

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ENTRE DANS LA CONSTITUTION

PAR

CHARLES-HUBERT BORN

ASSISTANT À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
AVOCAT AU BARREAU DE NIVELLES

DAMIEN JANS

MAÎTRE DE CONFÉRENCES INVITÉ À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES

ET

CHRISTOPHE THIEBAUT

ASSISTANT À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES

INTRODUCTION

Concept surmédiatisé et souvent galvaudé, le développement durable s'est imposé, depuis 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 (1). Fort de l'habilitation contenue dans la déclaration

(1) Sur ce concept, voy. par ex. V. TILMAN, «Le concept de développement durable», *Act. dr.*, 1998-2, pp. 269-362; 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; C. CANS, «Le développement durable en droit interne: apparence du droit et droit des apparences», *A.J.D.A.*, 2003, liv. 5, pp. 210-218. En Belgique, voy. K. DEKETELAERE, «Het juridisch kader inzake duurzame ontwikkeling [en milieu] in België», in M. FAURE, K. DEKETELAERE (dir.), *Ius Commune en Milieu-recht. 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).

de révision de la Constitution du 10 avril 2003 (2), le Sénat a proposé d'ancrer solennellement cet objectif fondamental dans la Constitution en adoptant, le 13 juillet 2006, une proposition de révision «*visant à insérer un titre 1^{er}bis et un article 7bis en vue d'inscrire dans la Constitution le développement durable comme objectif de politique générale pour l'État fédéral, les communautés et les régions*» (3). Cette proposition a été adoptée sans amendement par la Chambre des Représentants le 25 avril 2007. Elle est rédigée comme suit :

«*Dans la Constitution, il est inséré un Titre 1^{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 :*

«*Art. 7bis. – Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations*» (4).

Membre du Groupe de travail établi pour l'occasion au sein de la Commission des Affaires institutionnelles, le Professeur et Sénateur Francis Delpérée s'est prêté – de bonne grâce, avons-nous la faiblesse de croire – à l'exercice difficile consistant à rédiger la proposition. L'objet de la présente contribution n'est pas de commenter ici la technique de révision ô combien délicate consistant à insérer un nouveau titre dans la Constitution. Francis Delpérée a d'ailleurs déjà fort bien décrit la rigoureuse «*méthodologie constitutionnelle*» à laquelle il s'est astreint pour rédiger la proposition (5). Nous nous contenterons ici de poser, sans prétention, quelques jalons d'une réflexion sur la portée de l'entrée du développement durable dans la Constitution. Nous examinerons d'abord le contenu de la notion de développement durable dans le nouvel article 7bis (I), sa portée juridique (II) et enfin sa «*justiciabilité*» (III).

(2) *M.B.*, 10 avril 2003 (2^e éd.).

(3) Révision de la Constitution de MM. CORNIL et MARTENS, M^{me} TALHAOU, M. DELPÉRÉE, M^{mes} VAN de CASTEELE et de T^r SERCLAES et MM. H. VANDENBERGHE, MAHOUX et VANKRUNKELSVEN, *Doc. parl.*, Sén., sess. 2005-2006, n° 3-1778/1. Deux autres propositions ayant le même objet ont été introduites et discutées mais n'ont pas été retenues. Il s'agit des propositions suivantes : Révision de la Constitution de M. CORNIL, *Doc. Sénat*, Sén., sess. 2005-2006, n° 3-1422/1 ; Proposition de révision de la Constitution de M. MARTENS et M^{me} TALHAOU, *Doc. parl.*, sén., sess. 2005-2006, n° 3-1557/1.

(4) Révision de la Constitution du 25 avril 2007, *M.B.*, 26 avril 2007.

(5) F. DELPÉRÉE, «A propos du développement durable. Dix questions de méthodologie constitutionnelle», in G. de LEVAL, M. PÂQUES, V. d'HUART (dir.), *L'humanisme dans la résolution des conflits. Utopie ou réalité?*, *Liber Amicorum Paul Martens*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 223 et suiv.

I. – LE CONTENU DE L’OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE CONSTITUTIONNALISÉ

La constitutionnalisation de l’obligation pour les collectivités politiques de poursuivre *«les objectifs d’un développement durable»* dans l’exercice de leurs compétences soulève en premier lieu la question, incontournable, du contenu matériel à donner au développement durable. Celui-ci étant appelé à évoluer, il fut décidé, dans les travaux préparatoires, de ne pas le définir (A) mais de renvoyer au droit international pour en préciser le contenu, ce qui n’est pas sans susciter certaines interrogations (B) (6).

A. – *Un concept non défini à dessein dans l’article 7bis de la Constitution*

Alors que les premières propositions de révision de la Constitution contenaient une définition du développement durable (7), l’article 7bis commenté n’en comporte aucune. La majorité des membres du groupe de travail qui a rédigé la proposition adoptée 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»* (8). L’on ne saurait leur donner tort. 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*

(6) La présente section est tirée en partie de la recherche doctorale de C.-H. BORN.

(7) La proposition de M. CORNIL disposait que *«Dans l’exercice de leurs compétences, l’État fédéral, les communautés et les régions oeuvrent 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.

(8) Rapport. Doc. parl., sess. 2005-2006, n° 3-1778/2. p. 10.

rigides» (9). D'aucuns auraient néanmoins préféré l'indication explicite, dans l'article 7*bis*, des *principes* qui découlent du développement durable, tels que le principe de précaution ou d'équité entre générations (10). Sans doute cela aurait-il levé l'incertitude sur la valeur juridique que pourrait conférer l'article 7*bis* à ces principes (*infra*).

