

ETUDE DOCTRINALE

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : UN «OBJECTIF DE POLITIQUE GÉNÉRALE» À VALEUR CONSTITUTIONNELLE

PAR

CHARLES-HUBERT BORN *

INTRODUCTION

Fort de l'habilitation contenue dans la déclaration de révision de la Constitution du 10 avril 2003 (1), le Sénat a voté le 13 juillet 2006, à une très large majorité, une proposition de révision «*visant à insérer un titre I^{er}bis et un article 7bis en vue d'inscrire dans la Constitution le développement durable comme objectif de politique générale pour l'État fédéral, les communautés et les régions*» (2). Après avoir rejeté, pour des raisons de calendrier, plusieurs amendements suggérant une définition plus complète du développement durable, la Chambre a voté la proposition transmise par le Sénat le 23 mars 2007 (3). Certains parlementaires étant restés insatisfaits de la disposition adoptée, il a été d'ores et déjà convenu d'inscrire l'article 7bis fraîchement adopté dans la prochaine déclaration de révision (4)...

La révision proprement dite a été adoptée le 25 avril 2007 (5). Le texte sanctionné dispose, dans son article unique, que :

* Charles-Hubert Born est maître de conférence invité à l'Université Catholique de Louvain et avocat au barreau de Nivelles.

(1) *M.B.*, 10 avril 2003 (2^e éd.). Sur cette déclaration de révision, voy. CADRANEL, B., «La déclaration de révision de la Constitution d'avril 2003», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Bruxelles, n° 1811-1812, 2003.

(2) *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 1 : Révision de la Constitution de MM. Cornil et Martens, M^{me} Talhaoui, M. Delpérée, M^{mes} Van de Castele et de T^r Serclaes et MM. H. Vandenberghe, Mahoux et Vankrunkelsven. Deux autres propositions ayant le même objet ont été introduites et discutées mais n'ont pas été retenues. Il s'agit des propositions suivantes :

— *Doc. Sénat*, 3-1422 (2005/2006) n° 1 : Révision de la Constitution de M. Cornil.

— *Doc. Sénat*, 3-1557 (2005/2006) n° 1 : Proposition de révision de la Constitution de M. Martens et M^{me} Talhaoui.

(3) Rapport, *Doc. Ch. Repr.*, 51-2647 (2006-2007) n° 4.

(4) Rapport, *Doc. Ch. Repr.*, 51-2647 (2006-2007) n° 4, p. 14.

(5) *M.B.*, 26 avril 2007.



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

'Article 7bis. Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat 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)

L'objectif de la révision a été décrit en ces termes par la Secrétaire d'Etat au Développement durable et à l'Economie sociale M^{me} Els Van Weert : « le texte en projet constituerait un premier pas vers l'élaboration d'une nouvelle catégorie de dispositions constitutionnelles. Il s'agit de fixer des objectifs généraux de politiques publiques et, ce faisant, de porter un projet d'avenir pour la société, inspiré par un réflexe de solidarité à l'égard des générations futures. Bien sûr, développer une politique à long terme est un objectif plus large que l'adoption d'une disposition constitutionnelle. C'est pourquoi le gouvernement s'engage à exécuter le prescrit de la disposition en projet. Même si celle-ci ne crée pas de nouveau droit subjectif, elle confère une obligation claire à toutes les autorités publiques. Il est essentiel que chaque responsable politique acquière, dans chacune de ses décisions, le réflexe de la prise en compte des droits des générations futures. Tel est l'objectif du présent projet » (7).

Cette révision est, pensons-nous, à marquer d'une pierre blanche. On y voit deux raisons.

Tout d'abord, elle consacre l'entrée dans la Constitution d'une nouvelle catégorie de dispositions constitutionnelles, les « objectifs de politique générale ». Ceux-ci font l'objet d'un nouveau Titre — modification sans précédent de la structure de notre Constitution. Cette catégorie juridique apparaît, sous une forme plus ou moins similaire et plus ou moins explicite, dans plusieurs Constitutions étrangères. Il en est ainsi des « objectifs de valeur constitutionnelle » reconnus par le Conseil constitutionnel français (8), des « finalités assignées à

(6) Pour un premier commentaire de l'article 7bis de la Constitution, voy. F. DELPÉRÉE, « A propos du développement durable. Dix questions de méthodologie constitutionnelle », in G. DE LEVAL, M. PAQUES, V. D'HUART (dir.), *L'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?*, Liber Amicorum Paul Martens, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 223-233; C.-H. BORN, D. JANS et Ch. THIEBAUT, « Le développement durable entre dans la Constitution », in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2007, pp. 209-230; B. JADOT, « Pour une meilleure prise en compte de l'environnement et des enjeux environnementaux dans la Constitution » in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, o.c., pp. 659-671.

(7) Exposé de la Secrétaire d'Etat M^{me} Van Weert in Rapport, Doc. Ch. Repr., 51-2647 (2006-2007), n° 4, p. 3.

(8) Voy., en droit français avec des éléments de droit comparé, la thèse remarquée de P. DE MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, coll. Thèmes et commentaires, Paris, Dalloz, 2006, 750 pp. Adde : B. FAURE, « Les objectifs de valeur constitutionnelle : une nouvelle catégorie juridique? », *R.F.D.C.*, 1995, n° 21, pp. 47 et s.; F. LUCHAIRE, « Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle », *R.F.D.C.*, 2005, n° 64, pp. 675 et s.

l'action de l'Etat» en droit allemand (*Staatszielbestimmungen*), des «but de la Confédération» en droit suisse ou encore des «normes (constitutionnelles) programmatiques» (*norme programmatiche*) en droit italien. Le droit communautaire fixe lui-même explicitement les objectifs de l'Union européenne à l'article 2 du Traité UE.

Ensuite, la révision du 25 avril 2007 apparaît tout aussi remarquable, en ce qu'elle consacre, comme premier objectif de politique générale inscrit dans la Constitution, rien moins que le «développement durable». Concept surmédiatisé et souvent galvaudé, le développement durable s'est imposé, depuis la Conférence de Rio de 1992, comme un modèle de développement visant à concilier à la fois croissance économique, équité entre les générations actuelles et futures et préservation de la biosphère à long terme. Il est présenté comme l'unique voie vers un avenir à la fois éthiquement, économiquement et écologiquement viable. En l'inscrivant dans sa charte fondamentale, la Belgique se place incontestablement «*au rang des nations pionnières*» qui ont fait ce choix (9).

Nul doute que cette révision de la Constitution donne un signal fort, sur le plan politique, aux collectivités de la Belgique fédérale, en leur imposant de faire du développement durable un objectif fondamental de leurs politiques publiques respectives, indépendamment des changements de majorité (10). Incontestablement, un symbole est posé. L'équilibre entre la croissance économique, le progrès social et la protection de l'environnement et l'équité entre générations sont érigés en valeurs fondamentales de la société (11).

Il reste que, «*si l'on veut prendre la règle constitutionnelle au sérieux*» (12), la disposition commentée ne saurait être reléguée au rang des déclarations de principe, dépourvues de toute valeur autre que symbolique (13). Si c'était le cas, elle n'aurait pas sa place dans la Constitution. Celle-ci n'est-elle pas la norme fondamentale, située «*au commencement du droit*»? (14) Il faut donc postuler qu'elle a un effet juridique. Lequel? En l'absence de jurisprudence, la réflexion à ce stade ne saurait être que prospective, avec tous les risques que cela comporte pour son auteur. Elle n'est pas pour autant stérile, avons-nous la faiblesse de croire.

(9) Exposé de la Secrétaire d'Etat M^{me} Els Van Weert in Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 42.

(10) En ce sens, voy. l'intervention de M^{me} Talhaoui in Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 62.

(11) En ce sens, voy. l'intervention de la Secrétaire d'Etat M^{me} Els Van Weert in Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 42.

(12) F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 95.

(13) Ce qui était une critique soulevée par certains parlementaires sceptiques quant à la portée de l'article en projet (voy. par ex. l'intervention de M. Laeremans (Vlaams Belang) in Rapport, *Doc. Ch. Repr.*, 51-2647 (2006-2007), n° 4, p. 8).

(14) F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel de la Belgique*, o.c., p. 11.

L'objet de la présente contribution est de présenter, sans autre prétention, une première analyse de l'article 7bis de la Constitution et d'évoquer certaines des questions juridiques qu'il pose, sans nécessairement vouloir y répondre. En l'absence de toute jurisprudence, nous ne pouvons que nous fonder sur les travaux préparatoires et, moyennant toutes les précautions requises (15), sur quelques éléments de droit comparé. Nous examinerons dans un premier temps la nouvelle catégorie juridique que constitue l'«objectif de politique générale» dans la Constitution (Section 1). Nous évoquerons ensuite le contenu matériel de l'objectif inscrit à l'article 7bis, à savoir le développement durable (Section 2). Nous tâcherons enfin de déterminer, tant que faire se peut, la portée juridique de cette disposition (Section 3).

Section 1. — LA NOTION D'OBJECTIF DE POLITIQUE GÉNÉRALE DANS LA CONSTITUTION

La révision de la Constitution du 25 avril 2007 innove tant sur la forme que sur le fond. Sur le plan formel, le Constituant insère un nouveau Titre I^{erbis} dans la Constitution (§1^{er}). Sur le plan matériel, l'article 7bis crée une nouvelle catégorie de disposition constitutionnelle, «l'objectif de politique générale» (§2).

§1^{er}. — *L'introduction d'un nouveau Titre dans la Constitution*

L'article unique de la révision du 25 avril 2007 dispose, dans sa première partie, que «*Dans la Constitution, il est inséré un Titre I^{erbis} (nouveau) intitulé 'Des objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions' (...)*».

Si l'insertion d'un nouvel article dans la Constitution, pratique généralement admise en doctrine (16), est assez fréquente depuis 1970, l'introduction en son sein d'un Titre I^{erbis} est plus inhabituelle. Elle est même sans précédent dans l'histoire de notre Constitution, seules des modifications à

(15) Voy. les mises en garde de M. VERDUSSEN in «La procédure de révision de la Constitution : données comparatives», in F. DELPÉRÉE (dir.), *La procédure de révision de la Constitution*, Actes de la journée d'études organisée le 14 février 2003 à Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 87 et s. L'auteur n'en est pas moins convaincu de la pertinence de l'approche comparée en droit constitutionnel. Voy. M. VERDUSSEN, «Le droit constitutionnel sera comparé ou ne sera plus», in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, o.c., pp. 1643-1657.

(16) En ce sens par ex. J. VELU, *Droit public*, Bruxelles, Bruylant, 1986, T.I, *Le statut des gouvernants*, p. 167; F. DELPÉRÉE et S. DEPREZ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 263; F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel de la Belgique*, o.c., p. 84; M. PÂQUES, *Quinze leçons de droit public élémentaire*, Bruxelles, Larcier, 2006 (syll. p. 29).

des titres existants étant intervenues à ce jour. La révision a pour effet de modifier la structure même de notre loi fondamentale, qui ne compte plus neuf mais dix titres. Certes, sa localisation, après les composantes de l'État fédéral mais avant les droits fondamentaux, peut être discutée. Peut-être eût-il été préférable d'en faire un Titre II^{bis}, compte tenu des liens qui lient ces droits avec les objectifs de politique générale (*infra*) (17). L'objectif avoué est d'éviter de faire du développement durable un droit de l'homme et de soustraire l'article 7^{bis} au contrôle de la Cour constitutionnelle, en faisant ainsi une disposition «*relevant de la partie la plus légère du texte constitutionnel*» (18). L'on verra pourtant qu'un contrôle du respect de cette disposition n'est pas pour autant exclu (*infra*, Section 2).

Se pose la question de savoir si pareille modification entre dans les limites définies par les dispositions relatives à la procédure de révision de la Constitution, soit les articles 195 à 198 de celle-ci.

L'on peut d'abord se demander si l'introduction d'un nouveau titre dans la Constitution doit être fondée sur l'article 195. Celui-ci prévoit, dans son premier alinéa, que «*le pouvoir législatif fédéral a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne*» (nous soulignons). A l'alinéa 4, l'article dispose que «*ces Chambres statuent, d'un commun accord avec le Roi, sur les points soumis à révision*» (nous soulignons). Faut-il considérer les titres de la Constitution comme des «dispositions», dont la modification ou l'insertion nécessite, en soi, le recours à la procédure visée à l'article 195? (19) Si l'on entend par «disposition», au sens de la Constitution, «*tout article ou partie d'article énonçant une règle de droit*» (20), force est de constater que les subdivisions de la Constitution — titres, chapitres, sections, sous-sections — ne sont pas visées explicitement par l'article 195. Est-ce à dire qu'elles sont intangibles? Une telle interprétation serait excessive. Elle reviendrait à soutenir, comme le souligne B. Gors, que seuls «*les articles constitutionnels pourraient être modifiés, alors même que les titres qui les structurent en un texte cohérent devraient être figés, pour l'éternité, dans le marbre*

(17) En ce sens, voy. l'intervention du sénateur F. Delpérée, in Rapport, Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 9.

(18) Voy. F. DELPÉRÉE, «A propos du développement durable...», o.c., p. 226.

(19) Pour une discussion sur cette question, voy. B. GORS, «Les Parlements de communauté et de région : une nouvelle dénomination constitutionnelle», *Rev. b. dr. const.*, 2005, pp. 4 et s.

(20) J. VELU, *Droit public*, o.c., p. 167. Dans le même sens, M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regard sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 91. D'autres auteurs soulignent que «*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. (...) 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*» (intervention du professeur Van Orshoven (KUL) in Rapport, Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 24).

constitutionnel». Et l'auteur d'ajouter que ceci serait «*manifestement contraire à la volonté du pouvoir constituant originaire*» (21). Selon lui, il faudrait considérer que la possibilité de réviser les articles de la Constitution emporte implicitement celle de modifier les subdivisions de la Constitution (22).

Si cette interprétation est séduisante, il nous semble qu'elle n'est pas la seule possible. L'on pourrait aussi considérer que la question est désormais réglée de façon explicite par l'article 198 de la Constitution — introduit par la révision du 5 mai 1993 —, relatif à la procédure de mise en cohérence formelle du texte constitutionnel suite à une modification de son contenu matériel. Il prévoit en effet que «*D'un commun accord avec le Roi, les Chambres constituantes peuvent adapter la numération des articles et des subdivisions des articles de la Constitution ainsi que les subdivisions de celle-ci en titres, chapitres et sections, modifier la terminologie des dispositions non soumises à révision pour les mettre en concordance avec la terminologie des nouvelles dispositions et assurer la concordance entre les textes français, néerlandais et allemand de la Constitution (...)*» (nous soulignons). Ne pourrait-on pas déduire de cette disposition que le Constituant est habilité à «adapter» la subdivision de la Constitution en titres — quitte à en ajouter un nouveau — pour la mettre en concordance avec la «terminologie» d'un nouvel article, en l'espèce l'article 7bis, qui fait expressément référence à la notion d'«objectifs»? Nous penchons pour cette solution, qui nous paraît la plus conforme avec la lettre et l'esprit de l'article 198.

§2. — *L'introduction d'une nouvelle catégorie
de disposition constitutionnelle :
l'objectif de politique générale*

La révision du 25 avril 2007 est surtout l'occasion pour le Constituant de créer une nouvelle catégorie de disposition constitutionnelle, l'objectif de politique générale (A). L'on peut tenter, à partir des travaux préparatoires et d'éléments de droit comparé, d'en dégager la notion et la valeur juridique (B). Il en ressort que, en dépit de son caractère «politique», l'assignation de missions aux pouvoirs publics trouve sa place dans la Constitution (C).

A. *L'inscription d'objectifs de nature politique dans la Constitution, une nouveauté?*

Du point de vue du constitutionnaliste, la révision du 25 avril 2007 présente la particularité d'introduire une nouvelle catégorie de disposition

(21) B. GORS, «Les Parlements...», *o.c.*, p. 6.

(22) *Ibid.*

dans la Constitution, à savoir la catégorie des «*objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions*», comme l'indique l'intitulé du Titre I^{erbis}. Incontestablement, le Constituant a fait œuvre novatrice en créant *ab nihilo* un nouveau type de disposition Constitutionnelle (23). Il s'agit manifestement d'une catégorie ouverte et non exclusive. Que seul le développement durable y figure à ce jour ne signifie pas que celui-ci soit l'unique objectif des politiques publiques. Rien n'exclut que d'autres objectifs de politique générale soient reconnus, à terme, par le Constituant — comme l'ordre public ou encore la sécurité juridique par exemple — pour peu qu'il y ait été habilité par le préconstituant (24). En outre, l'article 7bis n'interdit nullement aux autorités publiques de poursuivre des objectifs non repris au Titre I^{erbis}, pour peu que ces derniers soient, on le verra, compatibles avec les objectifs du développement durable (*infra*).

Est-ce à dire que l'indication d'objectifs à caractère politique était totalement absente de la Constitution avant la révision du 25 avril 2007 ? L'on pourrait se poser la question par exemple à propos de l'article 11bis, introduit par la révision du 21 février 2002 et qui prescrit au législateur de garantir «*aux femmes et aux hommes l'égal exercice de leurs droits et libertés et [de favoriser] notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics*». Plutôt qu'un principe, le Constituant ne fixe-t-il pas un objectif au législateur d'assurer l'égalité des sexes, non seulement en droit mais aussi dans les faits ? La Cour constitutionnelle semble confirmer cette interprétation dans un arrêt n° 159/2004 du 20 octobre 2004 (25). En France également, le Conseil constitutionnel a progressivement érigé l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives en objectif de valeur constitutionnelle (26).

La mention, à l'article 162, alinéa 2, 3° de la Constitution, d'un «*principe*» de «*décentralisation des attributions vers les provinces et les communes*» pourrait également s'apparenter à un objectif politique d'auto-

(23) Il a été souligné, lors des travaux préparatoires, «*que l'inclusion dans la Constitution d'un Titre Ierbis vise à créer une nouvelle catégorie de disposition constitutionnelle qui ne doit pas être confondue avec l'actuel Titre II*» (Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 1, p. 5). Dans le même sens, voy. l'intervention de M. Pallemarts in Rapport, Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 69.

(24) En ce sens, F. DELPÉRÉE, «*A propos du développement durable...*», o.c., p. 226.

(25) C.C., n° 159/2004, 20 octobre 2004 : «*B.5.6. Par les articles 10, alinéa 3, et 11bis, le législateur a voulu, d'une part, inscrire expressément le principe de l'égalité des hommes et des femmes dans la Constitution et, d'autre part, fournir un fondement constitutionnel aux mesures visant à combattre les inégalités entre femmes et hommes. La circonstance que la Constitution attribue une importance particulière à l'égalité entre hommes et femmes, par le biais des articles 10, alinéa 3, et 11bis, n'a pas pour effet que la «dualité sexuelle fondamentale du genre humain» puisse être considérée comme un principe de l'ordre constitutionnel belge. (...)*» (nous soulignons). Ce faisant, la Cour semble distinguer les objectifs des principes constitutionnels (*infra*).

