005 »¹³.

Le développement durable étant inscrit dans les traités européens depuis 1997, l'Union européenne exerce incontestablement le *leadership* mondial en cette matière jusqu'au début

¹⁰ Les principaux accords sur le développement durable de la CNUED sont le Plan d'Action 21, appelé aussi Action 21 ou Agenda 21, un plan planétaire pour l'amélioration des conditions de vie de tous au 21^e siècle, et la Déclaration de Rio contenant 27 principes de développement durable. Ces principes ne sont pas juridiquement contraignants, mais les gouvernements sont moralement tenus d'y adhérer, comme aux déclarations des Nations unies sur les droits humains.

¹¹ Soit la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique des Nations unies.

¹² Telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques ou l'Organisation internationale de la francophonie.

¹³ Plan de mise en œuvre de Johannesburg, article 162b.

des Commissions Barroso¹⁴ (2004-2014). C'est ainsi que l'adoption d'une Stratégie de développement durable de l'Union européenne (SDD-UE) en 2001, à la veille du Sommet de Johannesburg, joue un rôle significatif dans l'encouragement des pays membres à adopter et promouvoir la leur. En Belgique, l'Autorité fédérale est largement en phase avec le démarrage de ce processus européen, ce qui débouche sur l'adoption de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable, dispositif légal porteur d'une telle stratégie.

Ce dispositif instaure une « Stratégie fédérale de développement durable », c'est-à-dire un cycle politique de préparation et d'évaluation des plans de développement durable conforme aux prescrits de l'Agenda 21 cités plus haut. Il fait évoluer les institutions fédérales vers plus d'ambition et de synergie en leur confiant des missions de prospective, d'évaluation et d'avis indépendantes et récurrentes (en particulier au Bureau fédéral du Plan et au Conseil fédéral du développement durable où est représentée la société civile). Il met aussi en place un mécanisme de planification des interconnexions des politiques de tous les départements (à travers une Commission interdépartementale pour le développement durable), soutenu par un service chargé de tâches transversales (l'Institut fédéral pour le développement durable) et par des cellules pour les mettre en œuvre au sein de chaque département.

Un Plan fédéral de développement durable (PFDD) est donc élaboré dans un esprit d'intégration des politiques sectorielles. Il est ensuite soumis tant à la consultation directe des citoyens qu'aux avis du Conseil fédéral du développement durable. Les PFDD balisent un champ très large, tissant des coopérations entre de nombreux experts des administrations fédérales¹⁵ et lançant de nombreux projets. Ils relient par exemple entre elles des politiques relatives à la pauvreté et à l'exclusion sociale, au surendettement, à la santé environnementale, à l'agriculture, au milieu marin et à la diversité biologique, à l'énergie, aux transports, à l'ozone, et bien évidemment aussi aux dérèglements climatiques. Ils insistent aussi sur le besoin de renforcer les politiques transversales qui, par définition, sont indispensables à l'exécution des précédentes (politique internationale, scientifique, fiscale et d'information pour la prise de décisions), ainsi que sur le rôle des grands groupes sociaux pour que la réalisation du PFDD soit possible.

Aujourd'hui encore, ces plans sont considérés comme l'instrument central des politiques de développement durable d'un gouvernement fédéral. De tels outils permettent en effet de donner un mandat clair et d'encourager une dynamique transdisciplinaire de préparation des politiques, afin de leur assurer une cohérence transversale. De la sorte, ils contrebalancent la tendance générale des décideurs politiques à élaborer chacun son propre plan, dans son secteur et avec ses conseillers, plutôt que de rechercher la cohérence transversale et des synergies avec les autres plans élaborés par d'autres membres du gouvernement. Leur élaboration se heurte toutefois rapidement à des difficultés, voire à un certain désintérêt des exécutifs successifs. Au point que le PFDD adopté en 2004 sera d'abord prolongé jusqu'en 2012, puis ne sera pas suivi d'un nouveau plan. Cette

¹⁴ M. PALLEMAERTS, A. GOURITIN, « La stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1961, 2007.