Bien que l'article 7*bis* ne définisse pas avec précision le développement durable, il n'en cite pas moins les trois principaux éléments qui sous-tendent ce concept en droit international (*infra*). 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 tant verticale qu'horizontale entre ces trois pôles cardinaux (11). L'ordre dans lequel les trois dimensions sont citées n'a pas 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*». En dépit de ce qu'ont pu soutenir certains intervenants (12), 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. 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 (13). Le devoir de poursuivre le développement durable s'étend donc aussi à la politique étrangère,

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

(10) Voy. l'intervention de M. PALLEMAERTS durant les auditions (Rapport, annexe III, *Doc. parl.*, Sén., sess. 2005-2006, n° 3-1778/2, p. 72).

(11) 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)» (Développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. 2005-2006, n° 3-1778/1, p. 5).

(12) Intervention de M^{me} DURANT (Ecolo), *Doc. parl.*, Sén., sess. 2005-2006, n° 3-1778/2, p. 13.

(13) Voy. F. DELPERÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 2000, n° 669.

y compris l'intégration économique, la coopération au développement et la protection de l'environnement (14).

Si elle a le mérite de la souplesse, l'absence de définition commune précise du contenu du développement durable dans la Constitution soulève une première 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 province et commune – sera-t-elle libre de se donner sa propre interprétation du développement durable, au risque de conduire à des politiques fondamentalement différentes d'une région, d'une province, d'une commune à l'autre? *A priori*, l'autonomie des collectivités à cet égard semble entière, pour autant qu'elles respectent les règles de répartition de compétences. Chacune dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour concrétiser l'objectif qui lui est imposé (15). Le texte ne cautionne-t-il pas cette interprétation en exigeant des autorités qu'elles poursuivent les objectifs d'«un» développement durable plutôt que «du» développement durable?

En réalité, une limite à ce pouvoir d'appréciation est posée par le Constituant lui-même. Le renvoi exprès fait par l'exposé des motifs au droit international doit conduire, selon nous, les collectivités politiques à définir leur politique de développement durable par référence aux objectifs et aux principes du développement durable tels que définis dans les textes internationaux, sus évoqués, quand bien même un contrôle direct par la Cour Constitutionnelle des lois, décrets et ordonnances ne serait pas organisé. D'autres contrôles sont d'ailleurs possibles, on le verra (*infra*, section 3). 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. L'adoption par la Conférence interministérielle du développement durable ad hoc (CIMDD) – qui rassemble les gouvernements fédéral, des régions et des communautés – de la «Stratégie nationale de déve-

(14) 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» (Développements, Doc. parl., Sén., sess. 2005-2006, n° 3-1778/1, p. 5).

(15) En ce sens, voy. l'intervention de M. PALLEMAERTS durant les auditions (Doc. parl., Sén., sess. 2005-2006, n° 3-1778/2, p. 70).

loppement durable» (SNDD) (16) le 6 décembre 2005 est à cet égard très encourageante. Bien qu'elle n'ait qu'une valeur politique, elle marque une étape capitale en vue de l'établissement d'une vision commune du développement durable. Celle-ci s'inspire directement des textes internationaux et communautaires en la matière. 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 (17). Elle devrait donc éviter une interprétation à plusieurs vitesses du concept de développement durable dans notre Etat fédéral.

B. – *Un contenu défini par référence au droit international*

En l'absence de définition précise du développement durable dans l'article 7bis, 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» (18). C'est donc vers ces textes qu'il convient de se tourner pour interpréter la notion de développement durable dans l'article 7bis. L'idée est heureuse. Il est prudent, *a priori*, de renvoyer aux textes fondateurs reconnus en droit international plutôt que d'essayer d'«inventer» une énième définition du développement durable, adaptée au contexte belge...

Le renvoi au *rapport Brundtland* était prévisible. Bien que l'idée d'un développement tenant compte de l'environnement figurât déjà dans d'autres instruments – comme la Déclaration de Stockholm (1972) (19) –, le célèbre rapport «*Notre avenir à tous*» de la Commission Brundtland (20) est unanimement considéré comme le document fondateur du concept de développement durable. Celui-ci y est défini comme «un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux

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

(17) Para. 19.

(18) Rapport, *Doc. parl.*, Sén., sess. 2005-2006, n° 3-1778/2, p. 10.

(19) Voy. les Principes 2 à 7.

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

leurs» (21). 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».

En d'autres termes, pour être «durable», le développement doit s'effectuer dans les limites écologiques de la capacité des écosystèmes (22) de façon à pouvoir répondre non seulement à nos besoins en ressources naturelles mais aussi à ceux des générations futures. A la dimension écologique de la durabilité, s'ajoute une dimension éthique, à savoir l'équité inter – et intragénérationnelle. 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 écho de ses préoccupations et explique son succès fulgurant auprès du monde politique (23). Un large pouvoir d'appréciation est donc laissé aux Etats et aux institutions communautaires pour en fixer le contenu, au travers de standards environnementaux, économiques ou sociaux – objectifs de qualité de l'eau, normes d'émission, protection des travailleurs, règles d'échanges, etc. –.

La véritable substance du concept de développement durable tient plutôt dans les principes généraux qu'il secrète. Leur valeur juridique est au demeurant plus aisément discernable (24). A cet égard, les travaux préparatoires de l'article 7*bis* renvoient à la *Déclaration sur l'environnement et le développement*, adoptée au Sommet de Rio le 13 juin 1992 (25). Ce texte marque une étape mar-

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

(22) 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).