(26) Voy. Cons.Const. fr., n° 2003-468 DC du 3 avril 2003 ; n° 2003-475 du 24 juillet 2003, cités par P. DE MONTALIVET, o.c., p. 222.

nomie accrue des collectivités décentralisées, plutôt qu'à un véritable principe de subsidiarité au sens juridique du terme (27).

Plus fondamentalement, la protection des libertés publiques et la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels peuvent s'apparenter à des finalités fondamentales de l'action des pouvoirs publics qui, sans constituer à proprement parler des objectifs de politique générale au sens du Titre I^{er}bis, «*véhiculent un idéal humaniste, qui traduit un souci de veiller à l'épanouissement de la personne humaine et au respect de sa dignité*» (28). L'on reviendra plus loin sur les liens qui pourraient se nouer entre les objectifs de politique générale, d'une part, et les droits et libertés, d'autre part (*infra*).

B. La notion d'objectif de politique générale et sa valeur juridique

a) Une notion non définie dans la Constitution

Aucune définition n'est donnée à la notion d'objectif de politique générale, ni dans la Constitution ni dans les travaux préparatoires.

Il importe donc de se référer au sens usuel des mots utilisés pour en dégager la signification. On entend par objectif le «*but précis que se propose l'action*» (*Petit Robert*) ou encore «*un but, un résultat vers lequel tend l'action de quelqu'un, d'un groupe*» (*Grand Larousse universel*). Sans doute est-il vain d'essayer d'établir une distinction avec la notion de but, «*même si [la notion d'objectif] suggère, à première vue, quelque chose de plus 'opérationnel'*» (29). Nous les considérerons, pour la suite de cet exposé, comme synonymes. L'objectif ou le but s'entend donc essentiellement d'un résultat plus ou moins précis que l'on souhaite atteindre par son action ou son inaction. C'est, plus brièvement, la finalité qui guide un comportement. Elle ne se confond pas avec l'action elle-même, qui n'est que le moyen d'atteindre l'objectif. Ainsi, dans les instruments de type programmatique comme les plans d'orientation, l'on distingue généralement les objectifs des mesures et actions programmées pour les atteindre.

La Titre I^{er}bis vise les objectifs «*de politique générale*», sans, encore une fois, définir ce concept. La politique est entendue, au sens usuel, comme une «*sorte de gouvernement, [une] manière de gouverner un Etat (politique*

(27) Lors des discussions relatives à la Déclaration de révision du 10 avril 2003, le Vice-premier Ministre a affirmé que «*Le principe du développement durable a un statut aussi normatif que, par exemple, le principe de décentralisation inscrit à l'article 162. Il s'agit d'une orientation politique générale à laquelle on pourra confronter des normes concrètes pour voir si celles-ci ne s'y opposent pas*» (Rapport, Doc. Ch. Repr., 50-2389 (2002-2003), n° 3, p. 36).

(28) M. VERDUSSEN, «Introduction», in M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge. Lignes et entrelignes*, Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 13.

(29) J.-B. AUBY, «Le recours aux objectifs des textes dans leur application en droit public», *R.D.P.*, 1991, p. 327.

intérieure) ou de mener les relations avec les autres Etats (politique extérieure)» (Petit Robert). En philosophie politique, elle a pu être définie comme «l'activité sociale qui se propose d'assurer par la force, généralement fondée sur le droit, la sécurité extérieure et la concorde intérieure d'une unité politique particulière en garantissant l'ordre au milieu des luttes qui naissent de la diversité et de la divergence des opinions et des intérêts» (30). Plus simplement, elle est «l'expression et l'action du Pouvoir — plus spécialement celles des autorités étatiques» (31). La notion d'objectif politique paraît donc participer d'une finalité plus ou moins précise assignée à l'action des pouvoirs publics. Les termes «politique générale» semblent indiquer que les objectifs qui sont ou seront inscrits à l'avenir sous le Titre Ier bis constituent les axes principaux de l'action des autorités publiques, à charge pour celles-ci de les développer de façon plus précise et de les concrétiser dans le cadre des différentes politiques sectorielles, par exemple au travers de stratégies plus détaillées.

La fixation d'objectifs politiques dans la charte fondamentale a incontestablement pour effet de rattacher ces finalités à la notion d'intérêt général (32), dont ils sont une facette particulière. L'Etat n'ayant d'autre justification que la satisfaction de l'intérêt général (33), il est logique de considérer que les objectifs que lui fixe la Constitution contribuent à la réalisation du bien commun. Il s'agit là sans doute, d'un point de vue matériel, de la principale caractéristique commune propre à cette nouvelle catégorie de «normes», qui pourrait rassembler des objectifs aussi divers que, aujourd'hui, le développement durable et, demain, par exemple, la diversité culturelle, la sécurité alimentaire ou encore la paix (34).

Les conséquences du rattachement à l'intérêt général des objectifs de politique générale sont importantes. Lesdits objectifs pourront être invoqués à ce titre pour apporter des limitations à l'exercice des libertés publiques, dans le respect du principe de proportionnalité. En droit français, il s'agit là d'une des principales fonctions des objectifs de valeur constitutionnelle (*infra*).

(30) J. FREUND, *L'essence du politique*, 1965, 3^e tirage 1981, p. 750, cité par F. TERRE, *Introduction générale au droit*, Précis Dalloz, Paris, Dalloz, 5^e éd., 2000, pp. 26-27.

(31) F. TERRE, *Introduction générale au droit*, o.c., p. 26.

(32) Sur cette notion en théorie du droit, voy. G. JORIS, «La notion d'intérêt général dans l'idéologie de l'action étatique», *Rev. Dr. ULg.*, 2007, n° 2, pp. 235-271. Sur la notion d'intérêt général en droit constitutionnel, voy. par ex. RIGAUX, M., «Intérêt particulier et intérêt général devant la Cour d'arbitrage», in X., *Droit et intérêt*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, vol. III, pp. 153-183; B. MATTHIEU et M. VERPEAUX (dir.), *L'intérêt général, norme constitutionnelle?*, Paris, Dalloz, 2007.

(33) J. DABIN, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 1969, p. 215.

(34) C'est le point de vue défendu par P. DE MONTALIVET dans sa thèse à propos des objectifs de valeur constitutionnelle en droit français (in *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, o.c., pp. 178 et s.).

Au regard de ce qui précède, l'on pourrait donc se risquer à définir, provisoirement et sous réserve de la jurisprudence à venir, les objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions au sens du Titre I^{er} *bis* de la Constitution comme les *finalités d'intérêt général assignées explicitement par le Constituant aux collectivités politiques de la Belgique fédérale dans l'exercice de leurs compétences respectives* (35).

b) *La valeur juridique des objectifs de politique générale*

Sur le plan de leur valeur juridique, l'inscription explicite d'objectifs de politique générale dans la Constitution suffit à leur donner une valeur constitutionnelle, ce dont ne bénéficient pas les objectifs politiques qui n'y figurent pas. Les voilà donc propulsés au sommet de la hiérarchie des normes, indépendamment de la question du contrôle et de la sanction d'une éventuelle violation de telles normes. Cette valeur juridique ne préjuge cependant pas de leur portée normative (36). L'on reviendra dans la deuxième section sur les effets juridiques que l'on pourrait prêter, sous toute réserve, aux objectifs de politique générale.

C. *La place d'objectifs de nature politique dans la Constitution*

L'assignation de missions aux pouvoirs publics dans leur action dans la charte fondamentale peut paraître incongrue à première lecture. L'on peut légitimement se demander si la catégorie des «objectifs de politique générale» trouve sa place dans la Constitution, compte tenu de leur nature par définition «politique».

Sans entrer dans des considérations de philosophie du droit relatives aux relations entre droit et politique (37), qui sortiraient du cadre de cette étude, il nous semble possible de répondre par l'affirmative. C'est en effet une fonction importante de la Constitution que de fixer les grandes finalités de l'action des pouvoirs publics. Comme le souligne F. Delpérée, la Constitution assigne à l'Etat «*un but à atteindre, des tâches à remplir, une conception de l'homme à promouvoir, une technique de l'autorité à aménager*». Et l'auteur de citer A. Mast, selon qui «*la Constitution est au premier chef une norme politique*», tout en précisant que l'affirmation «*trouve sa vérité et sa rigueur si elle signifie que la Constitution, qui crée et organise l'Etat, traduit dans les institutions mises en place les finalités qu'une société politique se donne*» (38).

(35) A titre de comparaison, P. DE MONTALIVET définit provisoirement, dans son introduction, les objectifs de valeur constitutionnelle en droit français comme «*des buts constitutionnels opérationnels vers lesquels peut ou doit tendre l'action du législateur*» (o.c., p. 11).

(36) En ce sens, B. MATHIEU, qui pense, en droit français, «*qu'il n'y a pas de lien entre la valeur constitutionnelle d'un principe et sa portée (...)*» (propos tenus in «Débats», *R.J.E.*, n° spécial, 2005, p. 137).

(37) Voy. H. BATTIFOL, «Problèmes de frontières : Droit et politique», *Arch. Phil. Droit*, n° 16, 1971, pp. 1-14, ainsi que les autres contributions dans ce numéro spécial.

(38) F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel de la Belgique*, o.c., p. 19.

Il est de l'essence de la Constitution d'être le lieu d'une «*représentation politique des valeurs fondamentales de la société*» (39). Ces valeurs sont exprimées traditionnellement par la proclamation, dans les Constitutions modernes, des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels dont chacun doit pouvoir bénéficier. Il revient aux pouvoirs publics d'en garantir l'effectivité, d'en assurer aux citoyens une égale jouissance.

La fixation d'objectifs de politique générale s'inscrit dans cette perspective. L'assignation par le Constituant de missions aux collectivités politiques ne peut se comprendre que si ces missions tendent, au final, à la protection et à la réalisation des valeurs fondamentales de la société. En définissant les grandes finalités que doivent poursuivre les pouvoirs publics, indépendamment des changements de majorité, le Constituant oriente leur action de façon à parfaire la réalisation de son dessein ultime, à savoir la jouissance pleine et égale par tous des droits fondamentaux. Il ne s'agit pas d'insérer dans la Constitution un programme politique détaillé — qui n'y aurait évidemment pas sa place —, mais de préciser aux pouvoirs publics l'orientation générale de leur action. C'est le pas qu'a franchi le Constituant dans la révision commentée, à l'instar d'autres Constituants en Europe et dans le monde.

L'indication des finalités d'intérêt général que doivent poursuivre les pouvoirs publics dans la Constitution ne se justifie cependant que si l'on accepte le postulat suivant : celui de l'octroi d'une valeur juridique — fût-elle ténue — à cette nouvelle catégorie de disposition que constituent les «objectifs de politique générale» (*infra*, Section 3).

Section 2. — LE DÉVELOPPEMENT DURABLE COMME OBJECTIF DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Le premier objectif de politique générale inséré dans la Constitution est le concept très médiatisé de «développement durable» (40). A l'instar de

(39) M. VERDUSSEN, «Introduction», *o.c.*, p. 12.

(40) Sur ce concept, voy. par ex. V. TILMAN, «Le concept de développement durable», *Act. dr.*, 1998-2, pp. 269-362; A. BOYLE et D. FREESTONE, (eds.), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, O.U.P., 1999, 377 pp.; M. PALLEMAERTS et D. DEFRISE, «L'émergence du concept de 'développement durable' en droit international : un progrès pour l'environnement?», *Amén.*, NS, 2000, pp. 4-8; X. THUNIS, «Le développement durable, une seconde nature», *Amén.*, NS, 2000, pp. 9-13; G. FIEVET, «Réflexions sur le concept de développement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux», *Rev. b. dr. intern.*, 2001, pp. 128 à 184; Ch. CANS, «Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences», *A.J.D.A.*, 2003, liv. 5, pp. 210-218; C. EBERHARD, «Droit, gouvernance et développement durable — Quelques réflexions préliminaires», *R.I.E.J.*, 2004, n° 53, pp. 81-122; L. LANNON, «Le concept de développement durable : vers un nouveau paradigme?», *Droit de l'environnement*, n° 143, nov. 2006, pp. 352 et s.

plusieurs autres Constitutions en Europe et dans le monde (41), l'article 7bis prévoit que, dans l'exercice de leurs compétences, les collectivités de la Belgique fédérale «*poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations*». Se pose la question, incontournable, du contenu matériel à donner à la notion de développement durable (§1^{er}). Il a été décidé, lors des travaux préparatoires, de ne pas définir le développement durable mais de renvoyer aux principaux instruments du droit international pour en préciser le contenu, ce qui n'est pas sans susciter certaines interrogations (§2). Il n'en reste pas moins qu'une coopération entre les différentes collectivités de la Belgique fédérale sera nécessaire pour éviter des incohérences d'interprétation (§3) (42).

§1^{er}. — *La notion de développement durable
en droit international et en droit communautaire*

Le concept de développement durable ne reçoit pas une définition univoque en droit international (A). Son contenu matériel a été progressivement décliné sous la forme d'objectifs et de principes, dont une liste a été dressée au niveau communautaire (B).

A. La difficulté de donner une définition univoque du développement durable

Fondamentalement, le concept de développement durable est né du double constat que les écosystèmes et la biosphère, supports de toute vie, ont une capacité d'accueil limitée (43) et qu'ils sont écologiquement interdépen-

(41) En Europe, l'on citera notamment l'article 6 de la Charte constitutionnelle française, qui dispose que «*Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social*» (sur cette disposition, voy. M. PRIEUR, «Les nouveaux droits», *A.J.D.A.*, 6 juin 2005, pp. 1162 et s.; B. MATTHIEU, «La Charte et le Conseil constitutionnel : point de vue», in *La Charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur*, *R.J.E.*, n° spécial 2005, pp. 131 et s., spéc. p. 135). En Suisse, l'article 2 de la Constitution relatif aux «Buts de la Confédération» dispose que «*(...) 2 Elle favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays. (...)*» (sur le développement durable dans la Constitution suisse, voy. A. PETITPIERRE-SAUVAIN, «Que fait le développement durable dans la Constitution fédérale?», in A. AUER et al. (éd.), *Aux confins du droit. Essais en l'honneur du Professeur Charles-Albert Morand*, Bâle/Genève/Munich, Helbing & Lichtenham, 2001, pp. 553-567; «Ordre public écologique et développement durable. L'exemple de la nouvelle constitution suisse» in M. BONTELET et J.-C. FRITZ, *L'ordre public écologique. Towards an ecological public order*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 47-56). Outre ces deux Constitutions, le lecteur intéressé ira également consulter les Constitutions de la Pologne (art. 5), du Portugal (art. 66 et 81), de la Grèce (art. 24.1), ou encore de l'Afrique du Sud (Section 24). Voy. la liste des Etats ayant franchi ce pas in *Développements, Doc. Sénat*, 3-1557 (2005/2006) n° 1, p. 2.

(42) La présente section est une adaptation de la contribution de l'auteur in C.-H. BORN, D. JANS et Ch. THIEBAUT, «Le développement durable entre dans la Constitution», *o.c.*, pp. 214 et s.

(43) Charte mondiale de la Nature (New York, 1982), Préambule; Stratégie mondiale de la conservation (IUCN, 1980), section 1, Introduction.

dants (44). Il se fonde sur la reconnaissance que la survie et le bien-être de l'espèce humaine, toutes générations confondues, dépendent du maintien à long terme des écosystèmes au sein de la biosphère et qu'il existe certaines limites écologiques à la croissance économique. Ces limites sont reflétées par l'objectif de *durabilité* («sustainability») (45), qui présente des similitudes avec celui d'intégrité des écosystèmes.

Dans ses premières acceptions, le *développement durable* a donc été entendu comme le processus de développement dont l'objectif global est de tendre vers la «durabilité» au sens écologique du terme. Cette conception est reflétée dans les premières références, formelles ou implicites, au concept de développement durable, à savoir dans la Déclaration de Stockholm (1972) (46), dans la Stratégie mondiale de la conservation (IUCN, 1980) et dans la Charte mondiale de la Nature (New York, 1982) (47). Pour parvenir à cet objectif essentiellement écologique, les textes précités préconisaient d'emblée une approche intégrée de la gestion des ressources et de la planification du développement (48). L'intégration y était entendue comme un outil d'une meilleure prise en considération de la dimension écologique dans le développement, en vue d'atteindre l'objectif de durabilité précité.

Le concept de développement durable a évolué substantiellement à partir de 1987, suite à la publication du rapport «Notre avenir à tous» de la Commission Brundtland (49). Le développement durable y est défini comme «*un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs*» (50). Selon le rapport, deux concepts sont inhérents à cette définition :

- le concept de *besoins*, et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, «à qui il convient d'accorder la plus grande priorité»;
- «*l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins présents et à venir*».

(44) Selon la Déclaration de Rio (réf. *infra* note 54), «(...) la Terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance» (préambule). Son Principe 25 ajoute que «la paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables».

(45) Sur cette notion, voy. IUCN, WWF, UNEP, *Caring for the Earth. A Strategy for Sustainable Living*, 1991, p. 43.

(46) Voy. les Principes 2 à 7. Les Principes 8, 11, 13, 14 et 15 contiennent déjà des références expresses aux deux autres composantes (sociale et économique) du développement durable, faisant de ce texte le premier instrument de portée mondiale appréhendant, certes sans les intégrer nommément en un seul concept, les différentes facettes du développement durable.

(47) Voy. notamment les para. 4, 6, 8 à 10.

(48) Voy. notamment le Principe 13 de la Déclaration de Stockholm, le para. 7 de la Charte mondiale de la nature, et la section 9 de la Stratégie mondiale de la Conservation.

(49) COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT, *Notre avenir à tous*, Montréal, Editions du Fleuve, 1988.

(50) *Ibid.*, pp. 10-11.

En d'autres termes, pour être «durable», le développement doit s'effectuer dans les limites écologiques de la capacité des écosystèmes (51) de façon à pouvoir répondre non seulement à nos besoins en ressources naturelles mais aussi à ceux des générations futures. Il doit par ailleurs garantir un partage équitable des ressources tant à l'égard des groupes moins favorisés qu'à l'égard de nos descendants. A la dimension écologique de la durabilité, s'ajoute une dimension éthique, à savoir l'équité inter- et intragénérationnelle. Le Rapport Brundtland fait à cet égard référence à la nécessité d'une solidarité au niveau international avec les plus défavorisés, donnant ainsi au concept une dimension globale qui contraste avec les égoïsmes nationaux. Il est difficile de tirer plus d'enseignements de ce texte. Le caractère extrêmement général, sinon ambigu, de cette définition, permet à chacun d'y trouver l'écho de ses préoccupations et explique son succès fulgurant auprès du monde politique (52).