¹⁵ Des représentants des Communautés et des Régions sont membres de la Commission interdépartementale pour le développement durable et peuvent assister aux travaux de préparation du PFDD. Par ailleurs, l'article 4 de la loi du 5 mai 1997 prévoit qu'« au nom du Conseil des ministres, le ministre présente simultanément l'avant-projet de plan aux chambres législatives, aux Conseils et aux Gouvernements des Régions et Communautés ».

absence est vue par la société civile comme l'indice d'un manque de volonté politique d'engager réellement l'ensemble du gouvernement fédéral dans la mise en œuvre d'un développement durable¹⁶.

Vers une stratégie nationale de développement durable ?

En ce qui concerne le niveau national, l'engagement d'avoir adopté en Belgique, avant 2005, une stratégie nationale de développement durable (impliquant l'Autorité fédérale, les Communautés et les Régions) a bien été introduit dans les négociations de l'accord de gouvernement fédéral 2003-2007. Cependant, la version finale de cet accord ne contient aucune trace de cette volonté¹⁷. Celle-ci est pourtant exprimée à la Chambre, dès l'automne 2003, par Freya Van den Bossche, devenue peu auparavant ministre fédérale (SP.A) de l'Environnement, de la Protection de la consommation et du Développement durable, en réponse à des députés soulignant que le manque de coordination et de réflexions nationales constitue un handicap pour la Belgique. Ce handicap perceptible tant au niveau international que sur le plan intérieur nuit à la concrétisation du développement durable autant qu'à sa bonne compréhension¹⁸. La ministre répond au Parlement ainsi qu'au Conseil fédéral du développement durable (CFDD) qu'elle souhaite mettre en place en 2004 une stratégie nationale de développement durable¹⁹.

Le CFDD prend bonne note de cette volonté de la ministre, ainsi que de son désir d'« impliquer davantage le Parlement dans la politique du développement durable »²⁰. Et, dans un avis remis d'initiative, le CFDD plaide pour plus de volonté « aux différents niveaux, politique et administratif, de coordonner la politique (...) au lieu de se limiter à cerner les compétences propres et à défendre ce territoire »²¹. Il propose d'adopter le « principe de mutualité » selon lequel chaque niveau de pouvoir cherche à agir de manière à renforcer l'efficacité de tous les autres niveaux de pouvoir. Dès le 2 avril 2004, le Conseil

¹⁶ Cf. CFDD, « Un message du CFDD à l'attention du nouveau gouvernement fédéral », avis approuvé par l'Assemblée générale le 11 décembre 2018. Par ailleurs, dans un rapport détaillé, la plateforme Perspective 2030 déplore « l'absence de plan de mise en œuvre du développement durable engageant l'ensemble du gouvernement fédéral » alors que « selon la loi sur le développement durable de 1997 (modifiée en 2014), un plan fédéral de développement durable devrait exister » (Perspective 2030, *Mind the Gap. Les objectifs de développement durable (ODD) : une perspective belge*, février 2019, p. 12).

¹⁷ *Une Belgique créative et solidaire. Du souffle pour le pays*, accord de gouvernement fédéral, 10 juillet 2003.

¹⁸ Chambre des représentants, *Budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2004. Projet de loi contenant le troisième ajustement du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2003. Rapport fait au nom de la commission des Finances et du Budget*, doc 51K0324/006, 12 décembre 2003, p. 409 et s. Parmi les interventions, relevons quelques extraits de celles de Colette Burgeon (PS), de Karine Jiroflée (SP.A-Spirit) et de Pieter De Crem (CD&V) : « Et parce qu'il existe un défaut de coordination et de réflexion nationales, la Belgique ne peut pas toujours adopter un rôle actif au niveau international et risque de devoir reprendre les définitions internationales, éventuellement mal adaptées à la situation belge » (p. 410) ; « Enfin, l'intervenante rappelle que les autorités locales s'occupent de développement durable depuis des années et ont déjà mené de nombreuses actions concrètes sur le terrain. De quelle manière la ministre pense-t-elle impliquer les autorités locales dans sa politique de développement durable au niveau fédéral et ainsi faire honneur aux efforts qu'elles ont déjà fournis ? » (p. 411) ; « Chez nous, les termes "développement durable" évoquent plutôt une notion de conflit. (...) Cette différence d'approche risque d'être gênante pour la Belgique lors des discussions internationales sur ce thème. Il est regrettable de constater que bien souvent, la Belgique est à côté de la question en raison du fait qu'elle s'est focalisée sur le Protocole de Kyoto » (p. 411-412).

