

Éric Buge

## La myopie des démocraties

### Les Parlements face aux enjeux de long terme

**E**n dépit de nombreux travaux récents sur les rapports du Parlement au temps, la question spécifique de la prise en compte du long terme ou du temps long dans la procédure législative demeure peu étudiée. L'enjeu qui retient le plus l'attention est en effet celui de la temporalité de la procédure législative en elle-même<sup>1</sup> – avec parfois l'idée d'en limiter une durée jugée excessive – davantage que celle des modalités de prise en compte des enjeux de long terme dans l'élaboration de la loi.

Pourtant, avec le développement des sciences et des technologies, notre époque est marquée par l'omniprésence des questions de long terme, voire de très long terme. Ainsi, des thématiques comme celles de la gestion des déchets nucléaires, dont la durée de vie peut atteindre plusieurs centaines de milliers d'années, du changement climatique (qui se mesure au moins en centaines d'années) ou de l'érosion de la biodiversité (qui pourrait mettre des millions d'années à se reconstituer) nécessitent d'anticiper les conséquences des politiques présentes dans le futur. Il n'est plus possible d'ignorer ces enjeux, à une époque où l'humanité serait devenue l'équivalent d'une force naturelle<sup>2</sup> et où elle a provoqué un changement d'ère géologique, avec l'entrée dans l'anthropocène<sup>3</sup>.

On peut distinguer, à la suite de Dominique Bourg, le long terme comme une échelle temporelle recouvrant « celle des siècles et millénaires » et en premier lieu celle qui concerne les évolutions « des grands paramètres physiques et biologiques du système-Terre<sup>4</sup> ». Par distinction, le « futur proche » peut désigner un horizon temporel de quelques années ou quelques dizaines d'années. C'est par exemple celui de l'évolution de la dette publique ou du système de retraite, par distinction de

---

<sup>1</sup> B. RIDARD, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative. Étude comparée : Allemagne, France, Espagne, Royaume-Uni*, Paris, Institut universitaire de Varennes, 2018 et E. CARTIER et G. TOUTLEMONDE (dir.), *Le Parlement et le temps*, Paris, Institut universitaire Varenne, 2017. V. aussi les rapports élaborés dans le cadre des *Rendez-vous des réformes* de l'Assemblée nationale, notamment ceux relatifs à la procédure législative [[http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/pour-une-nouvelle-assemblee-nationale-les-rendez-vous-des-reformes-2017-2022/procedure-legislative-et-droits-de-l-opposition/\(block\)/46545](http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/pour-une-nouvelle-assemblee-nationale-les-rendez-vous-des-reformes-2017-2022/procedure-legislative-et-droits-de-l-opposition/(block)/46545)].

<sup>2</sup> Michel Serres écrivait il y a déjà trente ans : « il existe désormais des lacs d'hommes, acteurs physiques dans le système physique de la Terre » (M. SERRES, *Le contrat naturel*, Paris, Flammarion, 1992 [1990], p. 37).

<sup>3</sup> J. TREMMEL, « The Anthropocene Concept as a Wake-Up Call for Reforming Democracy », in T. HICKMANN *et al.* (dir.), *The Anthropocene Debate and Political Science*, Abingdon, Routledge, 2018 [[https://www.researchgate.net/profile/Joerg\\_Tremmel2](https://www.researchgate.net/profile/Joerg_Tremmel2)].

<sup>4</sup> D. BOURG, « Gouverner le long terme », *La Pensée écologique*, 8 octobre 2017 [<https://lapenseeecologique.com/gouverner-le-long-terme/>].

la temporalité propre à l'érosion de la biodiversité ou au changement climatique. Si les enjeux environnementaux semblent prédominants dans les effets à long terme de l'activité humaine, des domaines comme la bioéthique ou l'intelligence artificielle peuvent porter sur des temporalités analogues, en tant que les technologies sous-jacentes sont susceptibles de modifier le substrat même de l'humanité. Ces différents enjeux ont comme caractéristiques communes de déployer leurs effets sur le très long terme et d'induire une forte irréversibilité : quand des déchets nucléaires ont été produits ou que la biodiversité s'est érodée, il est impossible, ou très long, de revenir à l'état antérieur<sup>5</sup>.

Or, un reproche qui a été fait de longue date aux institutions démocratiques<sup>6</sup> est de peiner à prendre en compte les enjeux de long terme. Pierre Rosanvallon a employé à ce sujet l'expression de « myopie des démocraties<sup>7</sup> », qui traduit le sentiment, qui ne cesse de s'affirmer, de court-termisme des politiques publiques et, à l'heure des réseaux sociaux, d'immédiateté des décisions. L'exemple du changement climatique, rappelé par Dominique Bourg, montre les insuffisances des institutions actuelles à prendre en compte efficacement ces enjeux : la première alerte scientifique officielle portant sur cette question date de 1965 et dès 1985, soit trois années avant la constitution du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), un consensus scientifique existait sur cette question<sup>8</sup>. Pour lui, « une chose semble [...] acquise, nos démocraties n'ont pas su gérer les enjeux de long terme, et ne le savent toujours pas. Et rien ne nous dit qu'à institutions constantes, elles sauront faire mieux ». Il invite en conséquence à « construire de nouveaux principes et une nouvelle gouvernance ». Dans la même perspective, Jörg Tremmel estime que « nos institutions politiques, telles que nous les connaissons, ont été conçues pendant et pour l'holocène. Le passage à une nouvelle phase géologique nécessite une réforme de ces institutions, en l'occurrence du parlementarisme<sup>9</sup> ».

Depuis quelques dizaines d'années, la question de la prise en compte des conséquences à long terme et des irréversibilités induites par les politiques publiques a fait l'objet de réflexions théoriques, qui se sont, pour certaines, traduites par des modifications institutionnelles et notamment par des adaptations de la procédure législative. La loi a en effet vocation à édicter des normes générales et durables régissant les principaux domaines de la vie collective. Elle est donc particulièrement concernée par la nécessité de prendre en compte le long terme dans l'élaboration des politiques publiques. L'objet de la présente contribution est d'analyser

---

<sup>5</sup> Sur cette notion d'irréversibilité, v. M. CALLON, P. LASCOUMES et Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.

<sup>6</sup> Par convention, on emploiera le terme de « démocratie » comme désignant les démocraties représentatives contemporaines.

<sup>7</sup> P. ROSANVALLON, « Le souci du long terme » (2010), in D. BOURG et A. FRAGNIÈRE (dir.), *La pensée écologique*, Paris, PUF, 2014, p. 836. Il écrit ainsi : « Les régimes démocratiques ont du mal à intégrer le souci du long terme dans leur fonctionnement » (*ibid.*).

<sup>8</sup> D. BOURG, « Gouverner le long terme », *op. cit.*

<sup>9</sup> J. TREMMEL, « The Anthropocene Concept as a Wake-Up Call for Reforming Democracy », *op. cit.*, p. 12. Pour un constat analogue, v. D. BOURG (dir.), *Pour une 6<sup>e</sup> République écologique*, Paris, Odile Jacob, 2011.

ces évolutions qui peuvent sembler disparates pour en dégager les principales lignes de force<sup>10</sup>.

Après avoir exposé les relations difficiles qu'entretiennent les Parlements avec le long terme (I), nous présenterons trois grands types de mécanismes imaginés pour inciter à une meilleure prise en compte du long terme dans la procédure législative : l'amélioration de l'information du Parlement sur ces questions souvent complexes (II), l'édiction de normes constitutionnelles ou internationales imposant au Parlement la prise en compte de ces enjeux (III) et la création d'instances externes au Parlement chargées spécifiquement de ces questions (IV). Se dessinent ainsi trois logiques : délibérative, normative et délégative.

## I. LES RELATIONS COMPLIQUÉES DES PARLEMENTS ET DU LONG TERME

Si la procédure législative, au sein des Parlements, a normalement pour but de permettre l'élaboration de normes durables et réfléchies (A), certaines de ses caractéristiques induisent des tendances au court-termisme (B).