L'adoption de la *Déclaration sur l'environnement et le développement* au Sommet de Rio le 13 juin 1992 (ci-après Déclaration de Rio) (53) marque une étape importante dans l'évolution du concept de développement durable. Ce texte définit pas moins de 27 principes à suivre pour atteindre cet objectif. En particulier, le Principe 4 stipule que «pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément». Progressivement, le principe d'intégration se voit accorder une place centrale dans le discours sur le développement durable, dont il devient l'instrument privilégié (54). L'objectif de «durabilité» entendu comme une limite écologique et éthique au développement cède peu à peu la place à un objectif plus flou d'«équilibre», de «conciliation», ou encore de «réconciliation» entre les préoccupations économiques, sociales et environnementales, aujourd'hui omniprésentes dans les discours politiques sur le développement durable. Cette acception paraît retenue par la Cour internationale de Justice elle-même, pour laquelle «Le concept de développement durable traduit bien cette nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement» (55).

Cette vision du développement durable, entendu comme un équilibre entre ses trois dimensions, est celle qui prédomine aujourd'hui. Elle a pour-

(51) Le rapport précise que cette définition signifie que la conduite des différentes politiques doit «au strict minimum ... ne pas mettre en danger les systèmes naturels qui nous font vivre, l'atmosphère, l'eau, les sols et les êtres vivants» (p. 53).

(52) Celle-ci est inscrite en tête de la Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable proposée par la Commission en 2001 (COM (2001)264/2) (p. 2).

(53) Reproduite in L. BOISSON DE CHAZOURNES, R. DESGAGNE, C. ROMANO, *Protection internationale de l'environnement. Recueil d'instruments juridiques*, Paris, Pedone, 1998, pp. 41 et s.

(54) Il est réaffirmé à multiples reprises dans le Plan de mise en œuvre de Johannesburg et dans une multitude de textes de droit international de l'environnement (cfr. *infra*).

(55) C.I.J., 27 septembre 1997, *Projet de barrage de Gabčíkovo-Nagymaros*, para. 140.

tant été critiquée par les mouvements environnementalistes et une partie de la doctrine (56), qui se sont inquiétés de la place exacte donnée à la protection de l'environnement dans le concept de développement durable. Ceci tient, selon nous, à un malentendu sur la portée de la notion «d'équilibre». Celle-ci n'entend pas régler l'arbitrage des conflits d'intérêts survenant inévitablement entre environnement et développement. Elle tend surtout à assurer que, dans le cadre d'un tel arbitrage, tous les intérêts — économiques, sociaux et environnementaux — soient équitablement représentés et que soient choisies les options à la fois pertinentes pour atteindre l'objectif fixé et les moins dommageables pour les autres intérêt affectés par la décision. En d'autres termes, nous pensons que *l'idée «d'équilibre» devrait être interprétée d'abord comme une obligation d'appliquer le principe de proportionnalité dans les choix politiques en matière sociale, économique et environnementale*. Une telle interprétation n'est pas sans rappeler la théorie du «juste équilibre» développée par la Cour européenne des droits de l'homme sur les restrictions à apporter au droit de propriété, qui se fonde également sur la proportionnalité (57).

Cette tendance a conduit à privilégier une approche plus procédurale du développement durable, axée sur la promotion de mesures comme la coordination des décisions ou la participation du public au processus décisionnel. Elle a quelque peu occulté, dans le chef des gouvernants, l'importance d'établir, le cas échéant, des limites de nature substantielle à certaines formes de développement incompatibles avec la réalisation d'objectifs aussi cruciaux que la lutte contre le réchauffement climatique ou la réduction de la pauvreté dans les pays en développement.

L'évolution récente du «soft law» tend à réaffirmer l'importance de fixer des objectifs de «durabilité» écologique et éthique (58), indépendamment des aspects procéduraux du concept (59). Le contenu précis du concept de

(56) Voy. par ex. M. PALLEMAERTS et D. DEFRISE, «L'émergence du concept de 'développement durable' en droit international: un progrès pour l'environnement?», *Amén.*, NS, 2000, pp. 4-8.

(57) Voy. sur cette jurisprudence M. PAQUES, «Propriété et zonage écologique, compensation et indemnisation», in CEDRE (dir.), *Le zonage écologique*, actes du colloque de Gembloux du 29 mars 2001, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 239-294.

(58) Voy. par exemple la Déclaration du Millénaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui fixe solennellement une série d'objectifs pour le siècle à venir et préconise, pour assurer la réalisation du développement durable, la mise en œuvre de la Convention sur la Diversité Biologique, ainsi que la gestion et la conservation des forêts. S'inspirant des différentes sources du droit international, la Déclaration de New Delhi de l'ILA (2002) a réaffirmé clairement l'objectif fondamentalement éthique et environnemental que poursuit le développement durable en tant que concept juridique (Préambule).

(59) Voy. aussi le Plan de mise en œuvre de Johannesburg (§15); Sixième Programme d'action communautaire pour l'environnement, point 6.1. (p. 56). La notion de dissociation entre croissance et incidences environnementales est bien détaillée dans COMMISSION EUROPEENNE, *Vers une stratégie thématique pour l'utilisation durable des ressources naturelles*, Communication au Conseil et au Parlement européen du 1^{er} octobre 2003 (COM(2003)572 final), p. 10.

durabilité reste cependant très flou. Un large pouvoir d'appréciation est *a priori* laissé aux Etats et aux institutions communautaires pour fixer le niveau exact de durabilité à atteindre, par exemple au travers de standards fixés conventionnellement — normes de protection de l'environnement, du consommateur, des travailleurs, etc. Cette imprécision laisse en principe le choix d'opter pour une «durabilité forte» ou une «durabilité faible» dans chaque dimension du développement durable, selon le niveau de protection de l'environnement, de croissance et d'équité souhaité.

Au total, la définition du concept de «développement durable» reste floue, sinon ambiguë. Sa portée normative propre est difficile à percevoir. La véritable substance du concept tient plutôt dans les objectifs concrets et les principes généraux qu'il secrète et dont la portée juridique est plus aisément discernable.

B. *La contenu matériel du développement durable en droit international et en droit communautaire*

D'importants efforts ont été consacrés, aux niveaux international et communautaire, pour tenter de préciser le contenu matériel du concept de développement durable, au-delà de la définition consensuelle dont il fait l'objet dans le Rapport Brundtland (60). La tâche est particulièrement complexe et toujours en cours. A l'examen, il semble que le développement durable en tant que concept normatif se décline à *la fois* sous la forme d'objectifs — soit des résultats de nature substantielle vers lesquels doivent tendre l'action, dans les domaines économique, social et environnemental — et de principes (61) — soit des règles générales et d'application souple devant inspirer l'action visant à la réalisation desdits objectifs (62).

C'est en ce sens que se structure par exemple la Déclaration sur les Principes directeurs du développement durable, adoptée par le Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 juin 2005 (63). Bien qu'elle ne reflète pas nécessairement un consensus mondial sur le contenu du développement durable, on peut considérer que cette Déclaration, évoquée lors des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle commentée (64), en est l'expression la plus cohérente et la plus claire au niveau communautaire. Le texte fixe

(60) Voy. par exemple, au niveau international, la Déclaration de principes du droit international en matière de développement durable adoptée par l'ILA à New Delhi en avril 2002 (Résolution 2002/3, 70^{ème} session, 2-6 avril 2002).

(61) Sur les principes du développement durable en droit international, voy. notamment A. BOYLE et D. FREESTONE, *o.c.*, pp. 8-16; P. BIRNIE et A. BOYLE, *International Law and the Environment*, Oxford, O.U.P., 2002, pp. 86-95; Ph. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, 2nd ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 256-266.

(62) Voy. aussi l'intervention de N. de Sadeleer in Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 74.

(63) Conclusions de la présidence du Conseil, 16 et 17 juin 2005, 10255/1/05 REV 1.

(64) Audition de M. Pallemarts, Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 72.

notamment une série d'«objectifs-clés» du développement durable pour l'Union européenne dans quatre domaines, à savoir :

- la protection de l'environnement
- l'équité sociale et la cohésion
- la prospérité économique
- les responsabilités internationales de l'Union européenne.

Pour chaque domaine, des objectifs généraux sont fixés. Ainsi par exemple, en ce qui concerne la protection de l'environnement, les objectifs sont de *«préserver la capacité de la Terre à favoriser la vie dans toute sa diversité, respecter les limites des ressources naturelles de la planète et garantir un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Prévenir et réduire la pollution de l'environnement et promouvoir des modes de production et de consommation durables afin de briser le lien entre croissance économique et dégradation de l'environnement»* (65). Ces objectifs correspondent au niveau de «durabilité» écologique auxquelles doivent tendre les politiques publiques au niveau communautaire. En visant un «niveau de protection élevé» de l'environnement, l'Union européenne vise ainsi à atteindre une durabilité écologique forte, ce qui doit se traduire par des normes de protection de l'environnement strictes.

Le texte du Conseil européen précise par ailleurs dix «principes directeurs», à savoir les principes de promotion et de protection des droits fondamentaux, d'équité inter- et intragénérationnelle, d'une société ouverte et démocratique, de participation des citoyens, de participation des entreprises et des partenaires locaux, de cohérence des politiques, d'intégration des politiques, d'exploitation des meilleures connaissances disponibles, de précaution et du pollueur-payeur (66).

La Stratégie de développement durable de l'Union européenne, adoptée en 2001 et révisée en 2005, donne un contenu plus précis et plus opérationnel à ces objectifs généraux et principes directeurs en détaillant les objectifs à atteindre dans chaque secteur concerné et en listant une série d'actions à entreprendre pour les mettre en œuvre.

§2. — *Un concept défini par référence aux instruments de droit international*

Le concept de développement durable n'a pas été défini à dessein dans l'article 7*bis*, même si divers éléments de son contenu ont été précisés par le Constituant (A). Il doit s'interpréter, selon les travaux préparatoires, sur la base des textes internationaux de référence (B). Ce choix du Constituant

(65) *Déclaration sur les principes directeurs du développement durable*, o.c., p. 28.

(66) D'autres principes reconnus en droit international, comme le principe de responsabilité commune mais différenciée, ne sont cependant pas repris dans cette liste.

est sage. Il pose cependant la question de la portée de ces instruments en droit interne (C).

A. Un concept non défini à dessein dans l'article 7bis

Alors que les premières propositions de révision de la Constitution contenaient une définition assez précise du développement durable (67), la proposition commentée n'en comporte aucune. La majorité des membres du groupe de travail qui l'a rédigée a estimé qu'un texte concis présente deux avantages : *«le message a beaucoup plus d'impact et l'interprétation de pareil texte évolue mieux dans le temps»* (68). Comme le souligne F. Delpérée, l'absence de définition du développement durable — au même titre que les notions de *«presse»* ou d'*«enseignement»* — s'explique par la nécessité *«de ramener un texte prolixe aux dimensions usuelles d'un article de la Constitution»* et de *«laisser respirer le texte»* sans *«l'enserrer dans des formulations rigides»* (69). D'aucuns auraient néanmoins préféré l'indication explicite, dans l'article 7bis en projet, des principes qui découlent du développement durable, tels que le principe de précaution, d'intégration ou d'équité entre générations (70). Sans doute cela aurait-il levé l'incertitude sur la valeur juridique que l'article 7bis pourrait conférer à ces principes (*infra*).

Bien que les auteurs de la proposition se soient refusés à définir avec précision le développement durable, ils n'en ont pas moins rappelé, dans le texte de l'article 7bis, les principaux éléments qui sous-tendent ce concept en droit international. Il s'agit d'abord, pour les collectivités politiques, de poursuivre les objectifs *«d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale»*. L'exposé des motifs indique à cet égard que cela implique d'assurer à la fois un équilibre et une intégration

(67) La proposition de M. Cornil disposait que *«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». La proposition de M. Martens et M^{me} Talhaoui disposait que : *«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».

(68) Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 2, Rapport, p. 10.

(69) F. DELPÉRÉE, «A propos du développement durable. Dix questions de méthodologie constitutionnelle», *op. cit.*, p. 227.

(70) Voy. l'intervention de M. Pallemmaerts durant les auditions (Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 2, Rapport, p. 72).

tant verticale qu'horizontale entre ces trois pôles cardinaux (71). Le principe d'intégration semble donc bien consacré par l'article 7bis (*infra*) (72). L'ordre dans lequel les trois dimensions sont citées ne saurait avoir d'importance, aucune n'ayant priorité sur l'autre.

En outre, le texte précise que les collectivités doivent exercer leurs compétences «*en tenant compte de la solidarité entre les générations*». Selon les travaux préparatoires, «*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*» (73). En dépit de ce qu'ont pu soutenir certains intervenants (74), le terme «*générations*» vise la solidarité entre les générations actuelles (solidarité intra-générationnelle) mais aussi avec les générations futures (solidarité inter-générationnelle), conformément à ce que prescrit le droit international (75).

Enfin, la nécessité d'intégrer le développement durable dans les relations internationales de la Belgique n'est pas absente du texte, même si elle n'y est visée qu'implicitement. L'on sait en effet que, dans notre système constitutionnel, les compétences matérielles respectives des collectivités politiques sont exercées de façon autonome tant sur le plan interne qu'international (76). Le devoir de poursuivre le développement durable s'étend donc aussi à la politique étrangère, y compris en ce qui concerne l'intégration économique, la coopération au développement et la protection de l'environnement (77).

Pour le surplus, les auteurs de la proposition retenue n'ont pas énuméré explicitement, ni dans l'article 7bis ni dans les travaux préparatoires, les «objectifs d'un développement durable» à poursuivre. Ils ont en revanche fait explicitement référence à cinq principes qui se verraient «*accorder une place centrale*» dans notre ordre juridique (78). Il s'agit des principes «*de la responsabilité partagée mais différenciée*» — qui souligne que chaque Etat est responsable mais doit agir en fonction de sa contribution aux problèmes environnementaux —, de «*double équité*» — qui prescrit l'équité dans l'uti-

(71) Voy. Développements, Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 1, p. 5.

(72) En ce sens, B. JADOT, «Pour une meilleure prise en compte ...», *o.c.*, p. 668.

(73) Rapport, Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 14.

(74) Intervention de M^{me} Durant (Ecolo), Rapport, Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 13.

(75) En ce sens, Rapport, Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 14.

(76) Voy. l'article 167 de la Constitution.

(77) Pour les auteurs de la proposition, «*il est indéniable que la problématique du développement durable présente un caractère hautement international et cette réalité doit se refléter dans la politique étrangère de l'Etat fédéral, des communautés et des régions*» (Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 1, Développements, p. 5).

(78) Développements, Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 1, pp. 3 et s.

lisation des ressources naturelles entre les générations actuelles et envers les générations futures —, de précaution — qui habilite l'autorité à agir pour prévenir un risque incertain sans attendre qu'il soit prouvé —, d'intégration — qui prescrit de prendre en considération chaque dimension du développement durable dans le cadre du processus décisionnel — et de participation — qui commande de permettre au public de participer au processus décisionnel.

B. Le renvoi aux textes internationaux pour l'interprétation du concept de développement durable

Plutôt que de définir le développement durable dans l'article 7*bis* en projet, le Constituant a décidé de renvoyer à cet effet «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», déjà évoqués (79). Les travaux préparatoires renvoient également à d'autres textes «de base» adoptés au niveau mondial. Il s'agit d'abord d'Action 21 (ou Agenda 21), vaste programme d'action de 40 chapitres adopté en 1992 lors de la conférence de Rio et proposant, selon une forme structurée, des objectifs et actions à entreprendre dans tous les domaines du développement et de l'environnement. Il est également question de la Déclaration politique et du Plan de mise en œuvre adoptés en 2002 au Sommet de Johannesburg — qui visent à améliorer la mise en œuvre d'Action 21 par la définition d'objectifs quantitatifs et qualitatifs et d'un calendrier — et enfin les documents de clôture des sessions annuelles de la Commission du développement durable — organe des Nations unies responsable depuis 1992 de la préparation et du suivi de la politique mondiale en matière de développement durable (80). Bien qu'il n'y soit pas fait référence directement par les auteurs de la proposition, il est certain que la Déclaration des principes directeurs du développement durable, adoptée par le Conseil européen en 2005 (*supra*) constitue également une référence, dès lors qu'elle a été approuvée par la Belgique elle-même (81). Tous ces instruments énoncent une pléthore d'objectifs, de principes, de priorités, d'actions et de moyens de mise en œuvre, parfois quantifiés avec précision et cadencés par un calendrier détaillé.

(79) Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 2, Rapport, p. 10.

(80) Sur ces instruments, voy. M. PALLEMAERTS, «La Conférence de Rio : grandeur ou décadence du droit international de l'environnement?», *R.B.D.I.*, n° 1, 1995, pp. 175-223; P.-M. DUPUY, «Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle?», *R.G.D.I.P.*, n° 4, 1997, pp. 873-901; A. BOYLE et D. FREESTONE (ed.), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, O.U.P., 1999, 377 pp.; S. MALJEAN-DUBOIS, «Environnement, développement durable et droit international. De Rio à Johannesburg : et au-delà?», *A.F.D.I.*, 2002, pp. 592-623.

(81) Il y est fait référence dans le texte-cadre sur la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) (*infra*).

C'est donc vers ces textes qu'il convient, d'après les travaux préparatoires, de se tourner pour définir la notion de développement durable dans l'article 7bis en projet et dégager les objectifs qu'il poursuit. La solution paraît sage. Elle semble être l'unique solution pour ne pas devoir inscrire en toute lettre une définition aussi longue que forcément incomplète dans la Constitution.

C. *La portée des textes internationaux pour interpréter l'article 7bis*

Force est cependant de constater que tous ces textes internationaux, même de portée mondiale, s'avèrent eux-mêmes assez disparates, évolutifs et d'une faible portée normative. Qui plus est, issus du «soft law» si florissant en droit international, ils ont presque toujours un caractère non juridiquement contraignant.

Or, ces textes deviennent *a priori* une référence pour interpréter l'article 7bis en projet. Il n'est donc pas certain que le travail d'interprétation en sera facilité. Il est, en outre, difficile de savoir si cette référence faite par le Constituant aux textes internationaux donnera à ces derniers une valeur juridique dans l'ordre interne, fût-ce celle d'une simple ligne de conduite à l'attention des autorités. Quelle valeur donner par exemple aux centaines d'objectifs et actions contenues dans le programme Action 21, en matière de gestion des terres, de gestion de l'eau, de la biodiversité, de la santé ou encore de lutte contre la pauvreté? Devront-ils être incorporés directement, selon leur pertinence, dans les stratégies de développement durable de chaque collectivité politique? Incontestablement, un tri devra être effectué. La référence, dans l'article 7bis, aux objectifs «d'un» développement durable (et non «du» développement durable) semble indiquer la volonté du Constituant de laisser une certaine marge d'appréciation aux collectivités de la Belgique fédérale dans la définition concrète des objectifs à poursuivre pour atteindre le développement durable.