¹⁹ Conseil fédéral du développement durable, *Rapport annuel 2003*, www.frdo-cfdd.be, p. 13.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Conseil fédéral du développement durable, *Avis sur l'intégration verticale du développement durable et la multi-level governance*, 18 décembre 2003.

des ministres fédéral décide de proposer au Comité de concertation, qui réunit des représentants de tous les gouvernements que compte le pays, la création d'un groupe de travail intergouvernemental (GTI) pour élaborer la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) de la Belgique. Celui-ci est mis en place le 10 mai 2004. Au même moment, dans le cadre de la consultation de la population sur le PFDD 2004-2008, l'éparpillement des compétences est souligné comme une faiblesse et il est demandé par les participants à cette consultation de renforcer ce plan fédéral en l'intégrant à cette future stratégie nationale belge ²².

Les élections régionales du 13 juin 2004 et la désignation, le 18 juillet, d'une nouvelle secrétaire d'État en charge du Développement durable, Els Van Weert (Spirit), causent cependant des retards supplémentaires dans l'élaboration d'une SNDD par ce GTI. Ce processus se heurte au fait que les stratégies de développement durable n'en sont pas au même stade d'élaboration dans les différentes entités fédérées. Dans les Régions, où le développement durable reste longtemps identifié aux seuls enjeux environnementaux, les questions stratégiques liées au développement durable sont posées nettement plus tard qu'au niveau fédéral. Mais le 14 décembre 2005, sous les auspices d'une Conférence interministérielle *ad hoc* ²³ du développement durable (CIMDD *ad hoc*), un cadre de référence commun est approuvé par tous les gouvernements du pays et l'élaboration d'une feuille de route peut être entreprise dans le cadre du GTI (également *ad hoc* puisqu'il n'a pas d'autre mandat que d'élaborer cette stratégie).

Pour concrétiser les éléments de ce cadre de référence commun, la CIMDD *ad hoc* entame alors une seconde phase de travaux. Mais il apparaît assez rapidement que, si les Communautés française et germanophone collaborent activement au projet, la Région bruxelloise n'en a quasiment pas la force, et ni la Région wallonne ni la Flandre n'en ont le souhait. C'est ainsi que la promesse internationale d'avoir mis en œuvre les objectifs de Rio dans une stratégie pour toute la Belgique ne sera pas tenue, ni pour répondre à l'engagement international de 2005, ni même avant la fin de la législature en 2007.

Il devient alors évident pour de nombreux acteurs que, malgré les efforts déployés, la Belgique n'est pas en capacité de répondre aux engagements en matière de développement durable qu'elle a pris à la Conférence de Rio plus d'une décennie auparavant. Dans un audit adressé au gouvernement fédéral au début de 2005, puis dans un rapport transmis à la Chambre des représentants en juin 2005, la Cour des comptes examine alors les « difficultés structurelles posées par la loi et les arrêtés qui en découlent, lesquelles peuvent expliquer le fossé entre les déclarations et les réalisations ». Elle relève ainsi que « les moyens ne sont pas proportionnés aux actions à entreprendre et les processus sont lents et peu contraignants, parfois en contradiction avec les urgences annoncées ». En ce qui concerne « la stratégie à long terme et l'articulation du plan par rapport à la législature », la Cour rappelle que le gouvernement a aussi invité le Sénat à « mener une réflexion » ²⁴.