### A. Les vertus de la délibération parlementaire dans la prise en compte des enjeux de long terme

Dans la procédure d'élaboration de la loi, le moment parlementaire, qui en constitue le cœur, est *a priori* celui qui, du fait de ses procédures, doit le mieux permettre la prise en compte des enjeux de long terme<sup>11</sup>. Au moins trois arguments peuvent être mobilisés à l'appui de cette assertion.

En premier lieu, la loi est une norme non seulement générale mais aussi durable, au sens où elle est faite pour demeurer et ne saurait être une décision de circonstance. Ainsi que l'écrivait Portalis dans son *Discours préliminaire au premier code civil des Français*, « la perpétuité est dans le vœu des lois<sup>12</sup> ». On reconnaît justement les grandes lois à leur caractère pérenne, aux grands principes qui perdurent dans le temps, que l'on pense, par exemple, à la loi de 1901 sur la liberté d'association ou à celle de 1905 de séparation des Églises et de l'État. Plus récemment, la loi a également été l'outil de la planification et de l'orientation. Les plans quinquennaux étaient déterminés par la loi, laquelle devait déterminer « pour une durée de cinq ans les choix stratégiques et les objectifs ainsi que les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats attendu<sup>13</sup> ». Dans une optique voisine, mais moins systématique et plus sectorielle, les lois d'orientation « déterminent les objectifs de l'action de l'État », sur le fondement de la Constitution<sup>14</sup>. La loi est ainsi le vecteur

---

<sup>10</sup> On se concentrera ici sur la procédure législative, et ignorant les autres fonctions du Parlement, notamment le contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques, même si certains des instruments décrits ici peuvent également favoriser la prise en compte des enjeux de long terme dans ces autres dimensions de l'activité parlementaire.

<sup>11</sup> Emmanuelle Cartier décrit le Parlement comme un « initiateur d'un temps long » (E. CARTIER, « Le Parlement et la durée », in G. TOUTLEMONDE et E. CARTIER (dir.), *Le Parlement et le temps*, *op. cit.*, p. 44).

<sup>12</sup> Cité par M. COUDERC, « Les fonctions de la loi sous le regard du commandeur », *Pouvoirs*, 2005/3, p. 21-37.

<sup>13</sup> Art. 3 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

<sup>14</sup> Art. 34 de la Constitution.

privilegié des décisions structurantes et des grandes orientations des politiques publiques. Dans le domaine environnemental, par exemple, c'est dans la loi que les grands objectifs de la politique énergétique ont été inscrits, tels que l'atteinte de la neutralité carbone en 2050 ou la réduction de la consommation finale d'énergie d'ici à cette même date<sup>15</sup>, dans l'objectif de contenir l'augmentation des températures.

Par ailleurs, la procédure législative est conçue comme devant permettre d'affiner progressivement le texte de la loi envisagée, d'en peser les contours et les orientations. Elle constitue un processus de maturation de la loi. Les lectures successives d'un même texte de loi en sont l'une des modalités, de même que les délais minimaux, quand ils existent, entre ces lectures. Dans les parlements bicaméraux, l'une des justifications à l'existence d'une seconde chambre réside dans son apport à l'élaboration de meilleures lois. La procédure législative, telle que fixée par la Constitution, peut ainsi être lue comme un ensemble de règles destinées à éviter des décisions irraisonnées de la majorité parlementaire. Ainsi que l'écrivait Guy Carcassonne, l'une des justifications de la navette parlementaire est de « [prémunir] contre les engouements précipités et [de permettre] normalement que la loi soit plus réfléchie<sup>16</sup> ». Le Parlement devrait donc être le lieu privilégié d'une prise en considération fine des enjeux de long terme des lois en devenir.

La maturation parlementaire de la loi se fait par la délibération. Cette dernière consiste en la confrontation publique des arguments entre représentants, en vue de parvenir à l'élaboration de la meilleure loi possible, sous l'effet de la force de conviction du meilleur argument. La théorie de la démocratie délibérative estime que la logique de délibération incite les personnes qui y participent (en l'occurrence les parlementaires) à mettre de côté les intérêts particuliers et à davantage fonder leur argumentation sur des considérations d'intérêt général. Dès lors, les intérêts de long terme peuvent plus facilement y être défendus, en dépit de l'absence, dans l'enceinte parlementaire, des principaux intéressés, à savoir les générations futures. Ainsi que l'écrit Jon Elster, « parce que l'objectif est la création d'un cadre juridique pour un avenir indéfini, l'exigence d'impartialité dans l'argumentation est très forte. Le pluralisme des groupes d'intérêts n'a pas cours lorsque certaines parties sont les générations à naître<sup>17</sup> ». Il désigne comme « force civilisatrice de l'hypocrisie<sup>18</sup> » cette substitution d'arguments rationnels à des considérations plus égoïstes. Ainsi, la logique délibérative permettrait de mieux prendre en considération les intérêts de long terme du fait des tendances au désintéressement qu'elle suscite.

---

<sup>15</sup> Art. L. 100-4 du Code de l'énergie. Le premier de ces deux objectifs est sur le point d'être renforcé, dans la perspective d'atteindre la neutralité carbone en 2050 (v. projet de loi relatif à l'énergie et au climat, déposé le 30 avril 2019 sur le bureau de l'Assemblée nationale).

<sup>16</sup> Cité par B. RIDARD, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative*. *op. cit.*, p. 354.

<sup>17</sup> J. ELSTER, « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes », *RFDP*, 2/1994, p. 189. Son argument est relatif à des débats constitutionnels, mais il est transposable à la procédure législative.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 190.

## B. Les tendances au court-termisme dans les procédures parlementaires

Pourtant, le fonctionnement concret des Parlements induit une forme de court-termisme nuisible à la prise en compte des enjeux de long terme, qui peut être attribuée à plusieurs facteurs<sup>19</sup>.

Premièrement, le cycle électoral auquel est soumis le renouvellement du Parlement induit une préférence pour le court-terme pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les électeurs, qui désignent les parlementaires, ont tendance à dévaloriser le futur, et ce de manière d'autant plus forte qu'il est plus lointain<sup>20</sup>. La succession régulière d'élections, et potentiellement de majorités, est également susceptible de nuire à la stabilité des politiques publiques, en donnant la possibilité de remettre en cause les choix passés, alors que la poursuite des objectifs de long terme nécessite généralement une action stable et constante dans la durée. Le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris sur le climat illustre ce caractère réversible des choix politiques qui engagent d'importantes conséquences à long terme. Enfin, dans les régimes représentatifs contemporains, les élections périodiques, dont dépendent les parlementaires, incitent ces derniers à prendre des décisions qui auront un impact visible avant la fin de leur mandat, c'est-à-dire à échéance de quatre ou cinq ans.

Deuxièmement, la procédure parlementaire en elle-même peut contribuer à accélérer ce rythme. Ainsi, le principe d'annualité budgétaire, s'il constitue une garantie pour le Parlement dans le contrôle des finances publiques<sup>21</sup>, rend plus difficile la programmation des investissements sur le long terme et la poursuite d'objectifs pluriannuels, les sommes affectées ne pouvant l'être, de manière générale, que pour une durée d'une année. Si ce principe connaît des entorses, celles-ci demeurent l'exception<sup>22</sup> et ne permettent pas de planifier une action dans la durée.

Troisièmement, le fonctionnement des Parlements ne répond qu'imparfaitement à la description esquissée ci-dessus d'un lieu de délibération pure et parfaite. Ainsi que l'écrit Michael MacKenzie, « en principe, les assemblée législatives sont conçues pour promouvoir une délibération réfléchie mais en pratique, elles échouent généralement à ce faire<sup>23</sup>. » On peut bien entendu mettre en lumière les limites générales de la délibération parlementaire, en particulier le fait que les parlementaires sont le plus souvent affiliés à des groupes politiques et que la « force du meilleur argument » est insuffisante pour faire changer d'avis des représentants qui ont pris des engagements de campagne et qui sont enclins à voter comme leur

<sup>19</sup> Pour un article de synthèse, v. M.K. MACKENZIE, « Institutional Design and Sources of Short-Termism », in I. GONZÁLEZ RICOY et A. GOSSERIES (dir.), *Institutions for Future Generations*, Oxford University Press, 2016, p. 24-45. V. également D.F. THOMPSON, « Representing Future Generations: Political Presentism and Democratic Trusteeship », *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 1/2010, p. 17-37.