Cette référence aux textes internationaux soulève également la question de la validité des définitions du développement durable déjà adoptées en droit interne (82) ainsi que du contenu des plans et stratégies déjà adoptés

(82) La loi du 5 mai 1997 définit le développement durable comme 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» (Loi du 5 mai 1997, art. 1^{er}, 2^o). En Région wallonne, le développement durable a été défini, au cours des travaux préparatoires du décret wallon du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable (*Mon. b.*, 23 avril 1994) (aujourd'hui intégré dans les articles D 30 et s. du Livre I^{er} du Code de l'environnement) comme le mode de développement «qui doit permettre d'assurer conjointement et à long terme le développement économique et social, l'amélioration de l'environnement et la préservation des ressources naturelles» (*Doc. Parl. wall.*, session 1993-1994, 201/1, p. 2).

en la matière (83). Pourra-t-on critiquer les plans et stratégies qui n'intègrent pas l'ensemble des objectifs, voire des principes, fixés dans les instruments internationaux, dans la mesure où ils s'avèrent pertinents pour la politique menée par la collectivité concernée? Celle-ci devra-t-elle justifier dans une motivation formelle les éventuels écarts par rapport à ces textes? Ainsi par exemple, le texte-cadre sur la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) (*infra*) ne vise pas le principe d'utilisation durable des ressources naturelles parmi les principes fondamentaux sur lesquels elle se fonde. Les collectivités politiques pourront-elles pour autant négliger ce principe considéré en droit international comme un élément fondamental du développement durable? L'examen de la portée de l'article 7*bis* permettra d'apporter certains éléments de réponse à ces questions (*infra*, Section 3).

§3. — *La nécessité d'une coopération entre les collectivités pour mener une politique cohérente au niveau national*

Si elle a le mérite de la concision — indispensable dans un texte constitutionnel — et de la souplesse — bienvenue dans un domaine aussi évolutif —, l'absence de définition précise du contenu du développement durable dans la Constitution soulève une interrogation. Qui sonnera le «la» du développement durable dans la Belgique fédérale, en l'absence d'un contrôle par la Cour constitutionnelle? Chaque collectivité — Etat, région et communauté, mais aussi provinces et communes (*infra*) — sera-t-elle libre de donner sa propre interprétation du développement durable, au risque de conduire à des politiques diamétralement différentes d'une région, d'une province, d'une commune à l'autre? Le renvoi exprès fait par l'exposé des motifs au droit international (*supra*) devrait certes conduire les collectivités politiques à définir leur politique de développement durable par référence aux textes internationaux. La diversité des sources et les divergences d'interprétation de ces textes risquent cependant de conduire à des politiques contradictoires de la part des différentes collectivités concernées. Une coopération entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés devrait dès lors impérativement être mise en place pour assurer une cohérence dans l'interprétation à donner aux textes internationaux.

(83) A savoir notamment, au niveau «national», le texte-cadre sur la Stratégie nationale de développement durable adoptée le 6 décembre 2005; au niveau fédéral, le Plan fédéral de développement durable (PFDD) 2004-2008, adopté par le Conseil des Ministres le 24 septembre 2004; en Région wallonne, le Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons (<http://contratdavenir.wallonie.be/apps/spip/>); en Région de Bruxelles-capitale, le Plan régional de développement, adopté le 12 septembre 2002; en Région flamande, la Vlaamse Strategie duurzame ontwikkeling (stratégie flamande pour le développement durable), adoptée le 28 septembre 2006. Il faut aussi avoir égard aux différents plans d'orientation régionaux en matière d'aménagement du territoire.

L'adoption par la Conférence interministérielle du développement durable *ad hoc* (CIMDD) — qui rassemble les gouvernements fédéral, des régions et des communautés (84) — d'un texte-cadre relatif à la «*Stratégie nationale de développement durable*» (SNDD) (85) le 6 décembre 2005 est à cet égard très encourageante. Bien qu'il n'ait qu'une valeur politique et qu'il ne constitue pas encore la future Stratégie nationale, ce texte-cadre marque une étape capitale en vue de l'établissement d'une vision commune du développement durable. Celle-ci repose notamment, d'après le texte, sur les cinq principes considérés par le Constituant comme relevant de ce concept (*supra*) et s'inspire directement des textes internationaux et communautaires en la matière (86). Elle évoque explicitement l'éventuelle conclusion d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions en matière de développement durable (87). Un tel accord paraît indispensable pour assurer la cohérence dans l'interprétation du concept de développement durable entre toutes les collectivités concernées.

Section 3. — LA PORTÉE JURIDIQUE DE L'ARTICLE 7BIS DE LA CONSTITUTION

Si la valeur constitutionnelle de l'objectif de politique générale visé à l'article 7bis ne fait aucun doute (*supra*), encore faut-il déterminer quelle est exactement sa portée juridique. L'on peut d'abord tenter d'élucider la nature juridique de l'article 7bis (§1^{er}). L'on pourra ensuite se pencher sur ses effets juridiques (§2) et les modalités de son contrôle et de sa sanction (§3). Encore une fois, la réflexion ne peut être que purement spéculative, à défaut de toute jurisprudence sur cette disposition.

§1^{er}. — *La nature juridique de l'article 7bis*

L'introduction d'objectifs politiques dans la Constitution soulève la question de leur nature juridique. Il faut d'abord vérifier que l'article 7bis énonce bien une règle de droit, ce qui paraît peu contestable (A). La nature de cette règle reste en revanche délicate à déterminer à ce stade. Il semble en tout cas exclu de l'interpréter comme créant un droit subjectif ou même un droit de l'homme de nature «collective» (B).

(84) Cet organe rassemble les gouvernements fédéral, des régions et des communautés en vue de coordonner leurs efforts à l'échelle nationale en vue de mettre en œuvre une politique cohérente de développement durable.

(85) En ligne sur http://server.host2mpact.be/poddo.be/uploads/b_f_66.pdf (visité le 28 février 2007).

(86) Para. 1 et 2.

(87) Para. 19.

A. *Le caractère de règle de droit*

L'introduction d'objectifs de «politique» générale dans la Constitution soulève immédiatement une question cruciale : acquièrent-ils pour autant la valeur d'une règle de droit ? Plus exactement, peut-on considérer que *l'article 7bis* comporte une règle de droit, ou uniquement un énoncé de nature symbolique ? La question peut paraître incongrue s'agissant d'une disposition à valeur constitutionnelle. Si l'on définit la Constitution comme la «*règle juridique qu'une société politique qui s'organise en Etat se donne pour permettre la réalisation efficace du bien public*» (88), il faut comprendre l'inscription d'objectifs de politique générale dans celle-ci comme une volonté du Constituant de donner à ces derniers une certaine portée juridique. Comme le souligne M. Verdussen, «*une Constitution est un corps de règles de droit, donc de règles contraignantes. Elle est même le socle sur lequel repose les autres règles du droit qui, toutes, doivent s'y conformer. L'une des raisons qui justifie la suprématie de la Constitution, c'est son contenu : elle établit les fondements de la société étatique*» (89). Partant, il est logique de considérer que le Constituant, en créant cette nouvelle catégorie de disposition constitutionnelle, a entendu lui donner un effet juridique, même si celui-ci reste encore délicat à définir.

La prudence impose cependant de ne pas partir du postulat que cette assertion est vérifiée, nombre de Constitutions comportant des dispositions dont la juridicité peut être douteuse (90). Si l'on définit, de façon conventionnelle, les règles de droit comme «*des prescriptions destinées à ordonner des relations sociales en imposant des comportements déterminés dont le respect est assuré par l'autorité publique*» (91), l'on peut déjà tenter de vérifier dans quelle mesure l'article 7bis de la Constitution correspond, à première vue, à cette qualification. Il est évident que la réponse à cette question dépend en partie de la rédaction du texte de cette disposition (92), ce qui empêche de tirer des conclusions plus générales sur la normativité des objectifs de politique générale qui seraient inclus à l'avenir dans le Titre I^{er} bis. Deux caractères doivent être vérifiés : le caractère obligatoire de l'énoncé (a) et l'existence d'une sanction contrôlée par les pouvoirs publics (b).

(88) F. DELPÉREÉ, *Droit constitutionnel de la Belgique*, o.c., p. 11.

(89) M. VERDUSSEN, «Introduction», o.c., pp. 12-13.

(90) La deuxième partie de la thèse de P. DE MONTALIVET sur les objectifs de valeur constitutionnelle en droit français précitée est consacrée à l'examen de la «normativité» de ces objectifs.

(91) J.-L. BERGEL, *Théorie générale du droit*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 2003, p. 42.

(92) En ce sens, voy. l'intervention de M. Pallemmaerts in Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 70.

a) *Le caractère obligatoire de l'article 7bis*

La première grande caractéristique à vérifier consiste dans le caractère «obligatoire», directif, prescriptif de l'énoncé examiné. Celui-ci, pour pouvoir être qualifié de règle de droit, doit dicter un comportement, qu'il interdise, prescrive, permette ou dispose. La règle n'est règle que si elle s'apparente à un commandement, positif ou négatif (93). Cette qualité dépend avant tout du caractère normatif de sa rédaction mais aussi de la source formelle dont elle découle (94).

Dans le cas d'un énoncé qui décrit un résultat à poursuivre — comme c'est le cas de l'article 7bis —, le caractère normatif résultera moins du contenu matériel du résultat visé que du comportement imposé par rapport à cet objectif. Comme le souligne F. Luchaire, en soi, «*un objectif n'est pas une norme, c'est une orientation donnée à des normes*» (95). C'est l'action prescrite à la lumière de cet objectif qui constitue en réalité la norme. La normativité des objectifs de politique générale devrait donc se mesurer non pas par rapport à leur teneur matérielle mais par rapport aux comportements qu'impose le texte au regard de ces objectifs, quand bien même ces comportements seraient dictés implicitement (96).

Le degré de normativité peut ainsi varier depuis la simple obligation de moyen jusqu'à l'obligation de résultat. S'agit-il de «d'atteindre» ou de «réaliser» l'objectif décrit? L'on parlera d'obligation de résultat, définie comme «*l'obligation pour le débiteur de parvenir à un résultat déterminé*» (97). Au débiteur de trouver les moyens aptes à concrétiser ce résultat. S'agit-il de «mettre en œuvre» ou de «poursuivre» ledit objectif, voire de «s'efforcer de le mettre en œuvre»? L'on parlera plutôt d'obligation de moyens, définie comme «*l'obligation pour le débiteur, non de parvenir à un résultat déterminé mais d'y appliquer ses soins et ses capacités*» (98). Dans cette hypothèse, les comportements sont souvent définis avec plus de précision. La différence de normativité entre ces deux types d'obligation n'est en réalité qu'une différence dans la teneur des comportements exigés et non dans celle du résultat recherché.

(93) J.-L. BERGEL, *Théorie générale du droit*, o.c., p. 43.

(94) En ce sens, N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, AUF, 1999, pp. 235-236.

(95) F. LUCHAIRE, «Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle», o.c., p. 681.

(96) Ainsi, indiquer qu'une politique «vise» à atteindre tel objectif comporte implicitement un commandement relatif à l'action, à savoir celui de prendre des mesures pour au moins tenter d'atteindre cet objectif.

(97) G. CORNU (dir.), «Obligation», in *Vocabulaire juridique*, 7^e éd., Association H. Capitant, Paris, PUF, 2005, p. 615.

(98) *Ibid.*

A suivre cet enseignement, force est de constater que l'article 7bis présente le caractère normatif requis pour en faire une norme juridique obligatoire. Non seulement, il figure dans une source formelle de droit par excellence — la Constitution — mais surtout il est rédigé en termes incontestablement prescriptifs. L'article 7bis dispose que, «*dans l'exercice de leurs compétences*», les collectivités de la Belgique fédérale «*poursuivent*» les objectifs d'un développement durable. Une action est identifiée — le fait de «*poursuivre*» tel objectif de politique générale dans l'exercice de ses compétences — et est rendue obligatoire par l'utilisation de l'indicatif présent, qui a valeur d'impératif.

b) *La sanction de la violation de l'article 7bis par les pouvoirs publics*

La sanction qui assortit un énoncé prescriptif est considérée par une partie de la doctrine comme une condition de sa juridicité (99). On entend ici par sanction «*une sanction socialement organisée, c'est-à-dire définie par le droit, attachée à une conduite contraire à celle imposée par une norme juridique et comportant généralement un pouvoir de contrainte*» (100). L'intensité et les formes de la sanction sont très variables, qu'elle s'inscrive dans une perspective de correction, de réparation ou de répression.

Il est évidemment encore trop tôt pour savoir si le juge acceptera de sanctionner la violation des obligations prescrites par l'article 7bis, dont on examinera le contenu ci-après. Cette sanction dépend en outre du type de décision susceptible d'entrer en conflit avec cette disposition et donc des destinataires de l'obligation (*infra*, §2). On verra cependant que l'absence d'un contrôle direct par la Cour constitutionnelle — liée à la place de l'article 7bis dans la Constitution — et l'absence d'effet direct de l'article 7bis n'excluent pas pour autant toute sanction, notamment dans le cadre du contentieux objectif devant le Conseil d'Etat ou par le truchement du principe d'égalité devant la Cour constitutionnelle (*infra*).

B. *La nature de la règle fixée à l'article 7bis*

Que l'article 7bis édicte une règle de droit ne devrait pas faire de doute. L'on peut cependant s'interroger sur la nature juridique que revêt l'obligation de poursuivre «*les objectifs d'un développement durable*». L'on peut notamment se demander si l'article 7bis crée un «*droit*» subjectif à la réalisation des objectifs du développement durable (a). A défaut, pourrait-il néanmoins être interprété comme créant un nouveau droit fondamental à

(99) Par ex. J. DABIN, *Théorie générale du droit*, o.c., pp. 45 et s. Une autre partie de la doctrine préfère au critère de la sanction le critère du lien avec l'autorité : un énoncé prescriptif serait juridique s'il est édicté ou reconnu par les pouvoirs publics (par ex. P. DE MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, o.c., pp. 326 et s.)

(100) Voy. J.-L. BERGEL, *Théorie générale du droit*, o.c., p. 44.

un développement durable (b)? Ou se présente-t-il simplement comme une ligne de conduite assignée aux pouvoirs publics (c)?

a) *L'absence de droit subjectif découlant de l'article 7bis*

L'article 7bis crée-t-il un droit subjectif dans le chef des particuliers, à savoir celui de bénéficier d'une politique fondée sur les objectifs du développement durable ou à tout le moins d'une politique compatible avec ces objectifs? *A priori*, la réponse à la question semble négative. Ni la rédaction de l'article 7bis — qui ne crée formellement aucun droit —, ni ses destinataires — les collectivités politiques (*infra*) —, ni la qualification donnée à cette nouvelle catégorie de disposition — à savoir celle d'«objectif» — ne permettent de déduire un droit subjectif à l'exécution de l'obligation visée à l'article 7bis. Les discussions sur la question lors des travaux préparatoires ont été claires à cet égard, ce dès la déclaration de révision de la Constitution en avril 2003 (101). Les premiers commentaires doctrinaux du texte vont également en ce sens (102). Partant, aucun «effet direct» ne semble pouvoir être reconnu aux objectifs du développement durable (*infra*, §3).

b) *L'absence d'un droit de l'homme au développement durable et les liens avec les droits économiques, sociaux et culturels*

L'article 7bis pourrait-il créer un nouveau droit de l'homme, en l'espèce un droit au développement durable, fût-il de la deuxième, voire de la troisième génération? (103) Il semble qu'il faille également répondre par la négative, pour deux raisons. D'une part, ni la rédaction de l'article 7bis, ni la qualification comme «objectif» ne sont l'indice de la création d'un droit fondamental. D'autre part, l'article 7bis a été inséré en dehors du Titre II consacrés aux Belges et à leurs droits. Des discussions ont eu lieu sur

(101) Rapport, *Doc. Ch. Repr.*, 50-2389 (2002-2003), n° 3, pp. 35 et 36. Cette prise de position n'a pas changé lors de l'élaboration et l'examen des différentes propositions. Selon les développements de la première proposition, «*Le but n'étant pas d'en faire un droit subjectif, c'est la raison pour laquelle il n'a pas été inscrit à l'article 23 de la Constitution (...)*» (Développements, *Doc. Sénat*, 3-1422 (2005/2006) n° 1, p. 1). Voy. dans le même sens la deuxième proposition non retenue, in Développements, *Doc. Sénat*, 3-1557 (2005/2006) n° 1, p. 2. Dans le cadre des discussions relatives à la proposition adoptée, voy. Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 12 : «*M^{me} Van de Castele a également précisé que le choix en faveur de l'insertion, dans la Constitution, d'un titre Ierbis vise à imposer une ligne de conduite aux autorités, sans créer pour autant des droits subjectifs*». *Contra*, voy. cependant le propos de M^{me} la Secrétaire d'Etat Els Van Weert : «*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*» (Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 16) (nous soulignons).

(102) F. DELPÉRÉE, «*A propos du développement durable...*», *o.c.*, pp. 228 et 231; C.-H. BORN, D. JANS et Ch. THIEBAUT, «*Le développement durable entre dans la Constitution*», *o.c.*, p. 223.

(103) Le droit au développement est un des droits de la «troisième génération» généralement reconnus, avec le droit à la paix et, selon certains, le droit à l'environnement.

l'opportunité d'insérer cette disposition dans le Titre II, voire à l'article 23 lui-même pour conclure qu'il était préférable d'éviter de faire du développement durable un droit (104). Elles ont abouti à la création du Titre I^{er} bis.

Même s'il ne crée pas, par lui-même, un droit de l'homme, l'article 7bis n'en entretient pas moins des liens évidents avec le Titre II de la Constitution et tout particulièrement avec l'article 23 de la Constitution, malgré l'absence de toute référence expresse de l'un à l'autre (105). L'on sait que cette dernière disposition consacre, depuis 1994, un certain nombre de droits économiques, sociaux et culturels dits de la deuxième génération regroupés sous l'égide du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine (106). Incontestablement, plusieurs sinon tous les «droits-créances» visés à l'article 23 de la Constitution font écho aux trois dimensions du développement durable. Ainsi en est-il du droit à une rémunération équitable (volet économique), du droit au travail et du droit à la sécurité sociale (volet social) ou encore du droit à la protection de la santé, du droit à un logement décent et du droit à la protection d'un environnement sain (volet environnemental) (107). Véritables «droits-créance», ces droits imposent à l'Etat, on le sait, une obligation de mise en œuvre effective et progressive (108). Celle-ci requiert toutefois l'intervention du législateur, ôtant ainsi tout «effet direct» à ces droits.