Le premier à répondre à cette invitation est le sénateur Jean Cornil (PS). Dans une interview publiée par le journal *Le Soir* le 15 juillet 2005, il salue « le fait que la Belgique ait été pionnière en initiant via la loi de 1997 des politiques coordonnées de développement durable », mais il indique que, comme « cela n'a pas suffi, il faut donner un coup

²² Plan fédéral de développement durable 2004-2008, adopté par le Conseil des ministres le 24 septembre 2004.

²³ L'ajout de la mention *ad hoc* indique que cette conférence interministérielle n'a pas reçu de statut formel.

²⁴ *La coordination de la politique fédérale de développement durable. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*, Bruxelles, juin 2005.

d'accélérateur ». Selon lui, « le développement durable doit être compris comme un principe intégrateur à la lumière duquel toutes les politiques doivent être menées ». Dans cet esprit, le sénateur socialiste dépose le 13 juillet 2005, seul, une proposition de révision introduisant ce principe dans la Constitution, en soulignant que, même si la maturation se fait dans des sphères différentes (sociale, environnementale...) selon les partis politiques, et à des rythmes différents, tous sont confrontés à « la même difficulté de prendre des mesures à très long terme dans un système démocratique où les échéances électorales sont très rapprochées ». Proposée sous un titre I^{er}bis, *Du développement durable*, comme objectif de politique générale, cette première formulation de l'article 7bis est relativement concise : « 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 »²⁵.

Cinq mois plus tard, les sénateurs Bart Martens et Fauzaya Talhaoui (SP.A–Spirit, comme la secrétaire d'État alors compétente en la matière) introduisent à leur tour un article 7bis sous un titre I^{er}bis proposant une révision de la Constitution²⁶. Leur texte du 21 décembre 2005 est cohérent avec celui de leur collègue mais plus explicite : il aborde la nécessité de mener une politique multi-niveaux, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières nationales, encourage l'efficacité d'utilisation des ressources naturelles, pointe les limites écologiques, la justice sociale, la participation citoyenne aux décisions ou encore l'accès à la justice²⁷.

Suite au dépôt de ces deux propositions de révision de la Constitution, le Sénat organise, le 14 mars 2006, plusieurs auditions. Outre le CFDD, qui présente l'avis qui lui a été demandé sur cette révision de la Constitution, sont entendus des constitutionnalistes et des experts en développement durable. Le débat porte autant sur la définition du développement durable, sur-le-champ d'application de l'article ou sur sa portée juridique que sur le lien de cet éventuel nouvel article avec l'article 23 concernant les droits économiques, sociaux et culturels. Au cours de sa réunion du 8 juin 2006, la commission des Affaires institutionnelles du Sénat décide de créer un groupe de travail *ad hoc* de sénateurs assistés de plusieurs représentants des cabinets ministériels compétents et le charge de rédiger une proposition de consensus. Pour débattre des propositions déposées

²⁵ Sénat, *Révision de la Constitution en vue d'y insérer un article nouveau dans un nouveau titre Ibis, relatif au développement durable comme objectif de politique générale*, déposée par J. Cornil, doc 3 1422/1, 8 novembre 2005.

²⁶ Sénat, *Proposition visant à insérer dans la Constitution un titre I^{er}bis et un article 7bis en vue d'y inscrire le développement durable comme objectif pour l'État, les communautés et les régions*, déposée par B. Martens et F. Talhaoui, doc 3 1557/1, 3 février 2006.

²⁷ « 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 ».

à la lumière des avis reçus, ce groupe de travail se réunit les 15 et 28 juin 2006, date à laquelle il adopte une proposition de consensus²⁸.