<sup>20</sup> La préférence pour le présent est une constante de l'analyse économique, qui se matérialise par la notion de taux d'actualisation.

<sup>21</sup> V. W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Paris, LGDJ, 2009, p. 83-99.

<sup>22</sup> Notamment, en France, au travers des lois de programmation des finances publiques. Les dernières lois de programmation des finances publiques couvrent un quinquennat. Elles n'ont toutefois pas de portée contraignante sur les lois de finances.

<sup>23</sup> M.K. MACKENZIE, « Deliberation and Long-Term Decisions: Representing Future Generations », in A. BÄCHTIGER *et al.* (dir.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, 2018, p. 263.

parti politique<sup>24</sup>. Autre limite générale : si les parlementaires sont juridiquement égaux dans la délibération politique, leur influence politique peut varier considérablement, ce qui limite l'une des conditions d'une délibération optimale, à savoir l'égalité des personnes qui y participent, et leur égale capacité à convaincre et à être convaincues.

S'agissant spécifiquement des enjeux de long terme, leur prise en compte par les Parlements bute également sur une difficulté d'ordre cognitive. Dans une large mesure, la capacité à connaître les effets des politiques est plus faible à mesure que l'horizon temporel concerné s'éloigne. Par conséquent, il est beaucoup plus simple de tenter d'élaborer une loi utile dans les dix années à venir qu'une loi utile pour les cent années à venir. Des idées qui semblent porteuses aujourd'hui peuvent se révéler être des erreurs sur le long terme. Cet argument n'est pourtant pas rédhibitoire car on peut supposer que les générations à venir auront les mêmes besoins de base que les nôtres. En particulier, il ne fait guère de doute qu'elles préféreront respirer un air pur plutôt que pollué et boire une eau saine plutôt que toxique. Il est par ailleurs certain que la disparition de la biodiversité est celle d'une richesse qui mettra longtemps à se reconstituer ou que les générations futures se passeraient volontiers de la présence de déchets nucléaires fortement radioactifs dans leur environnement. Il n'en demeure pas moins que les souhaits et les intérêts des générations à venir ne peuvent qu'imparfaitement être connus et donc pris en considération.

Enfin, s'agissant de la prise en compte des générations futures, la limite la plus évidente est leur absence de la délibération parlementaire. Certains considèrent que tenter de prendre en compte ces intérêts revient, en quelque sorte, à substituer nos préférences à celles des générations à venir. L'absence des intéressés dans la délibération contrevient à l'un des principes fondateurs de la délibération politique démocratique, qui est que tous ceux qui sont concernés par une décision doivent pouvoir être habilités à faire valoir, directement ou indirectement, leur opinion. Il n'est donc pas possible aux générations futures de contrebalancer les intérêts, notamment économiques et financiers, qui font entendre leur voix dans la délibération parlementaire, ces derniers étant le plus souvent soucieux de préserver une perspective de rentabilité à court terme.

Du fait de ces tendances court-termistes manifestées au sein des Parlements dans le cadre de la procédure législative, il est nécessaire de porter une attention particulière aux façons de promouvoir spécifiquement la prise en compte du long terme. On en distinguera trois modalités.

## II. LA LOGIQUE DÉLIBÉRATIVE : FAIRE ENTRER LE LONG TERME DANS LA DÉLIBÉRATION PARLEMENTAIRE

Un premier ensemble d'instruments vise à renforcer la prise en compte du long terme dans la délibération parlementaire. Ils misent donc sur le Parlement pour intégrer cette préoccupation dans l'élaboration de la loi et cherchent, par des agencements institutionnels particuliers, à en accentuer les traits délibératifs pour atteindre cet objectif. Ils ont pour caractéristique commune d'améliorer l'information du Parlement sur les enjeux de long terme, tout en refusant de le contraindre ou de

---

<sup>24</sup> Sur ces arguments, v. T. MALLESON, « Should Democracy Work Through Elections or Sortition? », in J. GASTIL et E.O. WRIGHT (dir.), *Legislature by Lot. Transformative Designs for Deliberative Governance*, Londres, Verso, 2019, p. 169-188.

le contourner<sup>25</sup>. On peut distinguer les règles relatives à la composition du Parlement visant à une meilleure représentation des générations futures (A), le recours aux études d'impact législatives (B) et les outils de prospective parlementaire (C).

### A. Les difficultés à créer des représentants du long terme

L'une des pistes qui a été envisagée pour favoriser la prise en compte des enjeux de long terme dans la délibération parlementaire a été de modifier les caractéristiques du mandat parlementaire. Ainsi, Timo Jarvensivu propose de créer un second Parlement (du long terme) à côté du Parlement classique. Ce dernier conserverait la mission de prendre des décisions sur la période couverte par les cycles électoraux, qui est son domaine de pertinence (horizon à cinq ou dix ans), quand le « Parlement du futur » devrait réfléchir aux évolutions nécessaires sur un horizon de dix à cent ans. Il serait renouvelé par tiers tous les cinq ans, avec une durée de mandat de quinze ans<sup>26</sup>. Cette perspective pose toutefois des questions de principe au regard de l'exigence démocratique, du fait de la plus faible fréquence des élections, et donc du moindre renouvellement des représentants. Par ailleurs, rien ne garantit la compatibilité entre les décisions de court terme et les décisions de long terme arrêtées indépendamment par ces deux Parlements.

D'autres propositions ont porté sur l'introduction, au Parlement, de représentants du long terme. Cette intention a pris deux formes principales, dont seule la seconde a été mise en œuvre dans certains pays. La première consiste à prévoir que le Parlement soit composé, pour une faible part de ses membres, de militants écologistes, ces derniers étant réputés plus attentifs aux enjeux de long terme. Cette proposition a notamment été formulée par Andrew Dobson, qui souhaite qu'une partie des parlementaires soient élus par les militants écologistes en leur sein (ce qui impliquerait de leur retirer le droit de vote aux élections générales)<sup>27</sup>. Cette proposition, qui n'a à notre connaissance pas été expérimentée, se heurte toutefois frontalement au principe « un homme, une voix », qui est au cœur des démocraties représentatives contemporaines. Elle pourrait également générer des effets d'aubaine, dans la mesure où ce dispositif permettrait à un militant écologiste de se faire élire plus facilement qu'un autre candidat.

Une autre possibilité consiste à favoriser la présence des jeunes générations au sein des Parlements. Ainsi, dans certaines propositions, 10 % au moins de leurs membres devraient avoir moins de trente ans<sup>28</sup>. Outre sa dimension symbolique, cette présence accrue peut présenter deux avantages pour la prise en compte des intérêts de long terme. En premier lieu, pour les plus jeunes, le futur représente un enjeu plus important. L'un des exemples pris par Juliana Bidadanure est éloquent :

---

<sup>25</sup> Par exemple, S. Caney considère que la délibération parlementaire est la seule manière légitime de prendre en compte les enjeux de long terme : S. CANEY, « Political Institutions for the Future. A Fivefold Package », in I. GONZÁLEZ RICOY et A. GOSSERIES, *Institutions for Future Generations*, *op. cit.*, p. 135-155.

<sup>26</sup> T. JARVENSIU, « Four Steps to a Growth-Free, Prosperous Finland », *Green European Journal*, 3/2012.

<sup>27</sup> A. DOBSON, « Representative Democracy and the Environment », in W. LAFFERTY et J. MEADOWCROFT (dir.), *Democracy and the Environment. Problems and Prospects*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998, not. p. 131-135.