En s'inspirant de la doctrine et de la jurisprudence françaises étudiés par P. de Montalivet dans sa thèse, l'on pourrait émettre l'hypothèse que les objectifs visés à l'article 7bis jouent deux fonctions à l'égard des droits consacrés par l'article 23.

D'une part, l'obligation de poursuivre les objectifs d'un développement durable pourrait s'interpréter moins comme une source de droits que comme un instruments permettant de *garantir d'effectivité des droits visés à l'article 23 de la Constitution*. Cette fonction de soutien est ainsi reconnue

(104) Voy. l'intervention de M. Pallemarts in Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 69.

(105) Le sénateur F. Delpérée a fait remarquer lors des travaux préparatoires qu'*il n'était pas nécessaire que les deux dispositions renvoient l'une à l'autre pour que l'on puisse s'y référer conjointement*» (Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 11).

(106) Sur cette disposition, voy. X., *Les droits sociaux, économiques et culturels dans la Constitution*, Actes du colloque organisé à Bruxelles les 21 et 22 décembre 1994, Bruxelles, Bruylant, 1995, 320 pp.; P. MARTENS, «L'insertion des des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution», *Rev. b. dr. const.*, 1995, pp. 3-20; N. JACOBS, «La portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels», *Rev. b. dr. int.*, 1999, pp. 19-45; J. FIERENS, «L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels», in X., *Le point sur les droits de l'homme*, Liège, CUP, 2000, p.; L. GALLET, «Article 23», in M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge. Lignes et entrelignes, o.c.*, pp. 84 et s. Sur le droit à la protection d'un environnement sain, voy. la synthèse de M. PÂQUES, «L'environnement, un certain droit de l'homme», *A.P.T.*, 2006, pp. 38 et s. et les références citées.

(107) En ce sens, voy. l'intervention de M. Pallemarts, in Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 69.

(108) L. GALLET, *o.c.*, p. 85.

aux objectifs de valeur constitutionnelle en droit français (109). En imposant aux pouvoirs publics d'orienter leur action vers la réalisation des objectifs du développement durable, le Constituant offre une garantie supplémentaire à la réalisation des droits économiques et sociaux et au droit à la protection d'un environnement sain. En d'autres termes, la mission de poursuivre les objectifs du développement durable assignée aux pouvoirs publics ne serait qu'un outil mis au service des droits-créances, dont ils contribueraient à garantir l'effectivité. Certaines interventions allaient en ce sens lors des débats en commission du Sénat de Belgique (110). La doctrine a également déjà suggéré un tel lien concernant l'article 7bis (111). Ainsi interprétés, les objectifs de politique générale constitueraient des finalités secondaires, opérationnelles, intermédiaires à réaliser pour atteindre un but plus fondamental, à savoir la protection effective des droits fondamentaux visés à l'article 23 (112).

D'autre part, à l'inverse, les objectifs du développement durable inscrits dans la Constitution autorisent le législateur à apporter des *restrictions aux libertés individuelles*. Ainsi par exemple, les objectifs de protection de l'environnement qui figurent désormais implicitement à l'article 7bis pourraient justifier des restrictions au droit de propriété protégé par l'article 16 de la Constitution ou à la liberté de commerce et d'industrie. A l'inverse, des objectifs de nature socio-économique pourraient justifier que des restrictions soient apportées au droit à la protection d'un environnement sain. Cette fonction de «conciliation» est unanimement reconnue aux objectifs de valeur constitutionnelle en droit français (113), y compris à l'objectif de

(109) P. DE MONTALIVET soutient ainsi que les objectifs de valeur constitutionnelle en droit français «constituent des conditions d'effectivité des droits et libertés constitutionnels» en «permettant aux droits constitutionnellement garantis de produire des effets réels, notamment par le biais d'effets positifs». Cette fonction justifierait l'autre fonction jouée par les objectifs de valeur constitutionnelle, à savoir la fonction d'autoriser le législateur à apporter des restrictions à d'autres droits et libertés (in *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, o.c., p. 199).

(110) Selon M. Pallemmaerts, «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» (Rapport, Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 69). Il ajoute que «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» (nous soulignons) (Rapport, Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 72).

(111) C.-H. BORN, D. JANS et Ch. THIEBAUT, «Le développement durable entre dans la Constitution», o.c., p. 223.

(112) En ce sens en droit français, voy. P. DE MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, o.c., p. 375.

(113) Voy. par ex. Cons. Const. fr., n° 85-187 DC, 25 janvier 1985, *Etat d'urgence en Nouvelle Calédonie*, Rec. p. 3, cons. 3 : le Conseil admet qu'il «appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public», reconnu comme un objectif de valeur constitutionnelle. *Adde* : Cons. Const. fr., n° 82-141 DC, 27 juillet 1982, *Communication audiovisuelle*, Rec., p. 48, cons. 4-5 (conciliation entre la liberté de communication et les objectifs

développement durable consacré par l'article 6 de la Charte de l'environnement (114). La solution est identique en Suisse (115). Elle se justifie par le caractère d'intérêt général des objectifs visés à l'article 7bis (*supra*), qui seul peut justifier des atteintes aux droits fondamentaux (116). Cette fonction se justifierait aussi par le fait que les objectifs du développement durable contribuent à assurer l'effectivité des droits fondamentaux correspondants (117), ce qui peut exiger d'imposer des restrictions à l'exercice d'autres droits.

Force est de constater que, sous cet angle, l'apport de l'article 7bis est assez faible. La Cour constitutionnelle n'a en effet pas attendu l'inscription des objectifs de protection de l'environnement et de développement socio-économique dans la Constitution pour admettre qu'ils puissent justifier l'intervention du législateur pour prendre des restrictions à l'égard de certaines libertés individuelles (118). Que l'on ne se méprenne cependant pas sur la possibilité d'invoquer le développement socio-économique pour justifier des restrictions aux libertés individuelles : ce n'est que lorsque ce développement sert l'intérêt général — et non des intérêts strictement privés, ce qui implique qu'il soit considéré à une échelle qui dépasse le cadre strictement local — qu'il autorise le législateur à opérer ces restrictions.

c) *L'article 7bis, une ligne de conduite assignée aux pouvoirs publics?*

Loin de créer des droits, l'article 7bis ne devrait-il pas plutôt être considéré comme fixant une *ligne de conduite* assignée aux pouvoirs publics afin d'orienter leur action? Cette fonction est clairement reconnue dans les travaux préparatoires. Les développements de la proposition adoptée indiquent qu'*«il s'agit d'un article dont la portée est celle d'une ligne de conduite qui s'impose aux pouvoirs publics, sans être la source d'un droit*

de valeur constitutionnelle que sont l'ordre public ou encore le respect de la liberté d'autrui). En doctrine, voy. par ex. L. FAVOREU *et al.*, *Droit constitutionnel*, 10^e éd., Paris, Dalloz, p. 127.

(114) B. MATTHIEU, «La portée de la Charte pour le juge constitutionnel», *o.c.*, p. 1172.

(115) A. PETITPIERRE-SAUVAIN, «Que fait le développement durable...», *o.c.*, p. 563; «Ordre public écologique et développement durable...», *o.c.*, p. 53.

(116) C'est ainsi que, dans sa jurisprudence sur le droit à la protection d'un environnement sain et le principe de standstill, la Cour constitutionnelle n'admet de régression sensible dans la protection accordée à l'environnement que pour des «*motifs d'intérêt général*» (CC, n° 135/2006, 14 septembre 2006 (point B.10) et n° 137/2006, 14 septembre 2006 (point B.7.1.)).

(117) En ce sens en droit français, P. DE MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, *o.c.*, pp. 422 et s.

(118) La Cour constitutionnelle a reconnu par exemple que l'objectif de bonne gestion de l'eau justifie des restrictions au droit de propriété (C.C., n° 32/2005, 9 février 2005). Elle a reconnu, à l'inverse, que des motifs d'ordre socio-économique et d'aménagement du territoire pouvaient justifier une régression sensible dans la protection accordée par le législateur à l'environnement sans violer le principe de standstill découlant de l'article 23 (C.C., n° 87/2007 du 20 juin 2007).

subjectif» (119). En ce sens, les objectifs du développement durable s'apparenteraient à des directives à valeur constitutionnelle adressées à toutes les collectivités de la Belgique fédérale. Elle seraient proches, dans leurs effets, des directives administratives.

La pertinence de cette qualification est loin d'être évidente. Pour rappel, les directives administratives, contrairement aux règlements, lient en principe les autorités destinataires de la norme mais les autorisent à y déroger, sans qu'une disposition doive le prévoir explicitement, pour autant qu'elles puissent justifier leur décision sur la base d'une situation particulière ou des nécessités de préserver l'intérêt général (120). Une motivation adéquate est donc requise dans l'acte pour les décisions qui doivent être formellement motivées en vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Pour les autres décisions, la justification doit apparaître dans le dossier administratif.

Si la fonction d'orientation de l'article 7*bis* ne fait aucun doute (*infra*), la formulation de cette disposition — à l'indicatif présent, lequel vaut impératif — permet-elle pour autant de considérer celle-ci comme une simple «directive» — fût-elle à valeur constitutionnelle —, dont les autorités publiques pourraient s'écarter moyennant une simple motivation? Il semble risqué de l'admettre. L'on verra en effet que cette disposition pourrait imposer, d'une part, une exigence de comptabilité entre les politiques publiques et les objectifs du développement durable et, d'autre part, certaines obligations positives qui, bien qu'elles soient de nature très générale et qu'elles ne soient pas sanctionnées, n'en sont pas moins contraignantes. La question est tout aussi controversée en droit français (121). Il semble plus adéquat de considérer que l'article 7*bis* édicte une règle juridique contraignante dont il n'est pas possible de s'écarter moyennant simple motivation, même si le comportement qu'elle impose reste indéterminé. L'on reviendra sur la question de la souplesse de l'article 7*bis* plus loin (*infra*).

(119) Les développements de la proposition adoptée indiquent qu'«il s'agit d'un article dont la portée est celle d'une ligne de conduite qui s'impose aux pouvoirs publics, sans être la source d'un droit subjectif» (Développements, Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 1, p 5; voy. également Rapport, Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p 12).

(120) Dans un arrêt *Gauthier et crts*, le Conseil d'Etat a ainsi jugé que «le propre de la directive est que l'autorité administrative n'est pas dispensée de procéder à une examen particulier de chacune des demandes dont elle est saisie et qu'elle est autorisée à apporter à ces directives des dérogations justifiées par les situations particulières en cause ou par l'intérêt général» (CE (réf.), n° 133.927, 15 juillet 2004, *Gauthier et crts*). Voy. aussi sur cette notion M. PAQUES, «La nature juridique des schémas directeurs et des schémas de structure», *Amén.*, 1994/1, p. 12.

(121) Voy. la discussion sur cette question dans la thèse de P. DE MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, o.c., pp. 371 et s. L'auteur considère pour sa part que «les objectifs de valeur constitutionnelle se distinguent (...) des directives administratives. (...) [en effet], les directives ne créent pas d'interdiction générale de méconnaissance ni d'obligation générale de mise en œuvre, alors que le législateur, lui, ne peut pas se dispenser du respect des objectifs de valeur constitutionnelle. La fonction de ces derniers dépasse la fonction d'orientation qui caractérise les directives (...)».

§2. — *Effets juridiques*

Si l'on admet que l'article 7*bis* présente bien le caractère d'une règle de droit mais sans pour autant créer des droits subjectifs, l'on peut tenter d'esquisser ce que pourraient être les effets juridiques d'une telle norme. Ceux-ci s'apparentent à ceux des droits économiques, sociaux et culturels visés à l'article 23, au point que l'on peut se demander si, à certains égards, l'article 7*bis* ne fait pas double emploi avec cette disposition. L'on peut répartir ces effets en deux grandes catégories d'obligations, les unes négatives (B), les autres positives (C). Il importe au préalable de se pencher sur leur champ d'application (A).

A. *Le champ d'application de l'article 7bis*a) *Les destinataires de l'article 7bis*

Ratione personae, l'article 7*bis* impose la poursuite des objectifs d'un développement durable explicitement à l'Etat fédéral, aux Régions et aux Communautés. Toutes les autorités publiques relevant de ces collectivités sont visées, qu'elles appartiennent au pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire (122). Les personnes privées exerçant des missions de service public pour le compte de ces autorités devraient également être considérées comme concernées. L'omission des collectivités locales — provinces, communes et intercommunales — dans l'article 7*bis* n'a pas pour effet de les soustraire du champ d'application de la disposition. En tant que collectivités décentralisées, celles-ci sont «subordonnées» et soumises au contrôle de tutelle des régions, qui devront vérifier la cohérence des politiques locales avec l'impératif constitutionnel de développement durable (123).

La poursuite des objectifs du développement durable n'est, en revanche, pas imposée aux particuliers. Pas plus qu'il ne crée des droits subjectifs, l'article 7*bis* de la Constitution ne crée aucun devoir, même purement moral, dans le chef des individus. Il ne s'adresse, on l'a dit, qu'aux collectivités politiques et à leurs organes (124).

(122) En ce sens, voy. C.-H. BORN, D. JANS et Ch. THIEBAUT, «Le développement durable entre dans la Constitution», *o.c.*, pp. 225 et s.

(123) En ce sens, voy. la réponse de la Secrétaire d'Etat M^{me} E. Van Weert in Rapport, *Doc. Chambre*, 51-2647 (2006-2007), n° 4, p. 7.

(124) Une incertitude pourrait cependant naître d'un passage des travaux préparatoires, selon lequel «le Titre I^{er}*bis* rappelle un devoir collectif de la population belge à l'égard des générations futures, là où le Titre II énonce des droits et des devoirs de chacun» (Développements, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 1, p. 6). Sans doute faut-il y lire un devoir de la «Nation» incarnée dans les institutions publiques qui exercent les pouvoirs en son nom.

b) *Le champ d'application matériel de l'article 7bis*

Ratione materiae, le champ d'application de l'article 7bis s'avère particulièrement large. Il stipule que la poursuite des objectifs du développement durable doit s'effectuer par les collectivités de la Belgique fédérale «*dans l'exercice de leurs compétences*». Toutes les compétences qui touchent aux différentes facettes du développement durable sont *a priori* visées. Elles couvrent une partie considérable du domaine d'intervention de l'Etat — qu'il s'agisse des différentes politiques du cadre de vie — aménagement du territoire et urbanisme, environnement, conservation de la nature, logement, énergie, mobilité, etc. —, des politiques relatives au développement des activités économiques — économie, industrie, transports, agriculture, sylviculture, loisirs, tourisme, etc. — et des politiques sociales — santé, sécurité sociale, emploi, etc. Sur le plan international, la coopération au développement et le commerce international entrent également clairement dans le champ du développement durable. Rares sont en réalité les domaines qui ne touchent pas, de près ou de loin, au développement durable. En effet, la plupart des activités humaines ont une composante sociale, environnementale et/ou économique plus ou moins marquée. Ainsi, les activités militaires ont un impact environnemental qui commande à l'Etat fédéral d'inclure la dimension du développement durable dans la gestion des terrains militaires.

c) *Le champ d'application temporel de l'article 7bis*

Ratione temporis, l'article 7bis ne prévoit aucune disposition de droit transitoire qui différerait son entrée en vigueur. Compte tenu de sa rédaction, il faut considérer qu'il entre immédiatement en application au dixième jour qui suit sa publication, soit le 6 mai 2007.

B. *Les obligations négatives découlant de l'article 7bis*

a) *L'interdiction de compromettre la réalisation des objectifs d'un développement durable*

En exigeant des collectivités de la Belgique fédérale qu'elles «poursuivent» dans l'exercice de leurs compétences les objectifs d'un développement durable, le Constituant a d'abord établi un *cadre* à l'action des pouvoirs publics. Ceux-ci se voient obligés, au minimum, de ne pas compromettre définitivement ou durablement la réalisation d'un ou plusieurs objectifs du développement durable par leurs décisions. En d'autres termes, il s'agit pour les pouvoirs publics de mener des politiques dont les objectifs et la mise en œuvre sont *compatibles* avec la réalisation, fût-ce à long terme, de tous les objectifs du développement durable — en particulier ceux fixés

dans les stratégies de développement durable adoptées respectivement aux niveaux national, fédéral ou régional. Cette obligation n'est pas sans rappeler le devoir de coopération loyale que consacre l'article 10, al. 2, du Traité CE, qui dispose que les Etats membres «*s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité*».

Cet exigence de compatibilité a été clairement reconnue lors des travaux préparatoires dès la déclaration de révision de la Constitution et ensuite à plusieurs reprises. Ainsi, les développements relatifs à la deuxième proposition non retenue indiquaient une «*volonté de faire du développement durable un principe constitutionnel et plus exactement une orientation politique générale à laquelle on pourra confronter des normes concrètes pour voir si celles-ci ne s'y opposent pas*» (125). En droit français, le Conseil constitutionnel a reconnu de longue date cet effet aux objectifs de valeur constitutionnelle (126). B. Matthieu en conclut qu'il en est également ainsi de l'objectif de développement durable visé à l'article 6 de la Charte de l'environnement française (127).

Certaines normes pourraient se trouver plus concernées que d'autres par cette règle de compatibilité. Ce sont notamment toutes les dispositions qui fixent des objectifs aux pouvoirs publics, que ces dispositions figurent en tête des législations qui encadrent leur action ou dans des documents d'orientation, de planification et de programmation, aujourd'hui de plus en plus nombreux dans les matières liées au cadre de vie (128). Ainsi par exemple, l'adoption d'instruments tels que les plans d'orientation en aménagement du territoire, qui définissent la politique de développement territorial qu'entend poursuivre l'autorité concernée dans une zone déterminée (129), devrait être particulièrement concernée par l'article 7*bis*. La compatibilité de ces plans avec les éventuelles stratégies de développement durable établies au niveau national, fédéral ou régional devra être soigneusement vérifiée. Mais cette obligation de mise en compatibilité s'étend aussi aux décisions de mise en œuvre prises en aval, dans la mesure où celles-ci pourraient compromettre la réalisation des objectifs fixés. L'on vise en particulier les arrêtés d'exécution ainsi que les décisions individuelles.

(125) Développements, *Doc. Sénat*, 3-1422 (2005/2006) n° 1, p. 1. Voy. également dans le même sens, Développements, *Doc. Sénat*, 3-1557 (2005/2006) n° 1, p. 5. Voy. dans le même sens les propos de la Secrétaire d'Etat Els Van Weert in Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 44.