Trois points sont en discussion dans ces réunions. *Primo*, le fait de définir ou non la notion de développement durable. Une large majorité se dégage pour ne pas formuler une telle définition afin de permettre une évolution dans le temps et d'aboutir à un texte concis. *Secundo*, la nécessité de mentionner explicitement ou non les dimensions démocratiques et internationales d'un développement durable. Estimant que la mention « démocratique » contenue dans la proposition de B. Martens et F. Talhaoui est redondante avec d'autres dispositions constitutionnelles, elle est évacuée. De même, il est estimé que la dimension internationale (incluant entre autres la coopération au développement, le commerce extérieur et la politique étrangère) ne doit pas être précisée dans la proposition de consensus vu qu'il y sera mentionné que les entités fédérées poursuivent les objectifs d'un développement durable « dans le cadre de leurs compétences respectives ». *Tertio*, le fait de mentionner de manière explicite ou non la solidarité intergénérationnelle. Afin de couvrir à la fois les générations actuelles et futures, le groupe de travail retient la formulation suivante : « En tenant compte de la solidarité entre les générations ».

Le 29 juin 2006, la commission examine une proposition de consensus et l'adopte en l'état lors de la même réunion par 10 voix et 1 abstention, celle d'Isabelle Durant (Écolo). Estimant que la proposition n'est pas assez ambitieuse²⁹, celle-ci introduit une proposition d'amendement³⁰ pour remplacer « entre les générations » par les mots « avec les générations futures » ; elle n'est pas suivie et, lors de la séance plénière du 13 juillet 2006, la proposition de consensus est adoptée à l'unanimité moins 13 abstentions.

Transmise à la Chambre des représentants, la proposition de révision fait l'objet de deux propositions d'amendement en mars 2007, l'une de Charles Michel (MR), l'autre de Jean-Marc Nollet (Écolo). Mais devant la crainte d'ouvrir à nouveau le débat sans parvenir à un accord avant la fin de la législature, le consensus trouvé consiste à soutenir la proposition venant du Sénat et à proposer l'article à la révision pour la prochaine législature³¹. L'article 7bis est finalement introduit dans la Constitution le 25 avril 2007³². Assez court, il est libellé comme suit : « 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 ». Cet article est le seul à figurer sous le Titre 1^{er} bis,

²⁸ Sénat, *Proposition visant à insérer un titre 1^{er} bis et un article 7bis en vue d'inscrire dans la Constitution le développement durable comme objectif de politique générale pour l'État fédéral, les communautés et les régions*, déposée par J. Cornil, B. Martens, F. Talhaoui, F. Delpérée, A. Van de Castele, N. de T' Serclaes, H. Vandenberghe, P. Mahoux et P. Vankrunkelsven, doc 3 1778/1, 29 juin 2006.

²⁹ Sénat, *Proposition visant à insérer un titre 1^{er} bis et un article 7bis en vue d'inscrire dans la Constitution le développement durable comme objectif de politique générale pour l'État fédéral, les communautés et les régions. Rapport fait au nom de la Commission des affaires institutionnelles*, déposée par A. Van de Castele et P. Wille, doc 3 1778/2, 29 juin 2006.

³⁰ Sénat, *Proposition visant à insérer un titre 1^{er} bis et un article 7bis en vue d'inscrire dans la Constitution le développement durable comme objectif de politique générale pour l'État fédéral, les communautés et les régions. Amendements déposés après l'approbation du rapport*, déposée par I. Durant, doc 3 1778/4, 13 juillet 2006.

³¹ Chambre des représentants, *Projet visant à insérer un titre 1^{er} bis et un article 7bis en vue d'inscrire dans la Constitution le développement durable comme objectif de politique générale pour l'État fédéral, les communautés et les régions. Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et de la Réforme des institutions*, déposé par C. Michel, et G. Lambert, doc 51 2647/004, 23 mars 2007.

³² *Moniteur belge*, 26 avril 2007. La Chambre des représentants a adopté le 19 avril 2007 le projet transmis par le Sénat en juillet 2006.

introduit pour l'occasion et ainsi formulé : « Des objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions ».