(23) 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).

(24) Sur ces principes, voy. notamment A. BOYLE et D. FREESTONE, *op cit.*, 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.

(25) 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 suiv.

quante dans l'évolution du concept de développement durable, en ce qu'il définit pas moins de 27 principes à suivre pour atteindre cet objectif. En constante évolution, ces principes ont été développés dans d'autres instruments ultérieurs (26). Les travaux préparatoires de la proposition commentée en citent cinq qui se verraient «*accorder une place centrale*» dans notre ordre juridique, à savoir les 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'utilisation 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 (27) –. Tous ces «*principes*» ont un statut juridique variable en droit international, certains étant reconnus comme coutumiers, d'autres n'étant que des principes en voie d'émergence. Il n'est évidemment pas question d'en discuter ici.

Les travaux préparatoires de la proposition renvoient à d'autres textes «*de base*» adoptés au niveau mondial qui visent à donner un contenu substantiel au concept de développement durable dans les différents domaines relevant de l'économie, du social et de l'environnement. Il s'agit d'abord d'Action 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 à Johannesburg – qui visent

(26) Voy. par exemple la Déclaration sur les Principes directeurs du développement durable, adoptée par le Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 juin 2005 (Conclusions de la présidence du Conseil, 16 et 17 juin 2005, 10255/1/05 REV 1), qui fixe quatre objectifs et dix principes directeurs du développement durable, dont certains ne figurent pas dans la Déclaration de Rio (par exemple le principe du recours aux meilleures connaissances disponibles).

(27) 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.

à améliorer la mise en œuvre d'Action 21 par la définition d'objectifs quantitatifs et qualitatifs et d'un calendrier – ainsi que des 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 (28) –. La Stratégie nationale de développement durable (SNDD) (*supra*) fait également référence à la Déclaration du Millénaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (2000), qui fixe solennellement une série d'objectifs pour le siècle à venir, ainsi qu'à la Stratégie européenne de développement durable (SDD-UE), adoptée en 2001 (29). Tous ces textes 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.

Force est de constater que tous ces textes internationaux, aussi disparates soient-ils et en dépit de leur caractère non contraignant, voire purement politique, deviennent *a priori* une référence quasi-juridique pour interpréter l'article 7*bis*. Or celui-ci est, faut-il le rappeler, une «*norme*» constitutionnelle qui «*[doit] s'imposer à l'ensemble des pouvoirs publics de notre pays*» (30). Il est cependant 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 dans le chef des autorités. L'on peut notamment se demander si les «*principes*» découlant du développement durable – dont certains sont au demeurant déjà intégrés dans des normes légales (31) – reçoivent, par l'article 7*bis*, une valeur constitutionnelle. En d'autres termes, les autorités législatives et exécutives doivent-elles désormais tenir compte de ces principes lors de l'adoption de tout texte à valeur de

(28) Sur ces instruments, voy. M. PALLEMAERTS, «La Conférence de Rio : grandeur ou décadence du droit international de l'environnement?», *RBDI*, n° 1, 1995, pp. 175-223; P.-M. DUPUY, «Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle?», *RGDIP*, 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!», *AFDI*, 2002, pp. 592-623.

(29) COMMISSION EUROPÉENNE, *Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable*, Communication du 15 mai 2001 (COM(2001) 264), révisée le 13 décembre 2005 (COM(2005)658).

(30) Rapport, *Doc. parl.*, Sén., sess. 2005-2006, n° 3-1778/2, p. 10.

(31) Voy. par ex. les articles D.2 et D.3 du Livre Ier du Code de l'environnement (Région wallonne), qui consacrent respectivement les principes d'intégration et de précaution.

loi ou de règlement, voire à l'occasion de l'adoption de toute décision individuelle? Quelle valeur donner par ailleurs 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? Comment interpréter le calendrier de mise en œuvre du Plan de Johannesburg? Devront-ils être incorporés directement dans les stratégies de développement durable de chaque collectivité politique? Enfin, cette référence aux textes internationaux soulève également la question de la validité des définitions du développement durable déjà adoptées en droit interne (32) ainsi que du contenu des plans, programmes et stratégies déjà adoptés dans tous les domaines relevant du développement durable (33). Pourra-t-on critiquer des plans et stratégies qui n'intègrent pas l'ensemble des principes, voire des objectifs 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, la Stratégie nationale de développement durable 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 fondamental du développement durable? Les deux sections qui suivent donnent quelques éléments de réflexion à cet égard.

(32) 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^e). 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 D30 et suiv. 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).

(33) A savoir notamment, au niveau «*national*», 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.

II. – LA PORTÉE JURIDIQUE DE L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE CONSTITUTIONNALISÉ

L'article ajouté à la Constitution est neuf à deux titres au moins.

Par sa formulation, d'abord, puisqu'il impose aux collectivités politiques de poursuivre un «*objectif*». Par sa topologie dans l'édifice constitutionnel, ensuite, dès lors que cette originalité empêche l'article de s'inscrire sous un titre existant de la Constitution, et nécessite dès lors l'insertion d'un nouveau.

Ces deux nouveautés ont pour point commun qu'elles invitent à s'interroger sur la portée juridique du texte.

A. – *Portée juridique intrinsèque*

Comme déjà énoncé, le texte est ainsi libellé :

« 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 » (34).