<sup>28</sup> J. BIDADANURE, « Youth Quotas, Diversity, and Long-Termism. Can Young People Act as Proxies for Future Generations? », in I. GONZÁLEZ RICOY et A. GOSSERIES, *Institutions for Future Generations*, *op. cit.*, p. 266-281.

du fait du changement climatique, une personne née en 1953 pourrait être témoin d'une augmentation de température de 2,3°C pendant sa vie, une personne née en 1988, d'une augmentation de 4,5°C, et une personne née en 2015, d'une augmentation de 6,3°C. Par ailleurs, les Parlements sont aujourd'hui composés de personnes relativement âgées par rapport au reste de la population. Ainsi, en 2016, moins de 2 % des parlementaires dans le monde avaient moins de 30 ans<sup>29</sup>. Accroître la proportion des jeunes au sein des Parlements, reviendrait donc à accentuer la diversité de leur composition, et par conséquent la richesse de leur délibération. On pourrait en attendre de meilleures décisions, notamment dans les domaines qui, comme le long terme, font appel à des conceptions éthiques.

Le souhait de favoriser la présence des jeunes générations au Parlement peut notamment passer par un abaissement de l'âge d'éligibilité. Il peut aussi se traduire, de manière plus drastique, par la création de quotas de jeunes au sein des Parlements. Une dizaine de pays ont créé de tels quotas, notamment le Maroc ou la Tunisie<sup>30</sup>. Le droit électoral offre de nombreuses ressources en la matière : des sièges peuvent leur être réservés, ou un nombre minimal de jeunes peut être imposé aux listes des partis politiques, sur le modèle des règles existant aujourd'hui en matière de parité en France pour les élections locales. Dans certains pays, comme en Suède, la présence de jeunes sur les listes constitue un engagement volontaire des partis politiques.

Toutefois, la relation entre la jeunesse (d'une partie) des représentants et la prise en compte des enjeux de long terme n'est pas évidente. En effet, certaines études montrent que les jeunes peuvent davantage dévaloriser le futur. Leur rapport à l'environnement peut également être plus distancié que celui des générations plus anciennes<sup>31</sup>. Par ailleurs, sur le plan théorique, l'introduction de quotas de jeunes est en contradiction avec l'idée selon laquelle le mandat parlementaire est un mandat général qui n'est pas consacré à la représentation d'intérêts déterminés. Or, introduire des représentants des générations futures<sup>32</sup>, quelle que soit la forme que cette représentation prenne, revient à assigner une mission particulière à ces représentants (et possiblement à dissuader les autres parlementaires de poursuivre les mêmes objectifs). Enfin, si les jeunes générations peuvent prendre en considération des enjeux qui les concerneront directement car advenant dans quelques dizaines d'années, cette hypothèse n'est pas valable s'agissant des enjeux de très long terme, pour lesquels la différence d'âge des représentants est anecdotique au regard des temporalités concernées.

La création de quotas de jeunes au sein des Parlements ne semble donc pas une mesure suffisante, à elle seule, pour faire fortement progresser le souci du long terme. Il n'en demeure pas moins qu'une attention particulière doit être portée à la diversité, sous toutes ses formes, de la représentation parlementaire. La diversité et

---

<sup>29</sup> Union interparlementaire, *La représentation des jeunes dans les Parlements nationaux*, 2016, p 7.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p 19. La finalité de ces quotas n'a pas tant été la promotion du long terme qu'un objectif de représentativité du Parlement.

<sup>31</sup> Pour une synthèse des études en la matière, v. J. BIDANURE, « Youth Quotas, Diversity, and Long-Termism. Can Young People Act as Proxies for Future Generations? », *op. cit.*

<sup>32</sup> Sur les difficultés théoriques que soulève la notion de « représentants des générations futures » au regard des théories de la représentation, v. A. KARNEIN, « Can we Represent Future Generations? », in I. GONZÁLEZ RICOY et A. GOSSERIES, *Institutions for Future Generations*, *op. cit.*, p. 83-97.



la représentativité des élus sont en effet des facteurs de qualité de la délibération parlementaire.

### **B. L'information du Parlement par les études d'impact**

L'étude d'impact est un élément désormais classique pour informer la délibération parlementaire dans le domaine législatif<sup>33</sup>. Instauré en France par la loi organique du 15 avril 2009, ce dispositif existait alors déjà dans de nombreux pays et en particulier les États-Unis ou le Royaume-Uni<sup>34</sup>. Les études d'impact, qui accompagnent un texte de loi destiné à être soumis à la délibération parlementaire, ont pour vocation de rendre explicites les choix que ce texte de loi propose et le contexte dans lequel il s'inscrit. Ainsi, la loi organique précitée prévoit-elle, pour la France, que « ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation<sup>35</sup>. » Ces études d'impact peuvent ainsi être le support pour évaluer les conséquences à long terme des politiques publiques et pour attirer l'attention du législateur sur des enjeux qu'il ignorerait ou qu'il mésestimait.

Les études d'impact se sont en effet historiquement développées d'abord dans le domaine environnemental, s'agissant des grands projets d'infrastructures, notamment comme support de la participation du public<sup>36</sup>. Elles visent alors à mesurer l'intérêt des projets qui ont des impacts importants et dans la durée sur l'environnement. En matière de législation, le dispositif français prévoit que les études d'impact des projets de loi évaluent les « conséquences économiques, financières, sociales et environnementales<sup>37</sup> » des décisions proposées. Ce dernier adjectif est, s'agissant du long terme, particulièrement pertinent, bien que l'environnement n'épuise pas les conséquences que des décisions peuvent avoir dans le futur lointain. Dans cette perspective, l'Assemblée nationale avait été précurseur, puisque, dès 1990, son règlement avait été modifié pour faire en sorte que chaque rapport sur un projet ou une proposition de loi « dont l'application est susceptible d'avoir un impact sur la nature » soit accompagné d'un « bilan écologique », lequel serait « constitué d'éléments d'information quant aux incidences de la législation proposée, notamment sur l'environnement, les ressources naturelles et les consommations d'énergie<sup>38</sup> ». Jamais mise en œuvre, cette règle a fini par être supprimée<sup>39</sup>. Récemment, le Haut Conseil pour le climat (HCC) a proposé que les principales lois susceptibles d'avoir un impact sur le climat fassent l'objet d'une évaluation renforcée au regard des objectifs climatiques de la France<sup>40</sup>.

<sup>33</sup> Sur l'histoire des études d'impact accompagnant les textes de loi, v. B.-L. COMBRADE, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Paris, Dalloz, 2017, not. p. 5 *sqq.*

<sup>34</sup> A.-S. DENOLLE, « Les études d'impact : une révision manquée ? », *RFDC*, 2011/3, n° 87, p. 500.

<sup>35</sup> Deuxième alinéa de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

<sup>36</sup> A.-S. DENOLLE, « Les études d'impact : une révision manquée ? », *op. cit.*, p. 500. À l'heure actuelle, v. article L. 122-1 du Code de l'environnement.

<sup>37</sup> Neuvième alinéa du même article.

<sup>38</sup> Résolution n° 321 du 15 juin 1990. Cons. const., Décision n° 90-276 DC, 5 juillet 1990.

<sup>39</sup> Cette disposition a été supprimée par la résolution n° 582 du 7 juin 2006.

<sup>40</sup> Haut Conseil pour le climat, *Évaluer les lois en cohérence avec les ambitions*, décembre 2019.

L'information contenue dans les études d'impact n'est pas la seule qui soit portée à la connaissance du Parlement quand il est saisi d'un projet de loi. La procédure consultative préalable peut également compléter l'information du Parlement<sup>41</sup>. Par exemple, en France, en matière de révision des lois de bioéthique, le caractère régulier de l'examen de ces lois permet de faire précéder la procédure législative d'évaluations de la législation existante. La révision de la loi est ainsi précédée par son évaluation par l'Agence de la Biomédecine (ABM), principal établissement public intervenant dans ce domaine, par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), qui est l'organe prospectif, en matière de sciences et de technologies, du Parlement français, ainsi que par le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) via ses rapport annuels sur les enjeux éthiques soulevés par la mise en œuvre de cette législation<sup>42</sup>.