Les intentions sont claires : le développement durable, entendu comme une réalité aux multiples facettes, est un objectif partagé par les différentes composantes de l'État belge et celles-ci doivent œuvrer de concert pour l'atteindre. À l'époque, bien que cet ancrage du développement durable dans la Constitution soit considéré assez largement comme un progrès, certaines voix s'élèvent, tant dans le gouvernement qu'au Parlement, pour clarifier et approfondir rapidement l'article *7bis*. Ainsi, par la voix d'I. Durant, sa coprésidente, Écolo fait, dès le 20 avril 2007, un large inventaire des motifs qui justifieraient sa révision³³.

Une révision de l'article *7bis* est ainsi rendue possible dès le jour de sa promulgation, cet article étant repris dans la liste de ceux ouverts à révision au cours de la législature suivante. Il figure dans les déclarations successives de révision de la Constitution jusques et y compris dans celle adoptée avant la dissolution du Parlement fédéral en mai 2019. Une dizaine de propositions de révision de cet article ont été déposées depuis 2007, dont certaines pour procurer un fondement constitutionnel à une loi spéciale³⁴, et ce bien avant les textes déposés début 2019 concernant le climat.

Qu'advient-il de l'article *7bis* ?

L'article *7bis* a donc fait l'objet de critiques dès sa naissance en 2007. Depuis lors, il est ouvert à révision à chaque législature. Cette @analyse et les événements récents montrent toutefois que sa portée actuelle et son potentiel futur sont considérables. Ancré dans le temps long, il est né des engagements multilatéraux adoptés à la Conférence de Rio en 1992 concernant le développement et l'environnement planétaire. Et il a été adopté dans la continuité d'une loi sur le développement durable votée en 1997 pour créer une capacité publique d'élaboration de politiques transversales à long terme. Cette dynamique institutionnelle portée par de nombreux acteurs aux niveaux mondial, fédéral et des entités fédérées a permis la première tentative d'élaboration d'une stratégie nationale belge en 2005. Elle a aussi apporté à la Constitution belge un souffle nouveau soulignant l'interdépendance des dimensions sociale, environnementale et économique des politiques publiques et l'importance politique de la solidarité intergénérationnelle.

Cette dynamique institutionnelle demeure fragile. Elle est dénuée de force contraignante et porte sur des finalités et des intentions, sans garantie de disposer de nouveaux droits ou moyens. Elle a d'ailleurs été peu soutenue par les gouvernements, quel que soit le niveau de pouvoir considéré, depuis l'adoption de cet article voici douze ans. Toutefois, les débats récents autour de la loi climat montrent que l'article *7bis* offre une prise au débat public qui peut faire progresser ces droits et ces moyens. Car la dynamique de

³³ « Comme les débats tenus en commission et en séance plénière, tant au Sénat qu'à la Chambre, l'ont clairement démontré et comme une majorité d'intervenants l'ont du reste reconnu, il est nécessaire d'améliorer cet article et de lui donner son effectivité. Il apparaît dès lors indispensable d'ouvrir cet article *7bis* à révision, afin de permettre la poursuite du débat et le renforcement de cette disposition, notamment en vue de lui donner un effet utile » (Sénat, *Projet de déclaration de révision de la Constitution. Amendements*, doc 3 2377/2, 20 avril, p. 2-3).

³⁴ Chambre des représentants, *Proposition de révision de la Constitution en vue de modifier l'article 7bis relatif au développement durable*, déposée par J.-M. Nollet et S. Van Hecke, doc 52K0821/001, 14 février 2008.

développement durable est encore vivante. En attestent le tout récent rapport sur le développement durable du Bureau fédéral du Plan³⁵, la préparation en cours du prochain Plan fédéral de développement durable et les préoccupations exprimées par les acteurs de la société civile belge représentés au CFDD³⁶. En outre, la communauté internationale a adopté en septembre 2015 un Programme de développement durable à l'horizon 2030 qui concrétise ses engagements dans un ensemble universel de 17 Objectifs de développement durable (ODD)³⁷. Ce programme englobe et relie entre eux des enjeux, non seulement climatiques³⁸ et de biodiversité, mais aussi de protection sociale, de sécurité alimentaire, de santé, d'éducation, d'égalité des genres, d'accès à l'eau, à une énergie durable, au travail décent... Au sein de l'ONU, l'évaluation de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et des 17 Objectifs de développement durable se fait chaque année au niveau ministériel et tous les quatre ans au niveau des chefs d'État et de gouvernement. La première de ces réunions quadriennales est prévue les 24 et 25 septembre 2019, lors de l'Assemblée générale annuelle des Nations unies.