(126) Par ex. C.C., n° 89-261 DC du 28 juillet 1989, dans laquelle le Conseil constitutionnel considère que les dispositions de la loi déferée devant lui «*ne sont pas contraires à l'objectif de sauvegarde de l'ordre public*» (nous soulignons), citée par P. DE MONTALIVET, *o.c.*, p. 335. L'auteur développe longuement cet effet dans sa thèse (pp. 333 et s.).

(127) B. MATTHIEU, «La portée de la Charte...», *o.c.*, p. 1172.

(128) Voy. le numéro spécial d'*Aménagement-Environnement* 1994, consacré au thème de la planification en environnement et en urbanisme.

(129) Voy. sur ces plans F. HAUMONT, *Urbanisme. Région wallonne*, t. 1, *La planification*, Bruxelles, Larcier, 2007.

Un problème pourrait se poser à l'égard de l'ensemble des législations, documents, plans et programmes *en vigueur* qui fixeraient des objectifs incompatibles avec le développement durable au sens du droit international (130). Ne faut-il pas considérer, en l'absence de toute disposition de droit transitoire, que ces textes ont été abrogés implicitement par le Constituant à partir du 6 mai 2007 ? L'article 7bis nous paraît à tout le moins imposer aux autorités compétentes d'organiser la *mise en cohérence de tous les textes législatifs, réglementaires, ainsi que les déclarations politiques, plans et programmes en vigueur lorsqu'ils s'avèrent incompatibles avec les objectifs du développement durable*. Continuer à se référer à des objectifs non durables dans des plans d'orientation revient, en effet, dans le chef de toute autorité publique, à violer directement la Constitution.

Le respect de l'obligation de compatibilité pourrait cependant paraître malaisé, compte tenu du caractère potentiellement antagoniste des objectifs du développement durable, à tout le moins au niveau local. Ainsi par exemple, une politique de création de zonings d'activités économiques a nécessairement un impact environnemental au niveau local. Comment, dans ce cas, réussir à «poursuivre» les trois types d'objectifs simultanément ? Une interprétation trop stricte de la règle de compatibilité ne risque-t-elle pas de freiner les initiatives publiques dans un domaine du développement durable par crainte de compromettre d'autres objectifs découlant de ce concept ?

Nous ne le pensons pas. Cette contradiction apparente entre les objectifs du développement durable peut être résolue si ceux-ci sont fixés à une échelle géographique suffisamment vaste, en acceptant que des arbitrages soient effectués au niveau local de façon à atteindre un «équilibre» à l'échelle régionale, nationale ou globale. Ainsi, pour reprendre l'exemple précité, l'objectif de développement économique poursuivi par l'implantation de zonings pourrait être considéré comme compatible avec l'objectif d'un niveau élevé de protection de l'environnement si ailleurs sur le territoire, des mesures sont prises pour compenser l'impact écologique des zonings, par exemple en créant des zones protégées. En ce sens, l'aménagement du territoire est appelé à jouer un rôle crucial dans la mise en œuvre concrète des objectifs du développement durable, compte tenu de sa voca-

(130) C'est le cas des documents, plans et programmes stratégiques adoptés à une époque où le développement durable ne constituait pas une priorité, à savoir en tout cas avant 1992, sauf lorsque ces actes prennent déjà en compte les trois dimensions du développement durable (comme c'est le cas, dans une certaine mesure, des plans et programmes d'aménagement du territoire). C'est aussi le cas des documents, plans et programmes stratégiques purement sectoriels — tels que les plans de protection de l'environnement, les aménagements forestiers, les plans de mobilité, les programmes de développement rural, etc. — qui ont été adoptés sans tenir compte de leurs conséquences sur le développement durable.

tion à répartir les activités humaines dans l'espace (131). Il lui revient en effet de réaliser un «équilibre» à l'échelle régionale entre développement territorial et protection des ressources. Le système d'échanges de quotas de pollution est un autre mécanisme visant à assurer un tel équilibre, à l'échelle mondiale cette fois.

A cette échelle, les incompatibilités seront plutôt rares. Seules des contradictions manifestes entre objectifs fixés à une même échelle pourront être mises en évidence. L'inconstitutionnalité des décisions individuelles n'en sera que plus rarement prouvée (*infra*, §3).

b) *La possibilité de déroger à l'article 7bis*

Les pouvoirs publics pourraient-ils déroger à la règle de compatibilité établie par l'article 7bis? Pourraient-ils renoncer à poursuivre certains objectifs du développement durable en fonction des circonstances? Force est de constater que, tel qu'il est formulé, l'article 7bis ne donne au législateur aucune habilitation d'y prévoir des dérogations. Or, l'on sait que, à défaut d'une telle habilitation, il est interdit de suspendre, en tout ou en partie, la Constitution (132). Il semble donc que les pouvoirs publics ne peuvent pas, en principe, déroger à l'obligation qui leur est faite de poursuivre les objectifs du développement durable.

Cette apparente rigidité de la norme doit cependant être relativisée. Quand bien même une incompatibilité pourrait être démontrée, il n'est pas dit qu'elle sera d'office jugée inconstitutionnelle. A titre de comparaison, l'on sait que tant la Cour constitutionnelle que le Conseil d'Etat refusent de conférer aux droits de l'homme un caractère trop absolu. Une démarche de conciliation est parfois nécessaire pour ménager les libertés affectées par l'exercice abusif d'un droit individuel. Des dérogations sont admises, pour autant qu'elles soient prévues par le législateur et qu'elles soient proportionnées au but poursuivi (133). Il n'est pas exclu que pareille conciliation soit également admise s'agissant de la poursuite des objectifs du développement durable, aux mêmes conditions. L'on pourrait par exemple imaginer que, même si son caractère «durable» se voit contesté, une loi soit prise pour retarder la sortie du nucléaire pour parvenir à satisfaire aux exigences

(131) Sur la prise en compte du développement durable en aménagement du territoire, voy. M. STALLWORTHY, *Sustainability, Land Use and Environment. A Legal Analysis*, Londres/Sydney, Cavendish Publishing Ltd, 2002, 369 pp.; P.P.J. DRIESSEN, F.C. MICHIELS et E.J. MOLENAAR, (eds.), *Duurzaam ruimtegebruik*, Amsterdam, Boom Juridische Uitgevers, 2003.

(132) Article 187 de la Constitution.

(133) Sur la question des dérogations en matière de droits fondamentaux, voy. E. WILLEMART, «L'aménagement, la limitation et la conciliation des droits fondamentaux», in A. WEBER (ed.), *Fundamental Rights in Europe and North America*, Kluwer Law International, 2002, pp. 13-37.

du Protocole de Kyoto en attendant que la Belgique dispose de ressources suffisantes en énergie renouvelables.

c) *Un effet de standstill?*

Une troisième catégorie d'obligations négatives pourrait découler de l'article 7*bis*. Par analogie avec ce qui est admis en matière de protection des droits économiques, sociaux et culturels (134), un juge pourrait reconnaître une obligation de «standstill» dans le chef des autorités publiques. Les autorités ne pourraient renoncer à poursuivre un objectif de développement durable et prendre des décisions qui occasionneraient un retour en arrière significatif sur des acquis en matière de développement durable, comme par exemple la suppression pure et simple du système des pensions (135). Notons que, sur le plan environnemental, l'article 7*bis* ainsi interprété n'apporterait rien puisqu'un effet de standstill est déjà reconnu au droit à la protection d'un environnement sain (136). Un tel effet ne saurait en tout état de cause être interprété comme étant absolu. L'autorité devrait pouvoir opérer une régression sensible en matière de développement durable si celle-ci s'avère nécessaire pour des motifs impérieux d'intérêt général (137).

Si l'idée est séduisante à première vue, il n'est pas dit qu'elle sera reçue par la jurisprudence. Contrairement à l'article 23, l'article 7*bis* ne consacre pas de droit fondamental au développement durable. Or, c'est cette qualité qui *a priori* a conduit le Conseil d'Etat et la Cour constitutionnelle à reconnaître l'effet de standstill à certains droits visés à l'article 23 (138). En outre, le caractère intrinsèquement conflictuel du développement durable (*supra*) exclut toute application rigide d'une telle règle de standstill. Plusieurs auteurs (139) craignent que, si un tel effet était reconnu, une avancée législative dans une des dimensions du développement durable — par exemple une éco-taxe — puisse bloquer l'adoption de mesures dans une autre de ses dimensions — par exemple un allègement des charges fiscales pesant sur les petites entreprises —, alors que ces dimensions sont censées être placées sur un pied d'égalité. Ainsi interprété, l'article 7*bis* risquerait de paralyser toute initiative législative ou de l'administration dans un sens

(134) Voy. I. HACHEZ, 2000, «L'effet de *standstill* : le pari des droits économiques, sociaux et culturels», *A.P.T.*, 2000, p. 30 et s.; I. HACHEZ, «La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : 'cachez ce *standstill* que je ne saurais voir!'», note sous C.A., 15 septembre 2004, n°150/2004, *Amén.*, 2005/2, p. 136.

(135) Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 11.

(136) C.C., n° 135/2006 et 137/2006, 14 septembre 2006; n° 87/2007, 20 juin 2007.

(137) Voy., par analogie, C.A., n° 150/2004, 15 septembre 2004, point B.12; n° 137/2006, 14 septembre 2006, point B.7.1.

(138) I. HACHEZ, «L'effet de *standstill* ...», *o.c.*, p. 32.

(139) F. DELPÉRÉE, «A propos du développement durable...», *o.c.*, p. 232; C.-H. BORN, D. JANS et Ch. THIEBAUT, «Le développement durable entre dans la Constitution», *o.c.*, p. 226.

ou dans l'autre (140). Telle n'est assurément pas l'intention du Constituant, qui postule plutôt, on l'a dit, un «équilibre» entre les trois dimensions du développement durable (*infra*).

C. *Les obligations positives découlant de l'article 7bis*

L'obligation de «poursuivre» les objectifs du développement durable ne saurait se limiter à prescrire des abstentions. Elle implique aussi nécessairement une action des pouvoirs publics visant à mettre en œuvre progressivement ces objectifs. C'est la condition *sine qua non* à respecter pour garantir l'effectivité des droits visés à l'article 23 de la Constitution.

a) *Un devoir de mise en œuvre progressive des objectifs du développement durable*

Au-delà de la «simple» interdiction de ne pas compromettre les objectifs du développement durable, il faut considérer que l'article 7bis commande aux pouvoirs publics d'*agir* en faveur du développement durable. En effet, le terme «poursuivent» implique nécessairement une action, même si son contenu reste difficile à déterminer. Il faut vraisemblablement y voir une *obligation générale de mise en œuvre des objectifs du développement durable*, qui s'applique à toutes les collectivités dans l'exercice de leurs compétences. À l'évidence, celles-ci disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour mettre en œuvre les finalités qui leur sont assignées, d'autant qu'aucun délai ne leur est imparti à cette fin. La réalisation des objectifs du développement durable ne saurait donc être que progressive — au même titre que la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

«Poursuivre» un «objectif» ne signifie pas pour autant que l'objectif doit être atteint. Le terme est synonyme de «*chercher à obtenir (qqch.)*» (*Petit Robert*). Il y va, on l'a dit, d'une obligation de moyens plus que de résultat (*supra*) (141). L'article 7bis ne fait pas de la «durabilité», au sens écologique et éthique du terme, un résultat obligatoire dans le chef des autorités publiques. Un tel devoir n'est pas pour autant purement symbolique ni même uniquement procédural. Même s'il s'agit d'une simple obligation de moyens, les pouvoirs publics sont tenus de prendre toutes les mesures qui sont en leur pouvoir pour atteindre les objectifs impartis, quitte à étaler ces mesures dans le temps.

(140) Voy. aussi en ce sens, en matière de droits économiques et sociaux, I. HACHEZ, «La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : ...», *o.c.*, p. 136.

(141) En ce sens, voy. l'intervention de Mme Talhaoui in Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 14.

En ce sens, l'article 7*bis* paraît redondant avec l'article 23 de la Constitution et en particulier avec le droit à la protection d'un environnement sain. L'on sait que celui-ci fixe également une «*directive d'action*» (142), un «*programme à respecter*» (143) à l'attention des législateurs fédéral, régionaux et communautaires dans les limites de leurs compétences (144). À ce titre, l'article 23 ne leur impose qu'une obligation de moyens et non de résultat (145). À la différence de cette disposition cependant, l'article 7*bis* ne dépend pas d'une intervention du législateur et s'impose à tous les pouvoirs publics (*supra*). Il est «directement applicable» même si, on le verra, il n'a aucun «effet direct» puisqu'il ne crée pas de droits subjectifs (*infra*).

Il appartiendra au juge de dégager les obligations positives qui pourraient trouver leur fondement dans l'article 7*bis*, le cas échéant en combinaison avec l'article 23. Quelle qu'en soit la teneur, des actions concrètes devraient être prises pour assurer la réalisation des objectifs du développement durable. Cela pourrait impliquer l'adoption d'une série de mesures de nature très diverses, qu'il s'agisse :

- de l'élaboration de stratégies du développement durable à tous les niveaux (national, régional, local) (146) et de la mise en cohérence des autres outils de planification par rapport à ces stratégies;
- de la création d'organes *ad hoc* et de l'adaptation des institutions et administrations existantes en vue d'assurer la prise en compte des objectifs du développement durable dans toutes les politiques et de garantir la cohérence entre celles-ci (147);
- de la création d'outils d'évaluation des incidences non seulement environnementales mais aussi économiques et sociales des décisions (on parle

(142) F. OST, «Un environnement de qualité : droit individuel ou responsabilité collective?», *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 37 et s.

(143) I. HACHEZ, «L'effet de standstill...», *o.c.*, p. 54.

(144) Voy. sur la question de savoir si l'article 23 impose ou invite le législateur à agir : I. HACHEZ, «L'effet de standstill...», *o.c.*, pp. 54 et s.

(145) *Doc. Parl. Sénat*, 100-2/3° (S.E. 1991-1992), p. 13. Voy. aussi F. OST, «Un environnement de qualité...», *o.c.*, p. 38.

(146) Le Plan fédéral du développement durable (PFDD), mis en place dans le cadre de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable, est un exemple de mécanisme de planification du développement durable.

(147) Le degré ultime d'intégration des dimensions sociales, économiques et environnementales des politiques relatives à l'usage du sol consisterait en la création d'un ministère spécifiquement compétent pour le développement durable et chargé de coordonner l'action des différentes administrations dans ce domaine. C'est, d'ores et déjà, ce qu'a entrepris l'Etat fédéral par la création, par l'AR du 25 février 2002, d'un service public fédéral de programmation Développement durable (art. 2 de l'AR du 25 février 2002 portant création du service public fédéral de programmation Développement durable, *M.B.*, 5 mars 2002). Ce service public a pour mission la préparation et la coordination de l'exécution de la politique en matière de développement durable ainsi que la mise à disposition d'expertise dans ce cadre. Il est appuyé par des *cellules de développement durable* intégrées au sein même des différentes administrations fédérales.

- d'évaluation des incidences sur le développement durable, EIDDD), y compris dans le cadre du processus législatif et réglementaire (148);
- de l'adoption de mesures en vue d'assurer la représentation équitable des différents intérêts sociaux, économiques et environnementaux dans le processus décisionnel à tous les niveaux de pouvoirs (149);
 - de l'établissement de mécanismes de prévisions à long terme sur les besoins en ressources des générations futures de façon à déterminer le rythme éthiquement acceptable de consommation des ressources;
 - de la mise en place d'outils d'évaluation, de suivi et de correction des politiques envisagées au regard des objectifs fixés dans la stratégie de développement durable;
 - etc.

D'importants progrès ont déjà été menés en ce sens tant au niveau fédéral qu'au sein des collectivités fédérées voire des communes et des provinces, bien avant que soit envisagée la constitutionnalisation des objectifs du développement durable (150). Il n'est évidemment pas question de les détailler ici (151). Ils ne sont cependant pas encore suffisants. D'importants efforts sont nécessaires, notamment au niveau régional et communal, pour mettre en place un système cohérent de planification, de mise en œuvre et de suivi des objectifs du développement durable dans toutes les politiques qui y sont liées. L'aménagement du territoire est sans doute la législation la plus appropriée à cet effet, compte tenu de l'incontournable dimension territoriale du développement durable.

(148) Un projet de loi a été déposé en vue, entre autres, d'instaurer un outil d'évaluation des incidences des décisions sur le développement durable (EIDDD), applicable aux avant-projets de loi et aux projets d'arrêtés royaux : voy. le projet de loi modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable et l'arrêté royal du 22 septembre 2004 portant création des cellules de développement durable au sein des services publics fédéraux, des services publics fédéraux de programmation et du ministère de la Défense (*Doc. Parl. Ch.*, 3088 (2006-2007) n° 1). Ce projet n'a pas été adopté à temps et est devenu caduc.

(149) Les organes consultatifs en matière d'aménagement du territoire comme les commissions communales d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) en Région wallonne sont des exemples d'organes intégrant ce principe (voy. l'art. 7, §3, al. 5, 2° du CWATUP).

(150) Comme le soulignait la Secrétaire d'Etat Mme Els Van Weert, «cet objectif est déjà en voie de concrétisation». Et de donner certains des exemples précités au niveau fédéral (Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, pp. 42 et s.).

(151) Sur le cadre juridique du développement durable en Belgique, voy. K. DEKETELAERE, «Het juridisch kader inzake duurzame ontwikkeling [en milieu] in België», in M. FAURE, K. DEKETELAERE (dir.), *Ius Commune en Milieurecht. Actualia in het Milieurecht in België en Nederland*, Série 'Ius Commune Europaeum', n° 21, Anvers, Intersentia, 1997, pp. 93-129. Sur les initiatives en la matière en Belgique, voy. le Site Portail du Développement durable (http://www.developpementdurable.be/portaal.cgi?taal=_fr).

b) *L'obligation de prendre en compte les trois dimensions du développement durable et la solidarité entre générations, expression du principe d'intégration*

L'une des obligations qui paraît découler le plus clairement du libellé même de l'article 7*bis* est, comme le confirment les travaux préparatoires, l'obligation pour les collectivités de la Belgique fédérale de prendre en compte les trois dimensions du développement durable et la «*solidarité entre les générations*» dans l'exercice de leurs compétences respectives, c'est-à-dire lors de toute prise de décision. L'exposé des motifs de la proposition retenue indique clairement que l'obligation de poursuivre les objectifs du développement durable implique d'assurer l'intégration tant verticale qu'horizontale des trois dimensions du développement durable (152).

L'article 7*bis* pourrait ainsi offrir un fondement constitutionnel au *principe d'intégration* (153), au même titre par exemple que l'article 6 du Traité CE, qui fait de ce principe une obligation générale à l'attention des institutions communautaires.