Ces dispositifs d'information du Parlement sur les conséquences potentielles à long terme des décisions qu'il s'apprête à prendre souffrent cependant de deux lacunes. En premier lieu, ils n'ont rien de systématique. Si le cadre juridique de l'étude d'impact semble le plus adéquat pour formaliser et transmettre ces évaluations, divers autres canaux sont, comme on l'a vu, parfois utilisés. Par ailleurs, les études d'impact sont des documents généraux, qui portent sur de nombreux aspects des projets de loi déposés. Or, si elles comportent, en France, une évaluation portant sur les conséquences environnementales des changements législatifs envisagés, cette thématique n'épuise pas la question du long terme. C'est pour répondre à ces objections et unifier la méthodologie que certains auteurs ont proposé que les projets de loi soient accompagnés d'études d'impact « sur le futur<sup>43</sup> ». S'agissant du domaine environnemental lui-même, les études d'impact sont lacunaires. Ainsi, dans un domaine pourtant précurseur qui est celui du changement climatique, le Haut Conseil pour le climat a récemment souligné l'absence d'étude préalable systématique portant sur l'impact des projets de loi de finances ou des projets de loi sectoriels sur les émissions de gaz à effet de serre, ce qui serait pourtant essentiel pour s'assurer de l'atteinte des objectifs de long terme<sup>44</sup>. Par ailleurs, le champ des études d'impact est limité, puisque celles-ci ne concernent pas les amendements (gouvernementaux comme parlementaires), qui sont pourtant à l'origine d'une part très substantielle des évolutions législatives. Pour être efficaces, les études d'impact devraient à la fois être systématiques et méthodologiquement approfondies, ce qui n'est pas le cas actuellement.

---

<sup>41</sup> Outre la myriade d'organes consultatifs, dont les avis préalables ne sont pas forcément portés à la connaissance du Parlement, le Conseil économique, social et environnemental a un rôle à jouer dans la préparation de l'analyse des projets de loi, notamment depuis qu'il est compétent en matière environnementale, c'est-à-dire depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il est obligatoirement saisi des projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental.

<sup>42</sup> Art. 47 de la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique (OPECST) et art. L. 1412-3 du code de la santé publique (CCNE). S'agissant de l'évaluation de la loi par l'ABM, il s'agit d'une tradition (v., en dernier lieu, Agence de la biomédecine, « Rapport sur l'application de la loi de bioéthique », janvier 2018).

<sup>43</sup> « Posterity Impact Statements » (D.F. THOMPSON, « Representing Future Generations: Political Presentism and Democratic Trusteeship », *op. cit.*, p. 32).

<sup>44</sup> Haut Conseil pour le climat, Rapport annuel 2019, juin 2019, p. 46 *sqq.* Le Haut Conseil écrit (p. 47) : « Un dispositif d'analyse ex ante et ex post des projets de loi ayant un impact potentiel sur les trajectoires d'émissions de [gaz à effet de serre] et d'évaluation de leur compatibilité avec la [stratégie nationale bas carbone] et ses budgets carbone doit être défini et mis en place ».

### C. Les outils de prospective parlementaire

Pour une prise en compte des enjeux de long terme, il est également possible, au-delà de l'information ponctuelle du Parlement par les études d'impact spécifiques à chaque projet de loi, de développer des organes parlementaires dédiés. Bien que ces derniers relèvent davantage de l'évaluation des politiques publiques, ils peuvent également informer l'élaboration de la loi. Deux exemples sont particulièrement instructifs à ce titre : la commission de la Knesset pour les générations futures et la commission pour le futur du Parlement finlandais.

Pendant longtemps, la Knesset a été le seul Parlement à s'être doté d'une instance spécifiquement dédiée aux générations futures. Créé en 2001, le Commissaire pour les générations futures, nommé par le président de l'assemblée et rattaché à cette dernière, était chargé d'examiner chaque projet de loi et d'exprimer un avis sur ses conséquences à long terme devant la commission permanente compétente. Il pouvait également conseiller les parlementaires sur les sujets ayant des répercussions à long terme. Pour ce faire, le Commissaire était doté de deux prérogatives principales : la faculté de demander des informations à toute administration et celle de disposer du temps nécessaire pour formuler son avis sur un projet de loi. Le Commissaire n'était pas un parlementaire, et il n'avait pas de rôle direct dans la procédure législative, mais, pour reprendre ses mots, il disposait d'une capacité à « attirer l'attention<sup>45</sup> ». Son champ de compétence n'était pas défini par l'acte institutif, mais le Commissaire lui a donné une acception large, allant de la législation relative à l'enfance au droit de l'environnement. La fonction de Commissaire pour les générations futures a été supprimée à la suite d'une seule législature, en 2006<sup>46</sup>.

La commission pour le futur du Parlement finlandais obéit à une logique différente, puisqu'elle est collégiale et composée de parlementaires<sup>47</sup>. Créée en 1993, elle est l'organe prospectif du Parlement finlandais et s'insère dans un dispositif plus global visant à mieux connaître et prendre en considération les enjeux de long terme. Une fois par législature, le Gouvernement doit publier un rapport sur les enjeux de long terme, la Commission parlementaire étant chargée d'élaborer une réponse à ce dernier. L'objectif est d'identifier les problèmes de demain, en avance de phase, à un moment où les possibles sont encore ouverts. La Commission peut également se saisir des questions qu'elle souhaite.

Malgré les différences importantes entre ces deux exemples (instances unipersonnelles ou collégiales, composées de parlementaires ou non), ces organismes répondent à quelques caractéristiques communes : ils sont rattachés au Parlement, ont la mission d'informer ce dernier, et ne disposent pas de prérogatives particulières, pas plus qu'ils ne sont des passages obligés, en tant que tels, dans la procédure législative. Leur intérêt est donc de procurer au Parlement une information sur les enjeux de long terme, qui est parfois complexe à réunir, et ainsi de réduire

---

<sup>45</sup> Shl. SHOHAM et N. LAMAY, « Commission for Future Generations in the Knesset », in J.C. TREMMEL (dir.), *Handbook of intergenerational justice*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006, p. 249.

<sup>46</sup> La Nouvelle-Zélande ou le Pays-de-Galles, par exemple, ont créé des institutions analogues (dénommées respectivement Parliamentary Commissioner for the Environment et Commissioner for Sustainable Futures). V. World Future Council, « Guarding our Future. How to Include Future Generations in Policy Making », 2013.

<sup>47</sup> Site du Parlement finlandais [<https://www.eduskunta.fi/EN/lakiensaataminen/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>].

le biais court-termiste des institutions politiques. Ils s'inscrivent pleinement dans la tradition de la délibération parlementaire, puisque leur but est de rendre cette dernière plus informée. En France, c'est l'OPECST qui est l'instance qui s'apparente le plus à un organe de prospective parlementaire. Son champ de compétence est large, puisqu'il a pour mission « d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions<sup>48</sup> ». Il est donc *de facto* compétent pour examiner de nombreuses thématiques qui ont des conséquences à long terme. Il intervient toutefois peu dans la procédure législative, ayant plutôt vocation à des missions d'évaluation des politiques publiques et de prospective.

### III. LA LOGIQUE NORMATIVE : CONTRAINdre LA DÉLIBÉRATION PARLEMENTAIRE À PRENDRE EN COMPTE LE LONG TERME

La deuxième grande famille de dispositifs institutionnels pour inciter à la prise en compte du long terme repose sur un postulat différent : plutôt que d'encourager les représentants à mieux prendre en compte cet enjeu en créant les conditions d'une délibération plus informée, il s'agit de contraindre matériellement leur liberté d'action, en érigeant au niveau constitutionnel (A) ou conventionnel (B) des règles destinées à favoriser la poursuite d'objectifs de long terme dans la procédure législative.