Dans ce nouveau contexte, qu'advient-il de l'article 7bis ? Dans quel sens évoluera-t-il à partir de la formulation très, voire trop concise qui a permis de l'adopter en 2007 ? Inclus une fois de plus dans la (courte) liste des articles ouverts à révision – notamment suite à la pression du mouvement en faveur du climat –, il pourrait faire l'objet d'une modification durant la législature qui débute ou, au contraire, rester inchangé comme c'est le cas depuis douze ans. La perspective de l'introduction dans cet article de la Constitution d'une disposition relative aux objectifs climatiques est l'une des possibilités, vu les événements qui ont marqué la fin de la législature qui vient de s'écouler. Mais le parcours de l'article 7bis qui vient d'être retracé montre que sa révision pourrait suivre d'autres pistes ouvertes par les trois points de débat identifiés par le Sénat en 2006.

La notion de développement durable, dans la proposition déposée en 2005 par J. Cornil, était présentée comme le principe intégrateur de toutes les politiques, assurant que « l'État fédéral, les communautés et les régions (...) veillent à l'intégration équilibrée des composantes sociales, économiques et environnementales dans la définition de

³⁵ « Si les structures mises en place dans les services publics produisent des résultats utiles, le développement durable ne semble pas faire partie des priorités d'action du gouvernement fédéral depuis l'adoption des SDG en 2015 » (Bureau fédéral du Plan, *Quelle priorité pour un développement durable ? Rapport sur le développement durable 2019. État des lieux et évaluation*, juin 2019, p. 3).

³⁶ « Le CFDD appelle le nouveau gouvernement à donner un nouvel élan à un projet ambitieux de développement durable capable d'apporter des réponses cohérentes aux défis majeurs du futur, au niveau national et international. Dans ce cadre, le Conseil demande au gouvernement de se laisser guider par un fédéralisme coopératif afin de pouvoir ainsi opter entièrement pour une meilleure collaboration entre les niveaux de pouvoir qui leur permette de se renforcer mutuellement » (CFDD, « Un message du CFDD à l'attention du nouveau gouvernement fédéral », *op. cit.*).

³⁷ *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, Programme adopté par les 193 États membres des Nations unies lors du Sommet sur le développement durable, 25-27 septembre 2015.

³⁸ La formulation du 13^e Objectif de développement durable (« Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions ») est adoptée avec celles des 16 autres Objectifs de développement durable deux mois avant la conclusion de l'Accord de Paris de décembre 2015. Au nom de cet objectif est associée une note de bas de page libellée comme suit : « Étant entendu que la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques est le principal mécanisme international intergouvernemental de négociation de l'action à mener à l'échelle mondiale face aux changements climatiques » (*Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 25 septembre 2015, A/RES/70/1, p. 25).

leurs politiques ainsi que dans les processus décisionnels »³⁹. Il pourrait être opportun de revenir à ce type de formulation qui n'a pu être retenue en 2007. Le débat sur l'introduction d'une disposition relative aux objectifs climatiques dans l'article 7bis ravive d'ailleurs la question sensible de l'articulation entre le développement durable en tant que concept intégrateur mettant en cause de façon systémique tout le modèle de développement, d'une part, et un enjeu thématique spécifique comme le climat, d'autre part.

En ce qui concerne les dimensions démocratiques et internationales des politiques publiques et des processus décisionnels, le compromis atteint en 2007 sur le Titre 1^{er}bis et sur l'article 7bis limite la coopération entre les niveaux de pouvoir à l'Autorité fédérale, aux Communautés et aux Régions. Or les pouvoirs locaux, communes et provinces, jouent un rôle dans la mise en œuvre des engagements de développement durable. À cet égard, la proposition de B. Martens et F. Talhaoui, qui incluait ces pouvoirs dans la coopération entre pouvoirs publics, reste une source d'inspiration importante. De même que son insistance sur les notions « de répartition socialement équitable, de participation structurelle des citoyens aux processus décisionnels et de garanties en matière d'accès à la justice ».