Pour rappel, ce «principe» est apparu en droit de l'environnement (154). Il peut être entendu au sens strict — comme c'est le cas en droit communautaire et interne de l'environnement —, comme la règle en vertu de laquelle les pouvoirs publics sont tenus de prendre en compte les exigences de protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des politiques sectorielles liées au développement (155). Le principe d'intégration est également entendu dans un sens plus large en droit international. Selon la Déclaration de Rio, «*Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de déve-*

(152) Les auteurs de la proposition ont indiqué que «*les différentes composantes politiques doivent être intégrées. Les objectifs sociaux et écologiques ne doivent donc pas être considérés comme complémentaires du développement économique ou séparément de celui-ci; ces objectifs doivent être intégrés et poursuivis sur un pied d'égalité. Les auteurs soulignent dès lors la nécessité d'une intégration politique accrue, tant verticalement (au sein de plusieurs domaines politiques) qu'horizontalement (entre plusieurs domaines politiques)*» (Doc. Sénat, 3-1778 (2005/2006) n° 1, Développements, p. 5).

(153) En ce sens, B. JADOT, «Pour une meilleure prise en compte...», *o.c.*, p. 668.

(154) Sur ce principe, voy., en droit international : A. NOLLKAEMPER, «Three Conceptions of the Integration Principle in International Environmental Law» in G. LENSCHOW, (ed.), *Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe*, Londres, Earthscan, 2003, pp. 22-32.; P. BIRNIE et A. BOYLE, *International Law and the Environment*, *o.c.*, 2002, pp. 86-87; Ph. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, *o.c.*, pp. 263-266. En droit communautaire, voy. par ex. : D. GRIMEAUD, «The integration of environmental concerns into EC policies : a genuine policy development?», *E.E.L.R.*, vol. 9, 2000, pp. 207-218; N. DHONDT, *Integration of Environmental Protection into Other EC Policies*, Amsterdam, Europa Law Publishing, 2003; F. HAUMONT, «L'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques : une nouvelle logique politico-administrative», in SEDJARI, A. (dir.), *Administration, gouvernance et décision publique*, Paris, l'Harmattan/GRET, 2004, pp. 411-430. En droit belge, voy. M. PAQUES, «Fédéralisme et politique intégrée de l'environnement», in PAQUES, M., et FAURE, M., (dir.), *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, Bruylant, pp. 245 et s.

(155) Voy. l'article 6 du Traité CE. Voy. également l'art. D.2 du Livre Ier du Code wallon de l'environnement.

loppement et ne peut être considérée isolément» (Principe 4) (156). L'intégration implique, dans cette perspective, une *approche «intégrée» de la protection de l'environnement et du développement*, c'est-à-dire une élaboration et une mise en œuvre décloisonnées, coordonnées et cohérentes des politiques touchant à l'environnement et au développement, chacune devant prendre en compte l'autre dès sa conception dans un mouvement dialectique (157). L'intégration ainsi entendue requiert non seulement l'intégration de considérations environnementales dans les politiques sectorielles liées au développement socio-économique, mais aussi, dans le sens inverse, la prise en compte des exigences socio-économiques, lors de l'adoption de mesures protectrices de l'environnement (158).

Cette consécration du principe d'intégration par le Constituant, si elle était confirmée par la jurisprudence, ne ferait que renforcer la prégnance de ce principe dans notre ordre juridique. Les législateurs fédéral et régionaux ont en effet déjà donné force obligatoire à ce principe en matière d'environnement (159). Le Conseil d'État a par ailleurs reconnu une obligation de prise en compte de l'environnement dans la prise de décision en matière d'urbanisme sur la base du droit à la protection d'un environnement sain consacré par l'article 23 de la Constitution (160). Toutefois, cette obligation d'intégration ne vise que la protection de l'environnement (principe d'intégration au sens strict). L'article 7bis pourrait avoir pour effet d'élargir l'objet de l'obligation d'intégration aux dimensions sociale et économique du développement durable, consacrant ainsi le principe d'intégration au sens large. Le texte ajoute l'obligation de tenir compte de la «*solidarité entre les générations*», ce qui est un élément supplémentaire à intégrer, certes particulièrement flou.

La constitutionnalisation du principe d'intégration aurait des retombées importantes. Elle obligerait les autorités à pouvoir justifier leurs décisions au regard de leurs incidences sur le développement durable et en termes de solidarité entre générations. D'un point de vue procédural, ceci devrait impliquer, au minimum, d'évaluer les incidences des décisions sur les trois dimensions du développement durable, de tenir compte de la solidarité entre générations et de pouvoir motiver lesdites décisions au regard de ces aspects. Le principe d'intégration pourrait requérir, par ailleurs, l'adoption de mécanismes d'articulation et de coordination des décisions à la fois ver-

(156) Voy. aussi les Principes 11 et 25.

(157) Voy. en ce sens l'Agenda 21, para. 10.3, s'agissant de l'approche intégrée dans l'utilisation des sols.

(158) En ce sens, Ph. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, o.c., p. 263.

(159) Voy., outre l'art. D.2 du Livre I^{er} du Code wallon de l'environnement précité, l'art. 1.2.1., §3 du décret flamand du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement; l'art. 4, §1^{er}, de la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin.

(160) C.E., n° 118.214 et n° 120.753, 19 juin 2003, *S.A. Mobistar*.

tiques — c'est-à-dire entre tous les niveaux de pouvoir concernés — et horizontales — entre les administrations compétentes pour chaque secteur concerné (161). Il devrait également impliquer une représentation équitable des différents intérêts économiques, sociaux et environnementaux ainsi que des générations futures dans le processus de décision. En ce sens, l'obligation d'intégration est à la fois procédurale et institutionnelle.

L'exigence d'intégration n'est toutefois pas à confondre avec l'exigence d'«équilibre», qui en est plutôt le prolongement et qui nous semble avoir une portée non seulement procédurale mais également substantielle.

c) *L'obligation d'assurer un équilibre entre les trois dimensions du développement durable : consécration d'un principe général de substitution ?*

Avec l'obligation d'intégration, l'effet juridique le plus important de l'article 7bis nous paraît consister dans le devoir qu'il fixe aux pouvoirs publics de poursuivre un «équilibre» entre les trois dimensions du développement durable. Cette exigence d'équilibre a déjà été reconnue en droit français par le Conseil constitutionnel qui a déduit un «principe de conciliation» de l'article 6 de la Charte constitutionnelle de l'environnement, sans cependant donner de précisions sur ce que recouvrait un tel principe (162).

Cette exigence d'équilibre reste extrêmement floue. Selon nous, elle devrait s'interpréter, on l'a dit, comme une *obligation d'appliquer le principe de proportionnalité aux actions envisagées par les pouvoirs publics dans chacune des trois domaines du développement durable (supra)*. Cette exigence s'applique indépendamment de toute atteinte portée à un droit, comme par exemple le droit à la protection d'un environnement sain consacré par l'article 23, qui en soit comporte déjà une exigence de proportionnalité dans les atteintes portées par le législateur à ce droit. En l'espèce, l'article 7bis élargit cette exigence aux cas où aucun droit ne fait l'objet de restrictions. L'exigence d'équilibre dépasse donc la seule protection des droits fondamentaux pour assurer une protection aux intérêts économiques, sociaux et environnementaux.

En quoi consiste l'exigence de proportionnalité dans ce contexte ? Pour rappel, le contrôle de proportionnalité d'une mesure restrictive d'un droit ou d'un intérêt implique trois étapes :

(161) Voy., en matière de zone écologique, l'inventaire des mécanismes d'articulation en droit wallon établi in B. JADOT, «Mise en place du zonage écologique et coexistence de législations distinctes», in CEDRE (dir.), *Le zonage écologique, Actes du colloque de Gembloux du 29 mars 2001*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 205 et s.

(162) Cons. Const., 28 avril 2005, n° 2005-514 DC, *Loi relative à la création d'un registre national français*, reflet in A.J.D.A., 16 mai 2005, p. 975. Sur la notion d'équilibre découlant de l'article 6 de la Charte, voy. B. MATHIEU, «La Charte et le Conseil constitutionnel : point de vue», *o.c.*, pp. 135 et s.

- le test de la pertinence (ou de l'efficacité) de la mesure par rapport à l'objectif poursuivi : la mesure est-elle techniquement apte à réaliser l'objectif en question ?
- le test de l'interchangeabilité : existe-t-il d'autres mesures pertinentes — c'est-à-dire des «solutions alternatives» — pour atteindre l'objectif fixé tout en restreignant moins le droit ou l'intérêt en jeu ?
- le test de proportionnalité *stricto sensu* de la mesure qui implique que, une fois démontrée l'absence de solution alternative, une analyse coûts-bénéfices soit réalisée entre, d'une part, l'objectif attendu et, d'autre part, les désavantages que la mesure causera ; en d'autres termes, il implique que «l'on soupèse le poids respectif de l'objectif poursuivi par la mesure contestée et des intérêts menacés par celle-ci» (163).

Dans le cadre du développement durable, l'exigence d'équilibre impliquerait donc que, chaque fois qu'une autorité prend une décision susceptible de privilégier une dimension du développement durable au détriment d'une autre — par exemple une mesure fiscale en matière de protection de l'environnement —, elle s'assure de la proportionnalité de cette mesure en lui faisant passer chacun des tests précités.

Si cette interprétation se confirmait, l'article 7bis pourrait avoir pour effet de consacrer le *principe de substitution* — déjà reconnu en droit communautaire par exemple en matière de contrôle des substances toxiques (164) (165). Ce principe peut être entendu, dans son sens le plus large, comme la *règle en vertu de laquelle, toute décision visant un des objectifs du développement durable doit opter, en présence de solutions alternatives raisonnables, pour celle qui affecte le moins la réalisation des autres objectifs du développement durable*. Il implique donc à la fois un examen formel des solutions alternatives raisonnables par l'autorité compétente et une prise de décision en faveur de l'option la moins dommageable pour les autres dimensions du développement durable. Il a donc une portée à la fois procédurale et matérielle.

(163) N. DE SADELEER, *Les principes...*, o.c., p. 356.

(164) Le principe de substitution fut au centre des débats sur l'adoption du règlement (CE) n° 1907/2006 «REACH» (*J.O.U.E.*, L 396, 30 déc. 2006), qui le consacre à son article 60.4. Celui-ci prévoit que l'autorisation de mise sur le marché d'une substance dangereuse ne peut être octroyée par la Commission que s'il est démontré «*que les avantages socio-économiques l'emportent sur les risques qu'entraîne l'utilisation de la substance pour la santé humaine ou l'environnement, et que s'il n'existe pas de substances ou de technologies de remplacement appropriées*». Ce principe a par ailleurs été reconnu dans ce domaine par la Cour de justice en son arrêt *Toolex* (CJCE, 11 juillet 2000, *Kemikalieinspektionen et Toolex*, aff. C-473/98, para. 47, *Amén.-Env.*, 2001/2, obs. O. SEGNANA). En vertu de ce principe, un Etat peut, voire doit refuser l'autorisation de mise sur le marché d'une substance dangereuse si une substance moins dangereuse peut lui être substituée à des coûts raisonnables.

(165) Sur ce principe, voy. notre recherche doctorale, *L'intégration de la biodiversité dans les plans d'aménagement du territoire. Essai sur la contribution de la planification spatiale à la mise en place d'un réseau écologique*, à paraître.

Défini de la sorte, ledit principe de substitution s'apparente d'assez près à une application du *principe de proportionnalité* au processus de décision en matière de développement (166). Plus exactement, l'analyse des solutions alternatives et l'obligation de choisir celle qui affecte le moins le développement durable correspond, au «test de nécessité» ou «test d'interchangeabilité», soit la deuxième étape du contrôle de proportionnalité (*supra*). Ce principe lui donne à cette étape une véritable consistance, en précisant la méthode à suivre pour évaluer correctement les alternatives.

Ainsi par exemple, des choix politiques en matière de mobilité ou d'énergie pourraient être critiqués s'il s'avérait que des solutions alternatives raisonnables moins dommageables pour l'environnement existent. Certes, l'obligation reste dans une large mesure procédurale — puisqu'il «suffit» à l'autorité concernée de motiver sa décision au regard des autres alternatives existantes — mais peut avoir des effets bénéfiques considérables par le simple fait d'obliger l'autorité à évaluer les différentes options qui s'offrent à elles en fonction de leurs impacts environnementaux, sociaux et économiques.

Si le juge trouvait dans l'article 7*bis* un fondement constitutionnel au principe de substitution, il s'agirait assurément d'un progrès considérable dans la réalisation des objectifs du développement durable. Il pourrait aussi être la source d'un contentieux important. En effet, un tel principe a une réelle portée normative et est susceptible d'être contrôlé par le juge. Il obligerait les autorités à confronter leurs projets aux solutions alternatives existantes de façon à ne choisir que celles qui sont le plus conformes à l'objectif de développement durable. Il impliquerait une véritable révolution dans les mentalités, les décideurs actuels étant loin de systématiquement prendre en considération les options qui s'offrent à eux pour mener leurs politiques.

d) *Une obligation d'appliquer tous les principes du développement durable?*

L'une des questions les plus délicates que pose la révision commentée consiste à savoir si les actions entreprises par les pouvoirs publics doivent respecter non seulement le principe d'intégration mais aussi tous les autres *principes* découlant du développement durable, tels que le principe de participation, le principe de double équité ou encore le très controversé prin-

(166) Voy. en ce sens les conclusions de l'avocat général J. KOKOTT dans l'affaire sur la chasse au loup en Finlande, sur la nature du mécanisme de dérogation aux dispositions de protection des espèces, dont une des conditions est l'absence d'autre solution satisfaisante (conclusions déposées le 30 novembre 2006, aff. C-345/02, points 24 et s.). Pour une synthèse sur la proportionnalité en droit communautaire, voy. M. FALLON, *Droit matériel général de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 81 et s.; en droit de l'environnement, voy. N. DE SADELEER, *Les principes...*, o.c., pp. 352 et s.

cipe de précaution. Il s'agit, en d'autres termes, de savoir si les principes du développement durable — pour peu que l'on puisse les identifier avec certitude, ce qui n'est pas encore le cas — reçoivent valeur constitutionnelle. Les enjeux en cause sont très importants, comme en témoignent les débats houleux à propos de la mention du principe de précaution dans la Charte de l'environnement française (167).

Il est difficile de répondre à cette question à ce stade et en l'absence de toute jurisprudence. Le caractère difficilement dissociable des objectifs et des principes du développement durable et l'importance de ces derniers pour donner une épaisseur normative au concept devraient cependant inciter le juge à trancher en faveur de l'affirmative (168). Les travaux préparatoires de l'article 7*bis* de la Constitution semblent en outre aller en ce sens. Les parlementaires ont fait, on l'a dit, explicitement référence à cinq principes rattachés au développement durable (*supra*) (169), ce qui laisse penser que ceux-ci sont visés par l'article 7*bis*. En outre, à aucun moment lors des débats, il n'a été question de distinguer les «objectifs» du développement durable et ses «principes» pour ne retenir que les premiers. Enfin, si l'on admet que l'article 7*bis* impose une obligation de moyens aux pouvoirs publics, il nous paraît logique de soutenir qu'une telle obligation inclut au moins celle d'appliquer les principes du développement durable. Ceux-ci doivent en effet être vus comme des «moyens» d'atteindre les objectifs du développement durable (170).

Certes, si la volonté du Constituant était d'obliger les collectivités politiques à appliquer lesdits principes, il eût été plus clair de leur imposer non seulement de poursuivre les objectifs mais aussi «d'appliquer les principes» du développement durable. Or, les propositions qui citaient explicitement certains de ces principes (171) n'ont pas été retenues, ce qui pourrait être l'indice d'une certaine prudence du Constituant à cet

(167) Voy. not. J.-M. FEVRIER, «La procédure d'élaboration de la Charte de l'environnement», in *La Charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur*, *R.J.E.*, n° spéc. 2005, p. 94.

(168) Sur la portée normative des principes du droit de l'environnement, voy. N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur...*, *o.c.*, 3^e partie.

(169) Développements, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 1, pp. 3 et s. Il s'agit, pour rappel, des principes «de la responsabilité partagée mais différenciée», de «double équité», de précaution, d'intégration et de participation. Bien qu'ils n'aient pas été visés explicitement dans les travaux préparatoires, il convient également d'avoir égard au principe d'utilisation durable des ressources naturelles — qui commande d'utiliser ces ressources (forêts, stocks de poissons, gisements minéraux,...) de façon à ne pas les épuiser et en tenant compte de l'effet de cette utilisation sur les écosystèmes — ou encore au principe de bonne gouvernance — qui impliquerait notamment pour les Etats et les organisations internationales d'adopter des procédures de décision démocratiques et transparentes, de respecter les principes de l'état de droit et les droits de l'homme.

(170) En ce sens, voy. C.-H. BORN, D. JANS et Ch. THIEBAUT, «Le développement durable entre dans la Constitution», *o.c.*, p. 221.

(171) *Doc. Sénat*, 3-1422 (2005/2006) n° 1 : Révision de la Constitution de M. Cornil; *Doc. Sénat*, 3-1557 (2005/2006) n° 1 : Proposition de révision de la Constitution de M. Martens et M^{me} Talhaoui.

égard. A moins que l'abandon de toute référence aux principes soit simplement lié à la volonté de concision affichée par le Constituant (*supra*), ce qui impliquerait que la référence obligatoire aux principes est implicite.

L'éventuelle constitutionnalisation de ces principes aurait des retombées qu'il est encore difficile d'évaluer. Elles ne seraient certainement pas aussi explosives qu'on voudrait le faire croire. Tout d'abord, bien qu'ils constituent des règles de droit à part entière, le contenu des principes du développement durable reste très général et leur application est caractérisée par la souplesse. Selon N. de Sadeleer, il faut considérer les principes comme des règles au contenu indéterminé, qui, bien qu'obligatoires, laissent une importante marge d'appréciation à leur destinataire. L'autorité peut donc y déroger, ce qui n'est pas le cas lorsqu'elle est confrontée à une règle au contenu déterminé (172). Les principes ont surtout une fonction d'orientation et interprétative (173). En outre, nombre de principes du développement durable sont déjà consacrés par le législateur, voire dans la Constitution elle-même. Ainsi, en matière d'environnement par exemple, certains principes sont déjà reconnus par les législateurs régionaux, à savoir, outre le principe d'intégration, les principes de participation et de précaution. Le Conseil d'Etat a par ailleurs trouvé, dans le droit à la protection d'un environnement sain visé à l'article 23 de la Constitution, un fondement constitutionnel au principe de précaution (174).