#### *A. La constitution, outil « naturel » du long terme*

Tant du fait de l'importance des règles qu'elle comporte que de celui de la difficulté à la réviser (variable en fonction de son degré de « rigidité »), une constitution est naturellement plus tournée vers le futur que d'autres normes, et notamment que la loi. Dans cette perspective, Sieyès écrivait, en l'an III : « les véritables rapports d'une constitution politique sont avec la nation qui reste, plutôt qu'avec telle génération qui passe<sup>49</sup> ». Sauf à vider cette notion de son sens, une constitution a pour but de disjoindre l'expression de la volonté générale, dans sa forme la plus structurante, de l'immédiété. Elle détermine un cadre d'action, qui peut toujours être remis en cause, mais qui a vocation à régir, pendant un certain temps, la vie politique, économique et sociale. Dès lors, on peut affirmer, avec Pierre Rosanvallon, que « le droit constitutionnel relève d'une temporalité longue de la démocratie, alors que les décisions du pouvoir exécutif et les formulations du législatif s'inscrivent dans des cycles plus courts<sup>50</sup>. »

Dans ces circonstances, la constitution apparaît comme la norme idoine pour poursuivre des intérêts de long terme, notamment dans le domaine environnemental : par sa durabilité, elle pourrait être utilisée pour freiner les tendances court-termistes de la vie politique, en plus de constituer un symbole de l'importance de ces enjeux. De fait, dans un mouvement initié depuis quelques dizaines d'années, la majorité des constitutions ont intégré des dispositions relatives à la préservation

---

<sup>48</sup> Art. 6 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

<sup>49</sup> Cité par P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Le Seuil, 2008, p. 223-224.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 225.

de l'environnement ou aux générations futures<sup>51</sup>. Ces dernières peuvent être très variées, depuis le principe de précaution<sup>52</sup> jusqu'à la reconnaissance d'une responsabilité envers les générations futures<sup>53</sup>, en passant par la gestion durable des ressources naturelles<sup>54</sup>. Le plus répandu de ces droits est celui de vivre dans un environnement sain. En 2012, il avait déjà été inscrit dans la constitution de 92 pays<sup>55</sup>. Deux exemples de dispositions constitutionnelles, parmi d'autres, peuvent servir d'exemple à cette approche.

Le principe de non-régression en matière environnementale constitue un exemple de norme constitutionnelle visant à prendre en compte le long terme, en tentant d'initier un mouvement de progrès continu des politiques publiques. En application de ce dernier, le législateur ne peut pas renoncer à des règles de protection de l'environnement qu'il a précédemment adoptées, sauf circonstances exceptionnelles. La Belgique a par exemple donné valeur constitutionnelle à ce principe, de même que plusieurs pays d'Amérique du Sud<sup>56</sup>. En Hongrie, il a permis à la Cour constitutionnelle de s'opposer à la privatisation des forêts, ce qui aurait conduit à réduire leur niveau de protection<sup>57</sup>. Ce principe a été introduit, en droit français, par la loi du 8 août 2016, qui le définit ainsi :

le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment<sup>58</sup>.

Toutefois, n'ayant que valeur législative, il ne trouve à s'appliquer qu'aux actes réglementaires, ainsi que l'a confirmé le Conseil constitutionnel<sup>59</sup>.

Plus récemment, c'est la notion de « limites planétaires » qu'il a été proposé d'inscrire dans la Constitution française. Cette notion, issue de travaux scientifiques, vise à décrire neuf variables (comme le changement climatique, l'érosion de la biodiversité, l'acidification des océans, la diminution de la couche d'ozone, etc.) qui, si elles franchissent certains seuils, sont susceptibles de modifier l'équilibre général du « système-Terre<sup>60</sup> » et donc de remettre en cause les conditions de la

---

<sup>51</sup> I. GONZÁLEZ RICOY, « Constitutionalizing Intergenerational Provisions », in I. GONZÁLEZ RICOY et A. GOSSERIES (dir.), *Institutions for Future Generations*, op. cit., p. 170-183.

<sup>52</sup> Art. 5 de la Charte de l'environnement.

<sup>53</sup> Préambule de la Charte des libertés et droits fondamentaux tchèque.

<sup>54</sup> Par exemple, art. 2, al. 4, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse.

<sup>55</sup> D.R. BOYD, « The Constitutional Right to a Healthy Environment », *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 54, 4/2012, p. 5. Si l'on prend en compte l'ensemble de la hiérarchie des normes, 177 pays ont reconnu ce droit.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 7. M. PRIEUR, « La constitutionnalisation du principe de non-régression face à l'enjeu climatique », *Énergie, environnement, infrastructures*, 12/2018.

<sup>57</sup> D.R. BOYD, « The Constitutional Right to a Healthy Environment », op. cit.

<sup>58</sup> Codifié à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

<sup>59</sup> Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, § 10.

<sup>60</sup> W. STEFFEN, « Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet », *Science*, n° 6223, vol. 347, 13 fév. 2015, p. 1259855. V. également D. BOURG, « La démocratie représentative au défi des limites planétaires », *La Pensée écologique*, 2019/1(3), p. 8-18.

vie sur Terre telle que nous la connaissons. Avec l'augmentation du coût des catastrophes naturelles et l'effondrement de la biodiversité<sup>61</sup>, il a été proposé, à l'initiative, notamment, de Dominique Bourg, d'inscrire cette notion dans la Constitution, sous la forme suivante :

La République veille à un usage économe et équitable des ressources, respectueux des limites de la planète Terre. Elle organise le financement des investissements nécessaires à l'adaptation publique aux grands changements naturels en cours ou à venir<sup>62</sup>.

Pourtant, en dépit de cette affinité entre norme constitutionnelle et long terme, les règles constitutionnelles qui se donnent pour objet de faciliter la prise en compte du long terme dans la procédure législative peuvent se heurter à des difficultés, qui sont, outre celle de leur adoption, principalement au nombre de trois.

En premier lieu, ces normes sont, du fait de leur nécessaire concision, générales et donc parfois floues. Leur portée normative n'est pas toujours bien établie. Ainsi que l'écrit Kristian Skagen Ekeli, « une difficulté importante avec les règles constitutionnelles en matière environnementale est qu'elles ont tendance à être très floues et peu précises<sup>63</sup> ». Par exemple, le premier alinéa de l'article 110 b de la Constitution norvégienne prévoit que

toute personne a droit à un environnement salubre ainsi qu'à un milieu naturel dont soient préservées la capacité de production et la diversité. Les ressources naturelles devraient être utilisées dans une perspective à long terme et englobant tous leurs aspects, afin de garantir ce droit également pour les générations à venir<sup>64</sup>.

Le même diagnostic pourrait être fait pour plusieurs dispositions de la Charte de l'environnement, par exemple son article 6<sup>65</sup>. Dès lors, de deux choses l'une : soit le juge constitutionnel en fait une application large, et sa faculté d'appréciation devient très importante, ce qui peut engendrer des conflits de légitimité avec le Parlement, soit il se résout à en faire une application limitée, afin de ne pas paraître énoncer la volonté générale en lieu et place du législateur, sur le fondement de quelques mots inscrits dans la Constitution. En France, c'est plutôt la seconde option qu'a retenue le Conseil constitutionnel<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> D. BOURG, « Inscrire les limites planétaires dans la Constitution », *Énergie, environnement, infrastructures*, 12/2018.

<sup>62</sup> D. BOURG (dir.), *Inventer la démocratie du XXI<sup>e</sup> siècle. L'Assemblée citoyenne du futur*, Paris, Les Liens qui libèrent, 2017, p. 70. Une proposition analogue a été soumise à référendum par initiative citoyenne en Suisse, en sept. 2016, mais elle a été rejetée par environ deux-tiers des votants.

<sup>63</sup> K.S. EKELI, « Green Constitutionalism: The Constitutional Protection of Future Generations », *Ratio Juris*, vol. 20, n° 3, septembre 2007, p. 382.

<sup>64</sup> Traduction disponible en ligne [<http://mjp.univ-perp.fr/constit/no2010.htm>] (consultée le 11 avril 2019).

<sup>65</sup> Article 6 : « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

<sup>66</sup> Pour une interprétation analogue, v. St. MOUTON, « Les enjeux constitutionnels du climat : réflexions sur un nouvel objet politique », *Énergie, environnement, infrastructures*, 12, déc. 2018. La même analyse est développée, dans le cas canadien, par G. DE LASSUS SAINT-GENIÈS et S. JODOIN, « S'adapter aux changements climatiques : ce que la Charte canadienne des droits et libertés implique », *Énergie, environnement, infrastructures*, 12, déc. 2018.