D'emblée, l'on entendra sans doute que le développement durable a toujours été appréhendé par le droit comme un objectif politique, une ligne de conduite, un plan à suivre.

La Belgique n'a-t-elle pas signé la Déclaration de Rio, une loi n'était-elle pas directement consacrée au développement durable (35)? Cette dernière, on le sait, habilite le Roi à fixer un plan fédéral de développement durable par arrêté délibéré en Conseil des ministres, et ceci pour une durée de quatre années.

Aux termes de son article 3, «*ce plan, structuré (...), détermine les mesures à prendre au niveau fédéral en vue de la réalisation des objectifs du développement durable dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne de la politique en cette matière. Il tient compte des éléments de prospective à long terme*».

(34) *Doc. parl.*, Ch., sess. 2005-2006, n° 2647/01. Il s'agit du texte non modifié d'une des propositions déposées sur le banc du Sénat (*Doc. parl.*, Sén., sess. 2005-2006, n° 3-1778/1), dont Francis DELPERÉE est un des signataires.

(35) Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable, *M.B.*, 18 juin 1997. Voir aussi, pour la Région wallonne, le décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable, *M.B.*, 23 avril 1994.

Le développement durable lui-même y est défini 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*» (article 2, 1°).

Rien de neuf en apparence, donc, ni dans le contenu de la norme, ni dans sa formulation en termes de programme d'une politique générale.

Il s'agit cependant d'une disposition constitutionnelle. Formellement, l'on n'a donc pu envisager cette mise en chantier sans qu'une déclaration préalable (36) des Chambres le permette. Son premier examen pouvait être sénatorial – il l'a été! – et son adoption nécessitera le vote qualifié des deux Chambres.

Matériellement, toutefois, pourquoi donc apporter à cet objectif imposé aux collectivités politiques le concours de la Constitution? Tout comme les dispositions inférieures au même objet, l'article 7bis de la Constitution ne crée pas de droits et d'obligations pour les particuliers. Il n'évoque pas non plus un nouveau principe général de droit.

Mais il indique, et c'est là tout son sens, que «*le développement durable est l'affaire de tous*» (37).

Cependant, cet article, qui est appelé à s'inscrire sous un titre Ier bis intitulé «*Des objectifs de politique générale de la Belgique fédérale et de ses composantes*», qui impose aux décideurs – en ce compris locaux – d'évaluer toute action législative ou exécutive à l'aune de l'objectif du développement durable, n'est-il pas lui-même une disposition *politique*?

Il s'agit à tout le moins, pour adopter la terminologie politique, cette fois, de donner un signal fort, et pour citer Francis Delpérée, de «*se placer au rang des nations pionnières*» (38).

Il s'agit aussi de faire profiter le développement durable, dans ses innombrables définitions et commentaires, du bénéfice d'un texte

(36) Déclaration du 10 avril 2003, *M.B.*, 10 avril 2003.

(37) F. DELPÉRÉE, «A propos du développement durable. Dix questions de méthodologie constitutionnelle», *op. cit.*, p. 228.

(38) *Ibid.*, p. 227.

constitutionnel, par nature concis et synthétique. Il faut à ce titre saluer la résistance des auteurs de l'article 7*bis* aux velléités de leurs collègues, certes bien intentionnés, d'ajouter à la disposition, comme autant d'annexes, mille et une préoccupations venant à l'esprit lorsque de telles valeurs sont en débat. A la formule ramassée du *développement durable*, que l'on doit à Madame Brundlant, devait correspondre en effet, sous peine de la dénaturer, la concision d'un article constitutionnel.

Par sa portée générale et sa concision, l'article 7*bis* confère donc bien au développement durable une valeur ajoutée, même si la disposition «*relève de la partie la plus légère du texte constitutionnel*» (39).

Les principes du droit de l'environnement, tels que par exemple énoncés à l'article 174, §2, CE, pénètrent, spécialement par le biais du principe d'intégration, les autres domaines d'action (40), dès lors aussi les facettes du développement durable. A savoir, à s'en tenir à l'article 7*bis*, les «*dimensions*» non seulement environnementales, mais aussi sociales et économiques de la politique de l'Etat et de ses composantes.

En déduire que l'inscription du développement durable dans la Constitution revient à constitutionnaliser les principes du droit de l'environnement, en élargissant de surcroît sensiblement leur champ d'application, est sans doute aller vite en besogne.

L'on ne pourrait s'empêcher, cependant, de voir un parallélisme entre le rôle d'orientation des principes du droit de l'environnement et celui d'«*objectif de politique générale*» du titre Ier *bis*, projeté, de la Constitution. En d'autres termes, si l'objectif que la Constitution oblige à poursuivre est le développement durable, les moyens en seront, notamment, les principes qui ont trouvé pour terreau le droit de l'environnement.

(39) F. DELPÉRÉE, «A propos du développement durable. Dix questions de méthodologie constitutionnelle», *op. cit.*, p. 226.

(40) Notamment C.J.C.E., 24 novembre 1993, *Mondiet c/ Armement Islais SARL*, aff. C-405/92, *Rec.*, 1993, p. I-06133; C.J.C.E., 5 juillet 1998, *Royaume-Uni c/ Commission*, aff. C-180/96, *Rec.*, 1998, p. I-02265; N. DE SADELEER, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 250 et suiv.; Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution, COM (2000) 1 final, 2 février 2000, p. 9.