Enfin, par rapport à la solidarité intergénérationnelle, d'autres éléments non retenus dans la formulation adoptée en 2007 permettraient eux aussi d'élargir très significativement les objectifs climatiques qu'il est aujourd'hui question d'introduire dans la Constitution. Il en va ainsi notamment des notions « de respect de la capacité d'absorption de l'environnement »⁴⁰ et d'utilisation efficace des ressources naturelles », ainsi que d'autres enjeux des relations entre générations actuelles et futures.

Sur toutes ces dimensions d'un débat largement ouvert, relevons que le professeur Marc Pallemmaerts (VUB/ULB) soulignait lors de son audition au Sénat le 14 mars 2006 que « l'inscription de cette norme [de développement durable] dans la Constitution revêt une grande importance pour l'intégration verticale » et se réjouissait « de constater que les propositions soumises à [l']examen [du Sénat] dépassent le pur contexte environnemental » parce que « trop souvent, cette notion se trouve réduite à cette seule dimension environnementale ». Il pointait enfin la dimension internationale de cette approche résolument transversale de la politique de développement durable, soulignant que, « de ce point de vue, l'approche proposée pour construire l'article 7bis 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 »⁴¹.

³⁹ Sénat, *Révision de la Constitution en vue d'y insérer un article nouveau dans un nouveau titre Ibis, relatif au développement durable comme objectif de politique générale*, déposée par J. Cornil, doc 3 1422/1, point 4, 8 novembre 2005.

⁴⁰ Concept englobant toutes les « limites planétaires » physiques, dont la définition varie selon les sources scientifiques, mais avec un consensus pour en identifier neuf et reconnaître que quatre d'entre elles sont dépassées, ou sur le point de l'être (changement climatique, érosion de la biodiversité, perturbation du cycle de l'azote et perturbation du cycle du phosphore), avec des variations importantes selon les régions (J. ROCKSTRÖM, W. STEFFEN, K. NOONE, Å. PERSSON *et al.*, « Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity », *Ecology and Society*, vol. 14, n° 2, 2009, p. 32 ; W. STEFFEN, K. RICHARDSON, J. ROCKSTRÖM, S. E. CORNELL *et al.*, « Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet », *Science*, vol. 347, n° 6223, 2015, p. 736).

⁴¹ Sénat, *Proposition visant à insérer un titre I^{er}bis et un article 7bis en vue d'inscrire dans la Constitution le développement durable comme objectif de politique générale pour l'État fédéral, les communautés et les*

*

* *

Actuellement, et même s'il apparaît perfectible dans le futur, l'article 7bis de la Constitution permet de soutenir des politiques transversales pour atteindre l'ensemble des Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030. Il peut ainsi fonder les politiques en chaque domaine, dont le climat, en interaction avec les évolutions des autres domaines. Par conséquent, dans le cadre d'une révision éventuelle de l'article 7bis de la Constitution, il faut peser le risque de transformer cette disposition en un « silo » faisant passer par le seul thème du climat tout soutien aux autres objectifs, ou de l'exposer à devenir une liste de priorités à long terme variable selon les derniers rapports de force politiques sortis des urnes.

Pour citer cet article : Nadine GOUZÉE, Bernard MAZIJN, Cédric VAN DE WALLE, « Les origines et le sens de l'article 7bis de la Constitution », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 17 juillet 2019, www.crisp.be.

régions. Rapport fait au nom de la Commission des affaires institutionnelles, déposée par A. Van de Castele et P. Wille, doc 3 1778/2, 29 juin 2006, p. 70-71. Voir aussi M. PALLEMAERTS, A. GOURITIN, « La stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable », *op. cit.*