La portée de l'article 7*bis* ainsi interprété n'en serait pas pour autant négligeable, loin s'en faut. Les principes éventuellement reconnus ne s'appliqueraient pas seulement aux autorités administratives — comme c'est le cas lorsque ces principes sont uniquement consacrés dans un texte de loi — mais aussi au législateur. Qui plus est, ils ne s'appliqueraient plus uniquement au domaine de l'environnement mais aurait pour effet d'élargir ce champ d'application à d'autres domaines relevant du développement durable, comme la santé par exemple. Enfin, cette disposition aurait pour effet de donner valeur constitutionnelle à deux principes qui ne figurent, à notre connaissance, dans aucune législation contraignante — à savoir les principes de responsabilité commune mais différenciée et de double équité.

Une reconnaissance de la valeur constitutionnelle des principes du développement durable ne pourrait en tout état de cause aller jusqu'à fonder une révision implicite d'autres dispositions de la Constitution non visées

(172) N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution...*, o.c., p. 238.

(173) Sur les fonctions des principes du droit de l'environnement, voy. N. DE SADELEER, *Les principes...*, o.c., pp. 275 et s.

(174) C.E., n° 118.214 et n° 120.753, 19 juin 2003, *S.A. Mobistar*.

dans la déclaration de révision du 10 avril 2003 (175). L'on pourrait ainsi se demander si une reconnaissance du principe de participation du public au processus décisionnel, y compris législatif, ne constitue pas une révision implicite de l'article 36 de la Constitution — non révisable lors de la législature concernée —, qui réserve au Roi, à la Chambre et au Sénat l'exercice du pouvoir législatif. Sans doute devrait-on interpréter l'article 7*bis* — rédigé de façon très ouverte — de façon telle qu'il n'implique pas la révision «par ricochet» d'autres dispositions constitutionnelles non révisables en 2003.

e) *Une obligation d'interpréter les normes à la lumière des objectifs du développement durable*

Enfin, l'article 7*bis* donne au juge une directive d'interprétation des dispositions de la Constitution qui lui sont liées ainsi que de toute norme relevant de la sphère du développement durable (176). La référence au droit international faite dans les travaux préparatoires pour interpréter la notion de développement durable impose au juge de recourir aux instruments comme la Déclaration de Rio ou l'Agenda 21 pour fonder son interprétation, le cas échéant.

§3. — *Contrôle et sanction*

Il reste à déterminer si un contrôle juridictionnel pourra être exercé sur le respect du prescrit de l'article 7*bis*. L'effectivité de la disposition en dépend. Bien qu'il n'ait pas effet direct, l'article 7*bis* n'en est pas moins directement applicable (A). Il s'ensuit qu'un contrôle pourra être exercé au contentieux objectif à la fois sur les lois, décrets et ordonnances — certes de manière indirecte — (B) et sur les actes administratifs réglementaires et même individuels (C).

A. *Effet direct et applicabilité directe*

Ayant rang de norme constitutionnelle, l'article 7*bis* s'impose à toutes les autorités publiques, tous pouvoirs et tous niveaux confondus (*supra*). A-t-il pour autant «effet direct»? Autrement dit, un particulier pourrait-il invoquer directement, devant un tribunal, la violation de l'article 7*bis* par une autorité publique, faisant ainsi valoir un droit subjectif à «la poursuite des

(175) Sur le problème des révisions constitutionnelles implicites, voy. A. ALÉN et F. MEERSCHAUT, «De 'impliciete' herziening van de Grondwet», in X., *Présence des droits de l'homme en droit public. Mélanges offerts à Jacques Velu*, T. 1, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 259-281; H. SIMONART, «La révision de la Constitution», in F. DELPÉRÉE (dir.), *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 29 et s.

(176) En ce sens, voy. l'intervention de M. Pallemmaerts in Rapport, *Doc. Sénat*, 3-1778 (2005/2006) n° 2, p. 72.

objectifs d'un développement durable»? Les travaux préparatoires confirment qu'il importe de répondre par la négative (177). La doctrine va dans le même sens (178). Rappelons qu'un tel effet est également refusé par la jurisprudence majoritaire au droit à la protection d'un environnement sain (179).

L'on doit cependant distinguer, comme en droit international et communautaire, *l'effet direct* au sens strict — qui suppose l'existence d'un droit subjectif dans le chef du titulaire de l'action — de *l'applicabilité directe* d'une norme, qui est établie sitôt qu'elle prescrit un *comportement suffisamment déterminé* à une autorité donnée (180). Force est de constater que l'article 7bis ne prévoit nullement, contrairement à l'article 23, l'intervention du législateur pour assurer la mise en œuvre de la disposition. Le devoir de poursuivre les objectifs du développement durable est imposé de façon directe, claire et inconditionnelle (181). En conséquence, quand bien même l'article 7bis ne conférerait pas de droit subjectif, l'on ne voit pas pourquoi le non respect de l'obligation qu'impose l'article 7bis de ne pas prendre de décision incompatible avec la réalisation des objectifs du développement durable ne pourrait pas être invoqué directement par des particuliers au *contentieux objectif* pour critiquer la constitutionnalité d'une décision susceptible de recours (182).

Il ne faut pas, encore une fois, exagérer la portée d'un tel contrôle. Quand bien même une juridiction accepterait de connaître, au contentieux objectif, d'une décision jugée contraire à l'article 7bis, le caractère très

(177) En ce sens, voy. Exposé introductif de la Secrétaire d'Etat Van Weert, *Doc. Chambre*, 51-2647 (2006-2007), n° 4, p. 3.

(178) F. DELPÉRÉE, «A propos du développement durable...», *o.c.*, p. 231.

(179) Bruxelles, 24 janvier 1997, *Amén.*, 1997, p. 305; *J.L.M.B.*, 1997, p. 334. Sur la jurisprudence administrative et judiciaire relative à l'absence d'effet direct de l'article 23 de la Constitution, voy. F. HAUMONT, «Le droit constitutionnel belge à la protection d'un environnement sain. Etat de la jurisprudence», *o.c.*, pp. 42 et s.; M. PAQUES, «L'environnement, un certain droit de l'homme», *o.c.*, pp. 38 et s.

(180) Sur cette distinction dans la jurisprudence de la Cour de justice et celle du Conseil d'Etat, voy. P. GILLIAUX, «L'intégration du droit européen selon le Conseil d'Etat : primauté et efficacité?», in B. BLERO (éd.), *Le Conseil d'Etat cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Actes du colloque des 19 et 20 décembre 1996, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 473-530, spéc. p. 525.

(181) Certes, les termes utilisés ne sont guère «précis», mais l'on sait que, contrairement aux critères de l'effet direct en droit international, la généralité des termes utilisés dans les dispositions de la Constitution ne fait pas obstacle à leur invocation directe devant un juge, comme en témoigne la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'Etat sur le principe d'égalité. Pour une discussion plus approfondie de les notions d'effet direct et d'applicabilité directe des dispositions de la Constitution et de son application à l'article 23 de la Constitution, voy. I. HACHEZ, «L'effet de *standstill*...», *o.c.*, pp. 37 et s. et les références citées.

(182) Voy. en ce sens, à propos du droit à l'environnement, B. MATTHIEU, «La portée de la Charte pour le juge constitutionnel», *A.J.D.A.*, 6 juin 2005, p. 1171 : «*Privés d'effet direct, [certains droits] ne peuvent pas être utilisés sans la médiation du législateur, sous réserve de l'utilisation par le juge administratif des objectifs affirmés par la Charte dans le cadre d'un contentieux objectif*».

général de son libellé, l'exigence de seulement «poursuivre» les objectifs et non les réaliser ou encore la diversité des sources de droit international susceptibles d'en expliciter le contenu devraient conduire le juge à une certaine prudence et à ne sanctionner que les erreurs manifestes d'appréciation. C'est dire si l'étendue du contrôle sera limitée.

B. Le contrôle des lois, décrets et ordonnances non compatibles avec l'article 7bis

On a vu que le Constituant a délibérément choisi de ne pas placer le développement durable dans le Titre II de la Constitution de façon à le soustraire du contrôle direct par la Cour constitutionnelle (*supra*). Au contentieux objectif de la constitutionnalité des lois, décrets et ordonnances, aucun contrôle ne pourra donc être exercé directement par la Haute juridiction sur l'article 7bis.

L'on connaît cependant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, antérieure à 2003, concernant les droits de l'homme, dans laquelle elle s'est déclarée compétente, avant l'extension de ses compétences au Titre II, pour contrôler le respect de ces droits par le truchement du principe d'égalité et de non discrimination (183). S'il est vrai que l'article 7bis ne crée aucun droit et qu'en conséquence l'inégalité ne pourrait être déduite de la violation d'un tel droit, il n'est pas dit que la Cour constitutionnelle refusera de constater une inégalité de traitement à l'occasion d'un recours en annulation contre des normes visant à mettre en œuvre une politique jugée non compatible avec les objectifs d'un développement durable.

Si le non respect par le législateur d'obligations négatives semble pouvoir être contrôlé indirectement par ce biais, il semble en revanche beaucoup plus difficile, en l'absence de tout recours en carence devant la Cour constitutionnelle, d'envisager une sanction directe en cas de non respect par le législateur de ses obligations positives. L'on ne pourrait toutefois exclure que des requérants introduisent une action en responsabilité contre l'Etat belge ou l'une de ses composantes fédérées si le législateur retardait indéfiniment et sans motif valable l'adoption de mesures positives visant à poursuivre les objectifs du développement durable.

Enfin, rappelons qu'un contrôle pourrait être exercé par les cours et tribunaux sur les ordonnances bruxelloises par voie d'exception (art. 159 de la Constitution) en cas de violation manifeste de l'article 7bis, le contrôle pouvant s'effectuer sur toutes les dispositions de la Constitution (184).

(183) F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Larcier, 1996, pp. 90 et s.; S. DEPRE et V. OST, «La Cour d'arbitrage et les droits fondamentaux du Titre II de la Constitution», in *La Cour d'arbitrage vingt ans après*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 83 et s.

(184) Art. 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

C. *Le contrôle des actes administratifs non compatibles avec l'article 7bis*

Au contentieux objectif de la légalité des actes administratifs, la portée de l'article 7bis pourrait s'avérer plus étendue encore. Cette disposition s'impose en effet à toutes les autorités administratives relevant des collectivités visées directement ou implicitement par cette disposition dans l'exercice de ses compétences, soit chaque fois qu'elle prend formellement une décision, *qu'elle soit réglementaire ou individuelle*. En vertu du principe de hiérarchie des normes, tout acte administratif doit respecter l'article 7bis de la Constitution.

Il faut cependant souligner la difficulté de vérifier, dans nombre de cas, la compatibilité d'une décision individuelle «locale» avec les objectifs d'un développement durable, qui ne peuvent être définis qu'à une échelle globale ou régionale (*supra*). Ainsi par exemple, il pourrait s'avérer difficile de trouver une contradiction entre la délivrance d'un permis de construire une habitation et un objectif général de «protection de l'environnement». A l'échelle nationale ou régionale, les deux ne sont pas nécessairement incompatibles. Le Conseil d'Etat l'a reconnu dans son arrêt *Immomills* où il a refusé de considérer comme illégale l'affectation du site semi-naturel du Kauwberg en zone verte au Plan régional d'affectation du sol (PRAS) pour violation de l'objectif de promotion du logement fixé par le Plan régional de développement (PRD) au motif que cet objectif était fixé au niveau de la Région bruxelloise et non de la partie du territoire communal concernée (185). Il n'en reste pas moins que les règlements ainsi que certaines décisions individuelles de portée régionale pourraient très bien s'avérer incompatibles avec les objectifs d'un développement durable, voire avec ses principes si ceux-ci se voyaient reconnaître une valeur constitutionnelle grâce à l'article 7bis.

Pour peu qu'une contradiction puisse être mise en évidence, la décision — réglementaire ou individuelle — devrait pouvoir être soumise à un double contrôle, à savoir un contrôle direct par la section administration du Conseil d'Etat et un contrôle incident par les juridictions administratives et judiciaires (art. 159 de la Constitution). Certes, l'acte pourrait être pris sur une base légale qui elle-même ne respecte pas le prescrit de l'article 7bis. En principe, dans cette hypothèse, une question préjudicielle devrait être posée à la Cour constitutionnelle. Cependant, les limites de la compétence de la Cour constitutionnelle ne l'autorisent à juger de la constitutionnalité de la norme légale querellée (186) que si peut être invoquée simultanément, on l'a dit, une violation du principe d'égalité ou d'un droit fondamental. En revanche, si la norme légale qui sert de fondement à l'acte querellé ne viole

(185) CE, n° 153.077, 21 décembre 2005, *SA Immomills-Louis De Waele Development*.

(186) Art. 26, §1^{er}, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

pas elle-même l'article 7bis — ce qui pourrait être le cas lorsqu'elle laisse un large pouvoir d'appréciation à l'autorité —, le juge devrait pouvoir contrôler directement la conformité de l'acte en question à cette disposition. Enfin, n'ignorons pas le rôle de la Section de législation du Conseil d'Etat, qui devra vérifier systématiquement si les projets et, dans certains cas, les propositions de loi, décret et ordonnance et les projets d'arrêtés réglementaires qui lui sont soumis «*poursuivent les objectifs d'un développement durable*» et tiennent compte de la solidarité entre générations.

Encore une fois, ces contrôles visent essentiellement à vérifier le respect des obligations négatives par l'autorité administrative. Ils sont inopérants pour sanctionner le non respect des obligations positives qui pèsent sur celle-ci. Le recours en carence prévu par l'article 14, §3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pourrait éventuellement pallier cette lacune, pour autant qu'on puisse déterminer avec précision l'obligation qui n'a pas été respectée, ce qui sera loin d'être évident.

CONCLUSION

En insérant un nouveau Titre I^{er}bis et un nouvel article 7bis dans la Constitution, la révision du 25 avril 2007 n'a pas simplement modifié la structure de notre charte fondamentale. Elle y a introduit une nouvelle catégorie de disposition constitutionnelle, à savoir les «*objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions*». Ceux-ci s'apparentent à des finalités d'intérêt général assignées explicitement par le Constituant aux collectivités politiques de la Belgique fédérale dans l'exercice de leurs compétences respectives. D'autres Constitutions, en Europe et dans le monde, ont déjà franchi ce pas avant la nôtre.

Le premier objectif de politique générale inscrit dans la Constitution consiste, pour les collectivités de la Belgique fédérale, à «*poursuivre les objectifs d'un développement durable*». Dans un contexte de crise environnementale, sociale et économique mais aussi éthique, cette obligation prend un relief particulier. Elle fixe les priorités de l'action des pouvoirs publics. Elle leur impose de tenir compte d'égale façon des trois dimensions du développement durable et de la solidarité entre les générations.

Incontestablement, une règle juridique a été posée. Sa nature prescriptive et la possibilité de la sanctionner devraient ne pas laisser planer de doute sur cette question. Pour le surplus, il est très difficile de déterminer la nature et la portée exactes de l'article 7bis. Celui-ci ne paraît créer ni un droit subjectif, ni un droit fondamental, fût-il de la troisième génération. Le Constituant a été clair sur ce point. Il ne semble pas pour autant possible de qualifier l'article 7bis de «*directive constitutionnelle*», dont les autorités pourraient s'écarter moyennant motivation.

Il s'agit donc d'une règle de droit écrite à portée normative. Celle-ci semble impliquer des obligations à la fois négatives et positives dans le chef des différentes collectivités politiques, y compris décentralisées. D'une part, il imposerait aux pouvoirs publics de ne pas compromettre, par leurs décisions, la réalisation des objectifs du développement durable, à la manière du devoir de coopération loyale consacré par l'article 10 du Traité CE. Un effet de *standstill* pourrait également être déduit de l'article 7*bis*, même si son application pourrait soulever un problème de praticabilité. D'autre part, la disposition semble obliger, au minimum, les collectivités concernées à mettre en œuvre les objectifs du développement durable, étant entendu qu'elles disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer les mesures à prendre à cet effet et leur programmation dans le temps. En ce sens, l'article 7*bis* contribuerait incontestablement à garantir la protection des droits économiques, sociaux et culturels visés à l'article 23 de la Constitution, sans cependant imposer des devoirs nettement plus étendus que ceux qui découlent de cette dernière disposition.

Mais l'article 7*bis* pourrait avoir des effets plus étendus. Il ressort des travaux préparatoires qu'il prescrit un devoir d'intégration des politiques de développement et d'environnement. En vertu du principe d'intégration, les autorités sont tenues de prendre en considération les incidences de chaque décision sur les trois dimensions du développement durable, ce qui implique de procéder préalablement à leur évaluation. Des mesures d'ordre institutionnel sont également nécessaires. De façon plus substantielle, l'article 7*bis* implique *a priori* l'exigence d'assurer un «équilibre» entre les trois dimensions du développement durable, à savoir la croissance économique, la protection de l'environnement et le progrès social. Juridiquement, cette exigence pourrait se traduire par une obligation de garantir la proportionnalité des décisions prises au regard de leur impact sur les différentes dimensions du développement durable. L'on pourrait y voir le fondement d'un «principe de substitution», en vertu duquel toute décision visant un des objectifs du développement durable doit opter, en présence de solutions alternatives raisonnables, pour celle qui affecte le moins la réalisation des autres objectifs du développement durable. La portée de l'article 7*bis* serait ainsi non seulement procédurale mais aussi matérielle. Enfin, il n'est pas exclu non plus que l'article 7*bis* puisse constituer un fondement constitutionnel à l'obligation d'appliquer l'ensemble des principes du développement durable, y compris le principe de précaution.

L'effectivité de l'article 7*bis* risque cependant de pâtir de la faiblesse des contrôles susceptibles d'être exercés sur le respect de cette disposition. Dès lors qu'il ne confère aucun droit subjectif, il y a fort à parier que le juge lui niera tout effet direct. Certes, ceci n'exclut pas que des contrôles directs et indirects du respect de cette disposition puissent être effectués au Contentieux objectif, que ce soit devant la Cour constitutionnelle — par le tru-

chement du principe d'égalité — ou devant le Conseil d'Etat, ou encore par voie incidente devant le juge judiciaire à l'égard des règlements et ordonnances qui violeraient manifestement le prescrit de l'article 7*bis*. Il ne faut cependant pas exagérer la portée de ces contrôles. La marge d'appréciation laissée aux pouvoirs publics dans l'interprétation de la notion d'«objectifs d'un développement durable» ne permettra probablement jamais qu'un contrôle juridictionnel marginal.

C'est en définitive aux pouvoirs publics qu'il revient d'avoir le courage de concrétiser, par des mesures ambitieuses et, au besoin, impopulaires, les objectifs du développement durable. A l'heure du réchauffement climatique et de l'extension de l'extrême pauvreté, le symbole ne suffit plus.