B. – Développement durable et droits fondamentaux

Il s'agit, enfin, d'une disposition qui contient plus une obligation de moyen (41), faite aux collectivités politiques, que de résultat. En outre, le développement durable est poursuivi *«dans ses dimensions sociale, économique et environnementale»*. L'on ne peut s'empêcher, notamment pour ces raisons, d'établir une comparaison avec les droits économiques et sociaux de l'article 23 de la Constitution.

Et de très vite s'apercevoir qu'ici plus qu'ailleurs comparaison n'est pas raison.

L'article 23 commence par le mot *«chacun»*. Chacun, en l'occurrence, *«a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine»*. Et c'est pour garantir ce droit que *«la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice»*.

- L'on sait que ces droits fondamentaux sont dits *«de la deuxième génération»*. Ils requièrent, pour trouver effectivité, une intervention des pouvoirs publics. Ils ne connaissent pas d'application directe, ou plus exactement d'effets immédiats (42).

L'article 7*bis* s'inscrit dans une autre perspective. Il vise un objectif politique et collectif, là où l'article 23 crée une potentialité juridique et individuelle. L'article 7*bis* concerne et canalise toute forme d'exercice des compétences de toute composante de l'Etat. L'article 23 s'adresse aux pouvoirs législatifs de l'Etat, des communautés et des régions.

- L'article 23 garantit les droits fondamentaux sociaux et culturels *«sous réserve des obligations correspondantes»*. Ce sont donc également des droits-fonction. A s'en tenir au droit à la protection d'un envi-

(41) Telles les obligations qu'induit le droit à la *protection* d'un environnement sain ou à la *protection* à la santé, et non à l'environnement ou à la santé. Sur ceci, voir D. JANS, *Droit de l'environnement et nuisances industrielles. Approche comparée avec le droit du travail*, Bruxelles, La Charte, 2007, pp. 338 et suiv.

(42) Comme l'a souligné Francis DELPERÉE, dans sa participation à un autre chantier constitutionnel d'ampleur, l'effet direct des droits fondamentaux doit plus précisément s'entendre de l'application immédiate. En effet, la question de l'effet direct se pose à l'analyse de l'application en droit interne de dispositions de droit international auxquelles l'Etat a souscrit. En l'espèce, il s'agit plus exactement de l'absence de droit subjectif découlant des droits économiques et sociaux tels qu'énoncés par l'article 23 de la Constitution sans concrétisations législative et exécutive, lesquelles sont précisément appelées de ses vœux par le Constituant, au titre des droits protégés par ledit article 23. (F. DELPÉRÉE, Exposé à la Commission de révision de la Constitution du Sénat, *Doc. parl.*, Sén., S.E. 1991-1992, 100-2/4^o, p. 101).

ronnement sain, le plus proche conceptuellement du développement durable, c'est un droit qui est aussi un devoir «*incombant à chacun, personne privée, entreprise, groupements d'intérêts collectifs et pouvoir public de collaborer à la protection des milieux naturels*» (43). Ces obligations participent de l'idée que si «*le devoir de l'individu par rapport à la première génération de droits se limite généralement à reconnaître les droits des autres, (en revanche) les droits de la seconde génération se rattachent automatiquement et indissolublement au droit du citoyen de collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit*» (44). Dès lors que l'article 7bis ne crée pas de droit, et n'appelle pas les collectivités politiques à en octroyer, il n'y a pas non plus d'obligation correspondante. On peut, bien entendu, le regretter, le développement durable ne pouvant faire l'économie de comportements individuels tendus dans cette direction.

Les droits fondamentaux de l'article 23 et l'article 7bis ne sont pas pour autant étrangers.

D'une part, «*l'objectif*» du développement durable sera poursuivi aussi par les collectivités politiques lorsqu'il s'agira de donner effet aux droits énumérés à l'article 23. La création d'un titre Ier bis dans la Constitution est à cet égard éloquent. Le développement durable n'est pas, on s'en doute, une composante de la Belgique, pour ne pas appartenir au titre I^{er}. Il ne s'inscrit pas non plus sous le titre II – comme on l'a vu – et n'interfère donc pas non plus dans la qualité de belge et dans leurs droits. Placé entre les deux, l'article 7bis ne postule-t-il pas, par sa situation dans l'ensemble de l'édifice, qu'il indique la voie que les autorités visées au titre Ier ont à suivre s'agissant, notamment, de la protection des droits visés au titre II?

D'autre part, il n'est pas exclu que les effets «*indirects*» – ou les «*applications médiate*s», pour demeurer fidèle à l'enseignement du Professeur Delpérée – des droits fondamentaux de la deuxième génération s'attachent au dispositif de l'article 7bis en projet. Ces applications s'entendent de l'obligation de *standstill* (45), de la fonc-

(43) F. OST, «Un environnement de qualité : droit individuel ou responsabilité collective?», *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 24.

(44) *Doc. parl.*, Sén., sess. 1993, 100-2/3^o, p. 11.

(45) L'obligation de *standstill*, ou «*effet cliquet*» s'oppose «à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général» (C. A., n^o 150/2004, 15 septembre 2004, pt. B. 12, *Amén.*, 2005, pp. 129 à 140 et note I. HACHEZ, «La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : «Cachez ce *standstill* que je ne saurais voir!»); *id.*, thèse de doctorat soutenue le 12 février 2007 aux Facultés universitaires Saint-Louis et D. JANS, *op. cit.*, p. 339.

tion de directive d'interprétation, spécialement à l'égard des juridictions et, combinées avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de la protection contre toute discrimination (46).