Par ailleurs, la durabilité des normes constitutionnelles, si elle est un avantage, peut également constituer un inconvénient, s'il s'avère que les règles érigées à ce niveau sont inefficaces, voire contreproductives. Il est alors nécessaire de réunir des conditions plus exigeantes pour en changer. On retrouve dans cet argument l'une des conceptions fondamentales des révolutionnaires de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, qui considéraient, pour reprendre la formule de Thomas Paine, que « chaque siècle, chaque génération doit avoir la même liberté d'agir, dans tous les cas, que les siècles et les générations qui l'ont précédé<sup>67</sup> ». Or, inscrire des principes dans la constitution, c'est rendre plus complexe leur modification ultérieure, ce qui doit donc être envisagé avec soin<sup>68</sup>. Par définition, le futur ne peut être qu'imparfaitement anticipé sur la base des connaissances actuelles. Les anticipations sont donc vouées à être au mieux imprécises, au pire erronées. Cette difficulté d'ordre épistémique incite à laisser ouverte, pour les générations futures, la possibilité d'adapter les dispositions constitutionnelles pour prendre en considération les circonstances qui n'auront pu être prévues, et donc à ne pas les multiplier.

Enfin, la constitutionnalisation des règles, par exemple en matière environnementale, est susceptible de poser une question de légitimité démocratique et, partant, d'acceptabilité sociale. En effet, le but de l'élévation au niveau constitutionnel est principalement de limiter et d'orienter la capacité de décision du législateur. Une norme constitutionnelle qui n'aboutirait pas à ce résultat constituerait uniquement un symbole. Dès lors, c'est la capacité de décision de la majorité parlementaire qui se trouve entravée et, *in fine*, la capacité du peuple à choisir ses orientations politiques qui est restreinte. Or, dans un domaine, comme celui de l'environnement, où les politiques publiques reposent notamment sur le changement des comportements, le consentement donné à la règle et le fait qu'elle ait été adoptée selon une procédure acceptée sont des conditions nécessaires pour que les individus se l'approprient et donc pour qu'elle porte ses fruits<sup>69</sup>. Il serait contre-productif de vouloir ériger des valeurs incontestables s'imposant au Parlement dans l'élaboration des règles de droit et illusoire de penser que c'est ainsi que la prise en compte du long terme pourrait être renforcée<sup>70</sup>.

Toutefois, ces différents inconvénients potentiels ne sont pas rédhitoires. En effet, les études comparatives montrent que la constitutionnalisation de dispositions protectrices de l'environnement, même si elles sont floues, peut avoir un impact sur les politiques conduites. Ainsi, examinée à une échelle globale, la constitutionnalisation du droit à un environnement sain a généralement pour conséquences le vote de lois plus ambitieuses ainsi que des décisions de justice plus favorables à la préservation de l'environnement. *In fine*, la situation environnementale des pays concernés s'améliore par rapport à ceux qui n'ont pas reconnu ce

---

<sup>67</sup> Cité par P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, op. cit., p. 228.

<sup>68</sup> Pour une argumentation en ce sens s'agissant des principes visant à préserver les intérêts de long terme, v. I. GONZÁLEZ RICOY et A. GOSSERIES, « Designing Institutions for Future Generations. An Introduction », in I. GONZÁLEZ RICOY et A. GOSSERIES (dir.), *Institutions for Future Generations*, op. cit., p. 18.

<sup>69</sup> On pourrait à l'inverse argumenter que les moments d'élaboration constitutionnelle génèrent des conditions de publicité plus importantes et donc une délibération plus informée. Ils peuvent ainsi permettre de faire progresser la société vers un consensus plus fort.

<sup>70</sup> Argument développé par M. SAWARD, « Constituting Sustainability », *The Good Society*, 2, 17/2008, p. 12-17.

droit<sup>71</sup>. S'agissant des deux autres arguments, leur pertinence dépend, plus largement, de la procédure de révision constitutionnelle en vigueur. Si elle crée les conditions du débat et d'un consensus social, elle permet d'atteindre trois objectifs de manière simultanée : un progrès dans le droit applicable, au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, une évolution des consciences au sein de la société et des Parlements et un aspect symbolique tendant à marquer publiquement l'adhésion à la prise en compte des générations futures. Si le simple fait d'inscrire des enjeux de long terme dans la Constitution peut avoir un effet sur l'ordre juridique, ce dernier ne sera maximal que s'il s'accompagne d'une évolution de la société. En effet, seule cette dernière peut permettre une inscription ultérieure de ce sujet à l'ordre du jour politique ou parlementaire, inscription qui est indispensable pour décliner le principe précédemment élevé au niveau constitutionnel.

### **B. L'efficacité croissante des engagements internationaux**

Bien que moins souvent étudiés dans cette perspective, les engagements internationaux peuvent permettre de viser les mêmes finalités que les dispositions constitutionnelles relatives au long terme. Ils s'imposent au législateur national et ne peuvent être modifiés aisément, ce qui leur confère des caractéristiques voisines de celles des dispositions constitutionnelles et les désigne potentiellement comme adéquates pour la préservation des intérêts de long terme. Par ailleurs, dans un domaine où les enjeux sont le plus souvent globaux (que l'on pense au changement climatique, à l'érosion de la biodiversité ou à la modification du génome humain), l'échelon supranational apparaît comme le bon niveau de régulation. C'est précisément le but d'accords comme le Protocole de Kyoto ou comme l'Accord de Paris que d'obtenir un engagement de tous les États, ou de la quasi-totalité d'entre eux, condition de l'efficacité des solutions apportées.

Si la critique qui a pu être faite aux instruments internationaux, notamment dans le domaine de la garantie des droits et libertés (et *a fortiori* pour les générations futures), est celle de leur manque de justiciabilité et donc d'effectivité<sup>72</sup>, ces derniers présentent également des avantages. Ainsi, du fait de la modularité de leur caractère contraignant, c'est souvent par leur intermédiaire que le développement durable et la prise en compte des enjeux de long terme ont pu se diffuser et pénétrer dans les ordres juridiques internes. Aujourd'hui, plus de 130 pays ont ratifié un engagement international qui reconnaît le droit à un environnement sain, soit davantage que ceux qui lui ont donné rang constitutionnel<sup>73</sup>. Par ailleurs, certains instruments internationaux bénéficient de mécanismes juridictionnels de mise en œuvre, tels que la Cour européenne des droits de l'homme et les autres cours continentales comparables, ce qui améliore l'effectivité des droits proclamés. Ainsi, la Convention européenne des droits de l'homme est le fondement sur lequel la Cour d'appel de La Haye s'est fondée, dans la fameuse décision *Urgenda*, pour enjoindre

---

<sup>71</sup> C'est la conclusion de l'article très documenté de D.R. BOYD, « The Constitutional Right to a Healthy Environment », *op. cit.*

<sup>72</sup> « La plupart du temps, les instruments du droit international de l'environnement font appel à des systèmes très peu juridicisés », note ainsi Raphaël Romi (R. ROMI, *Droit international et européen de l'environnement*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2017, p. 17).

<sup>73</sup> D.R. BOYD, « The Constitutional Right to a Healthy Environment », *op. cit.*, p. 4.



au Gouvernement néerlandais de renforcer sa politique de lutte contre le changement climatique<sup>74</sup>.

Le cas particulier de l'Union européenne doit retenir l'attention. Il s'agit en effet du mécanisme le plus intégré entre échelon national et échelon continental. De fait, de nombreuses décisions qui concernent les enjeux de long terme, notamment en matière environnementale, sont négociées au niveau européen. Ainsi, en matière de lutte contre le changement climatique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, les normes européennes déterminent à la fois des objectifs, au niveau de l'Union, mais aussi les moyens pour y parvenir (par exemple au travers d'objectifs de développement des énergies renouvelables)<sup>75</sup>. Pour parvenir à remplir ces objectifs, les États membres doivent établir des plans d'action décennaux, dont la cohérence et l'ambition sont contrôlées par la Commission, et qui font l'objet de rapports d'avancement tous les deux ans. Ils sont également astreints à établir une stratégie, à long terme, sur une durée d'au moins trente ans, afin de satisfaire aux objectifs de l'Accord de Paris, en maintenant l'élévation des températures nettement en-dessous de deux degrés, et de viser, à terme, la neutralité carbone<sup>76</sup>.