Peut-on dès lors exclure, sous cet angle, que les dispositions, quelles que soit leur nature, adoptées par l'Etat et ses composantes ne fasse un jour l'objet d'un contrôle juridictionnel de leur respect de l'article 7*bis*, à l'instar des droits garantis à l'article 23 ?

III. – LA «JUSTICIABILITÉ» DE L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE CONSTITUTIONNALISÉ

La règle est posée, sa valeur est esquissée. Mais, «*si l'on veut prendre la règle constitutionnelle au sérieux*» (47), encore faut-il s'interroger sur ses garanties juridictionnelles. La question revient à se demander si un juge sera chargé de veiller au respect de la règle et, dans l'affirmative, quel contrôle il exercera. Il est aussi vrai que «*même si le gendarme n'est pas en mesure de sévir, le signal de priorité est bel et bien établi*» (48).

L'analyse de la «*justiciabilité*» de la règle nouvelle oblige d'abord à en identifier, de manière précise, les destinataires (A). Les actes, au travers desquels le développement durable devra être poursuivi, pourront ainsi être ébauchés. En fonction de ceux-ci, le juge dont ils sont «*justiciables*» pourra être déterminé (B).

A. – Les destinataires de la règle

On l'a déjà dit, les destinataires de la règle sont des collectivités politiques. Mais, quelles collectivités et, au sein de celles-ci, quelles autorités ? Les discussions en témoignent. La volonté est bien d'astreindre le plus grand nombre de collectivités à l'obligation nouvelle (49).

(46) H. DUMONT, «L'apport des droits fondamentaux au droit de l'environnement, de l'urbanisme et du logement», *Amén.*, 1996, n° spécial p. 288.

(47) F. DELPERÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, p. 95.

(48) F. DELPERÉE, «A propos du développement durable. Dix questions de méthodologie constitutionnelle», *op. cit.*, p. 226. A propos du contrôle du respect de la disposition constitutionnelle nouvelle, il a, en ce sens, été précisé qu'il ne fallait pas en faire une «*fixation*» ou encore que l'absence de contrôle ne signifie pas pour autant que la règle nouvelle n'aurait «*aucune efficacité juridique*».

(49) Rapport, *Doc. parl.*, Sén., sess. 2005-2006, n° 3-1778/2, p. 14. En ce sens, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2006-2007, n° 51-2647/004, p. 7.

Sont visés, en premier lieu, «*l'Etat fédéral, les communautés et les régions*». Mais, pas les seuls législateurs fédéral, communautaires et régionaux. Il s'agit bien de ces collectivités politiques dans toutes leurs composantes qu'elles soient législatives ou exécutives, voire même judiciaire (50). Toutes doivent concourir à l'objectif du développement durable. Pour les pouvoirs législatifs et exécutifs, ils le feront par le biais de leurs actes, que ceux-ci revêtent une portée législative, réglementaire ou individuelle. Pour le juge, le développement durable apparaîtra en filigrane du travail d'interprétation des normes auquel il doit se livrer. Pour illustrer le propos, un parallèle peut être fait avec les droits à la santé et à la protection d'un environnement sain, inscrits à l'article 23 de la Constitution. Le Conseil d'Etat considère, en effet, que le préjudice, requis pour qu'il puisse ordonner la suspension d'un acte, est «*grave*» lorsqu'il touche à ces droits fondamentaux (51).

L'Etat fédéral et les collectivités fédérées ne sont pas les seules collectivités politiques de Belgique. Il en est d'autres, non visées par l'article 7*bis*. L'on songe aux collectivités locales et, plus particulièrement, aux provinces et aux communes. Le silence du texte les dispense-t-elles de la poursuite du développement durable? Autrement dit, les institutions locales, dans l'élaboration de leurs actes, peuvent-elles passer sous silence le développement durable? Nous ne le pensons pas. Certes, il s'agit de collectivités politiques autonomes. Mais, conséquence de leur caractère décentralisé, elles demeurent aussi «*subordonnées*» (52). Le lien de subordination tient au contrôle de tutelle – ordinaire ou spécifique – auxquelles leurs actes réglementaires et individuels sont astreints, contrôle exercé par les collectivités auxquelles l'article 7*bis* s'adresse directement. Si la poursuite du développement durable lie ces dernières, il s'imposera aussi à elles lorsqu'elles exercent le contrôle de tutelle et, *in fine*, aux autorités décentralisées (53). A défaut, les collectivités locales verront, tout simplement, leurs actes censurés par l'autorité de tutelle. Et ce, parce

(50) L'article 7*bis* en projet ne fait d'ailleurs pas référence, à l'inverse de l'article 23 de la Constitution, à «*la loi, (au) décret ou (à) la règle visée à l'article 134*».

(51) C.E., 6 mars 2000, BAETEN, n° 85.836. Ce qui ne dispense pas le requérant de produire des éléments de nature à démontrer la gravité du préjudice qu'il invoque (C.E., 28 mars 2002, *Ville de Huy*, n° 105.306).

(52) F. DELPERÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 83. Voy. aussi, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2006-2007, n° 51-2647/004, p. 7.

(53) F. DELPERÉE, «A propos du développement durable. Dix questions de méthodologie constitutionnelle», *op. cit.*, p. 228.

qu'ils méconnaîtraient la «*loi*» entendue dans son sens le plus large, en ce compris donc la Constitution, ou «*l'intérêt général*».

B. – *Quel juge pour quel contrôle?*

En premier lieu, la règle nouvelle s'imposera aux législateurs. Ils adoptent des lois, des décrets ou des ordonnances. Ces normes sont soumises au contrôle de constitutionnalité de la Cour constitutionnelle. Pareil contrôle n'est, on le sait, pas absolu. Il ne s'exerce que par rapport aux dispositions limitativement énumérées, dites aussi «*normes de référence*». L'article 7bis n'en fait pas partie. *A priori*, le rôle du juge constitutionnel paraît donc exclu. Mais, cela signifie-t-il pour autant que tout contrôle est proscrit? Nous ne le pensons pas. On connaît l'interprétation large, faite par le juge constitutionnel, de sa compétence par le truchement des principes d'égalité et de non-discrimination (54). La Cour d'arbitrage, par une lecture combinée avec les dispositions dont elle assure le respect – les articles 10, 11 ou 23 de la Constitution, par exemple – devrait être en mesure de connaître de l'article. Ce faisant, le juge constitutionnel pourrait y déceler une obligation *standstill* (55). Obligation qui s'oppose à ce que «*le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général*». Telle est la volonté affichée. Le respect de l'obligation ne paraît pas pour autant aisé. Le texte en projet fait, en effet, référence au développement durable dans trois dimensions : ses dimensions économique, sociale et environnementale. Il est pourtant des cas dans lesquels ces dimensions pourraient entrer en conflit. Si, pour un motif environnemental, un législateur régional venait à interdire l'exploitation de tel établissement industriel, pareille décision pourrait, par contre, avoir un effet négatif sur l'emploi, et donc sur les dimensions économique et sociale du développement durable (56). La possibilité

(54) F. DELPERÉE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Larcier, 1996, pp. 90 et suiv.; S. DEPRÉ 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 suiv.

(55) Tout comme il vient d'ailleurs de le faire, de manière expresse, à propos du droit à un environnement sain inscrit à l'article 23 de la Constitution (C.A., 14 septembre 2006, n°137/2006, *J.T.*, pp. 149 et suiv., et observations I. HACHEZ, «Lorsque la Cour d'arbitrage et *standstill* se rencontrent»).

(56) Sur les conflits qui peuvent naître entre des droits garantis par l'obligation de *standstill*, voy. I. HACHEZ, «La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : «Cachez ce *standstill* que je ne saurais voir!», *Amén.*, 2005/2, p. 137, et D. JANS, *op. cit.*, pp. 370 et suiv.

de régression pour des «*motifs liés à l'intérêt général*» et, partant, le principe de proportionnalité ne paraissent pas à même d'éviter l'obstacle. Selon le vœu même des auteurs de la proposition, les trois dimensions sont, en effet, placées sur un «*pied d'égalité*». Aucune ne l'emporte donc sur l'autre. Autrement dit, une régression sensible dans un secteur particulier, à l'instar de l'économie, ne pourrait être justifiée par une avancée dans le secteur environnemental ou social. Ainsi vue, l'obligation de *standstill* ne pourrait-elle conduire à «*une apathie, voire une paralysie du pouvoir législatif*» (57)? Ne faudrait-il pas plutôt alors interpréter l'article 7*bis* à la lumière de sa substance, des principes qu'il secrète, comme le principe d'intégration? Principe qui prescrit de prendre effectivement en considération, dans le processus décisionnel, chaque dimension du développement durable. Ou, ne faudrait-il pas plutôt lire l'article 7*bis* comme une application particulière du principe de proportionnalité, principe qui imposerait d'opérer un savant dosage entre les trois dimensions du développement durable?

En deuxième lieu, l'article nouveau s'impose aux autorités dotées d'un pouvoir réglementaire. Les actes réglementaires sont justiciables du Conseil d'Etat ainsi que des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. Conséquence de la hiérarchie des normes, ces règlements doivent être conformes à toute norme supérieure et donc à la Constitution (58). Bien souvent, un règlement n'est qu'une mesure d'exécution d'une disposition législative. Si le règlement apparaît fidèle à son fondement législatif, le juge interrogera alors le juge constitutionnel sur la constitutionnalité de ce fondement, sans oublier de faire le détour par une «*norme de référence*». Mais, encore faut-il que la norme législative puisse être appréhendée à la lumière de l'article 7*bis*. Encore faut-il, en d'autres termes, qu'elle recèle des indications en rapport avec le développement durable, qu'une comparaison soit possible. Tel serait le cas de la loi qui n'imposerait, pour l'adoption d'un règlement, que la seule prise en considération de la dimension économique. Par contre, si la disposition législative ne peut être lue au regard de l'article 7*bis*, il appartiendra au juge, qu'il soit administratif ou judiciaire, de se livrer au contrôle direct de la constitutionnalité du règlement. Le contrôle de constitution-

(57) I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 136.

(58) Const., art. 159; F. DELPERÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, *op. cit.*, pp. 97 et 98; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 776.

nalité ainsi exercé pourrait être plus large que celui exercé par le juge constitutionnel. Le juge judiciaire ou administratif ne devra plus faire le détour par une quelconque «*norme de référence*». Il pourrait considérer que son contrôle n'est pas limité au seul contrôle du respect de l'obligation de *standstill*. Il pourrait, tout simplement, censurer le règlement qui ne respecte pas le prescrit de l'article 7*bis*, à l'instar du règlement qui ne ferait pas apparaître une prise en considération des trois dimensions du développement durable.

En troisième lieu, les autorités, soumises à l'article 7*bis*, prennent des actes individuels. Tout comme les actes réglementaires, ils sont susceptibles d'être censurés par le Conseil d'Etat et par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. Les actes individuels s'inscrivent aussi dans la hiérarchie des normes au sommet de laquelle figure la Constitution. L'auteur de l'acte pourrait, une fois encore, être tenté de se retrancher derrière l'acte réglementaire ou la norme législative qui fonde son intervention. Le juge examinera alors la conformité de l'acte individuel à son fondement. Au besoin, il censurera l'acte réglementaire ou, confronté à une disposition législative, il interrogera le juge constitutionnel. Mais, à nouveau, la norme supérieure devra pouvoir être lue à la lumière de l'article 7*bis*. A défaut, le juge exercera, sur l'acte individuel, un contrôle direct de constitutionnalité. Deux remarques s'imposent. D'une part, on ne parlera plus d'obligation de *standstill*. L'acte individuel vise à régir une situation particulière. Il ne peut donc, par essence, réduire «*le niveau de protection offert*». L'obligation de *standstill* cédera, cette fois, le pas au principe d'égalité. Principe qui veut que, face à deux situations comparables, l'autorité adopte une même position, qu'elle respecte, en quelque sorte, une ligne de conduite. A défaut, l'acte contrevient au principe d'égalité. D'autre part, l'article 7*bis* aura une incidence plus importante encore sur l'acte individuel que sur le règlement. Il n'imposera pas seulement de prendre en considération les trois dimensions du développement durable. Il obligera aussi l'autorité à faire apparaître, dans la motivation même son acte (59), cette prise en considération.

(59) Conséquence de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs individuels, imposée par la loi du 29 juillet 1991.

CONCLUSION

Lors de la toute première version de la présente contribution, nous nous interrogeons sur le risque de mener pareille entreprise. Fallait-il se livrer à un commentaire de l'article 7*bis*, alors qu'il n'en était encore qu'à l'état de simple projet adopté par le seul Sénat ? Depuis, les choses ont évolué. Face à la perspective de la dissolution, la Chambre des représentants voulait aboutir avant la fin de la législature. Voulait d'ailleurs aboutir « *à tout prix* ». Les discussions en témoignent. Toute tentative d'amendement est rejetée. Elle obligerait à un nouveau détour par le Sénat, difficilement conciliable avec l'échéance de la dissolution. Rien n'est pour autant acquis. Déjà, la déclaration de révision de la Constitution intègre-t-elle la possibilité de réviser l'article 7*bis*... signe d'une compensation faite à ceux qui souhaitaient, malgré l'imminente dissolution, modifier le texte.

Cette précision donnée, qu'il nous soit permis de conclure par trois observations.

La première. Dans son contenu, l'article 7*bis* se veut sobre. Plutôt que de donner une nouvelle définition du développement durable et d'établir une liste de principes à suivre, il se contente, par le biais des travaux préparatoires, de renvoyer au droit international et en particulier au Rapport Brundtland et à la Déclaration sur l'environnement et le développement, adoptée à Rio en juin 1992. Si cette absence de définition a le mérite de la souplesse, elle n'en soulève pas moins la question de la cohérence des politiques respectives des collectivités destinataires de la norme, chacune se fiant à sa propre interprétation du concept de développement durable. Une coopération à tous les niveaux de pouvoirs, déjà entreprise au travers de la Stratégie nationale du développement durable, est éminemment souhaitable. La référence aux textes internationaux donne par ailleurs à ceux-ci un poids certain dans l'interprétation à donner à l'article 7*bis*, ce qui n'est pas sans soulever la question de la valeur juridique à donner, suite à cette constitutionnalisation du développement durable, aux principes qu'ils énoncent, comme les principes d'intégration ou de précaution.

La deuxième. La disposition constitutionnelle impose aux collectivités un objectif politique. C'est une première. La nécessité de créer un titre nouveau dans la Constitution en fait foi. L'on peut

dès lors s'interroger, bien entendu, sur le sens même de la démarche. Fallait-il constitutionnaliser le développement durable? La démarche présente, à tout le moins, un double intérêt : synthétiser la notion, car un article constitutionnel ne pourrait s'accommoder de la verve féconde des très nombreux commentateurs du développement durable, d'une part, et exprimer solennellement la vocation universelle et participative de ce même développement, d'autre part. Ceci ne signifie pas que l'article crée des droits et des obligations correspondantes. Le développement durable n'est pas un droit fondamental, toute génération confondue.

La troisième. La «*justiciabilité*» de la disposition constitutionnelle demeure incertaine. La volonté des auteurs de l'article 7*bis* est de limiter le contrôle des juges. On connaît la faculté de résistance dont certains juges font preuve. Qui ne se souvient en effet pas de la volonté de limiter le contrôle du juge sur le droit à la protection d'un environnement sain inscrit à l'article 23? Mais, qui ne se souvient pas non plus de l'interprétation conférée à ce droit par certains juges? D'aucuns n'hésitant pas à y déceler un droit subjectif, d'autres y voyant encore la consécration constitutionnelle du principe de précaution (60). Face à ce constat, il paraît difficile d'appréhender l'exacte «*justiciabilité*» de l'article 7*bis*. Elle dépendra, avant tout, du juge qui y sera confronté. Ne doutons pas que certains lui réserveront une interprétation extensive.

(60) C.E., 10 avril 2003, *s.a. Mobistar*, n° 118.214; à ce sujet, M. PÂQUES, «Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : chronique d'une naissance annoncée», *J.T.*, 2004, pp. 169 et suiv.