Pour des questions d'ampleur mondiale et qui nécessitent des actions coordonnées des différents États, l'approche supranationale intégrée de l'Union européenne est pertinente, d'autant plus qu'elle repose sur une double logique de négociations préalables, et donc d'acceptation des objectifs à long terme, ainsi que de contrôle, au fil de l'eau, de l'accomplissement par chaque État membre des actions nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Par ailleurs, les normes ainsi élaborées sont pleinement contraignantes pour les États membres<sup>77</sup>. Ainsi, en matière de pollution atmosphérique, la Commission a saisi la CJUE pour dépassement persistant des valeurs limites par la France (et par d'autres pays européens)<sup>78</sup>. Sur le fondement de ces règles européennes, le Conseil d'État a par ailleurs enjoint au gouvernement français de prendre des mesures supplémentaires pour faire diminuer les concentrations de polluants<sup>79</sup>.

Les engagements internationaux constituent donc des outils de plus en plus pertinents d'élaboration de normes de long terme, notamment quand ils acquièrent valeur contraignante devant les juridictions nationales. Ils peuvent alors servir de support pour des actions en droit interne. Cette incorporation, si elle passe généralement par une ratification parlementaire, n'en aboutit pas moins à faire sortir une partie de la délibération, sur ces sujets, de l'enceinte parlementaire, les accords

---

<sup>74</sup> Sur le fondement des articles 2 et 8 de la Convention. Le jugement est disponible en ligne en anglais sur le site de la Cour [<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2018:2610>]. V. également Chr. COUNIL, « "L'affaire du siècle" devant le juge administratif. Les ambitions d'un des premiers recours "climat" français », *AJDA*, 2019, p. 437.

<sup>75</sup> V., par exemple, le dernier paquet « énergie propre », dont la négociation a été finalisée à la fin de l'année 2018.

<sup>76</sup> Art. 15 du Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat.

<sup>77</sup> « Le rôle de l'Union européenne, système régional intégré, générateur de droit obligatoire, assurant par sa politique de l'environnement un relais au droit international de l'environnement, présente un intérêt certain en termes d'effectivité et d'efficacité. » (R. ROMI, *Droit international et européen de l'environnement*, *op. cit.*, p. 19)

<sup>78</sup> CJUE, *Commission contre République française*, recours introduit le 11 oct. 2018, n° C-636/18.

<sup>79</sup> CE, 12 juil. 2017, Association Les Amis de la Terre France, n° 394254.

étant négociés par les exécutifs et étant mis en œuvre par les juges. Cette marginalisation des Parlements, si elle n'est pas spécifique à cette matière, n'en soulève pas moins une question démocratique d'élaboration de la règle de droit commune.

#### IV. LA LOGIQUE DÉLÉGATIVE : CONCURRENCER LA DÉLIBÉRATION PARLEMENTAIRE EN CRÉANT UN ORGANE DU LONG TERME

Une dernière orientation consiste à créer, en dehors même du Parlement, des instances représentant les générations futures et consacrées au long terme<sup>80</sup>. Ces dernières ne se contentent pas d'informer le Parlement, par exemple en formulant des avis et des rapports, mais ont vocation à disposer de pouvoirs institutionnels, qui peuvent être variés. L'idée sous-jacente est que les questions de long terme seront mieux prises en compte en dehors du Parlement qu'en son sein. Tout l'enjeu réside alors dans la façon dont ces nouvelles instances interagissent avec le Parlement, dans le cadre de la procédure législative. On distinguera les instances composées d'experts (A) des mini-publics<sup>81</sup> composés de citoyens tirés au sort (B).

##### *A. Les offices du long terme et le recours aux experts*

Les enjeux de long terme nécessitent souvent, pour être correctement appréhendés, des connaissances scientifiques poussées. Que l'on prenne l'exemple du changement climatique, des déchets nucléaires ou des modifications qui pourraient être apportées au génome humain, la compréhension des conséquences potentielles à long terme requiert une certaine familiarité avec les théories et outils scientifiques. Dès lors, le pouvoir politique doit nécessairement s'appuyer sur l'expertise scientifique pour prendre des décisions éclairées. Or, les Parlements ne sont pas composés de chercheurs, mais de représentants ayant une compétence généraliste. La tentation peut donc être grande de créer, à côté des chambres, des instances « expertes » et non partisans, dotées de prérogatives leur permettant de faire en sorte que les enjeux de long terme soient présents dans le débat public<sup>82</sup>.

Deux modèles peuvent être identifiés en la matière<sup>83</sup>. Dans un premier cas, des groupes d'experts constitués sous forme de conseil ou de commission sont chargés d'informer la délibération parlementaire sur telle ou telle question. Ils ont le plus souvent un champ de compétence spécialisé, mais des instances généralistes ont également été créées récemment, visant à prendre en compte les thématiques de long terme dans leur globalité. Ces instances peuvent être internes au Parlement – elles ont déjà été décrites ci-dessus – ou externes à ce dernier. Le Comité pour le changement climatique du Royaume-Uni en constitue un exemple. Né en 2008 « afin de répondre au décalage entre les considérations électorales et le besoin de

---

<sup>80</sup> Ces institutions ont pu être génériquement dénommées « offices for future generations » : J. TREMMEL, « The Anthropocene Concept as a Wake-Up Call for Reforming Democracy », *op. cit.*, p. 16.

<sup>81</sup> On entend par « mini-publics » l'ensemble des expériences visant à faire délibérer des citoyens tirés en sort. Le terme englobe par exemple les conférences de consensus, les sondages délibératifs, les jurys citoyens, etc.

<sup>82</sup> Pour un tour d'horizon de ces instances, v. G. SMITH, « Concevoir la démocratie pour le long terme : innovation institutionnelle et changement climatique », *La Pensée écologique*, 2017/1, n° 1.

<sup>83</sup> Pour des exemples illustrant ces deux modèles (sans que la distinction soit faite), v. World Future Council, *op. cit.*, 2013.

stabilité des politiques climatiques sur le long terme<sup>84</sup> », il est à la fois chargé de conseiller le gouvernement sur la définition des objectifs de réduction d'émissions pour 2050 et de définir les budgets carbone pour y parvenir, mais également d'évaluer annuellement et plus en détail tous les cinq ans, les effets des politiques publiques mises en œuvre. Cette mission prend la forme de rapports remis au Parlement, qui les discute en commission, ce qui leur donne un poids particulier dans l'opinion publique. Par ailleurs, le gouvernement doit se positionner par rapport aux recommandations formulées par le Comité<sup>85</sup>. En s'inspirant de cette logique, Simon Caney a proposé un dispositif complet faisant intervenir tous les acteurs du système représentatif et utilisant les caractéristiques de ce dernier pour produire de l'intérêt pour le long terme<sup>86</sup>.

Dans un deuxième modèle, ces conseils ou commissions sont dotés de compétences institutionnelles propres, qui vont au-delà de la production d'informations et de rapports à destination des décideurs politiques et de l'opinion publique. Ces compétences peuvent être variées, mais, du fait des modalités de composition de ces instances, elles ne peuvent pas être décisionnaires. Ainsi, un commissaire chargé de la protection des intérêts des générations futures a été créé en Hongrie en 2007, avec pour mission principale de garantir le droit à un environnement sain (et aussi la protection du patrimoine culturel)<sup>87</sup>. Outre la faculté d'adresser des recommandations au Gouvernement, au Parlement et aux collectivités, il peut également saisir le juge administratif et le juge civil, au profit des générations futures et intervenir devant la Cour suprême. Il est désormais un adjoint de l'*ombudsman* national et a rang constitutionnel<sup>88</sup>. Des garanties d'indépendance sont prévues par la Constitution, puisque le commissaire et ses adjoints sont élus par l'Assemblée aux deux-tiers et qu'ils ne peuvent pas avoir d'activité politique.

Ce modèle d'instance indépendante chargée de promouvoir spécifiquement les intérêts du futur a également été analysé d'un point de vue théorique. Ainsi, Kris-

---

<sup>84</sup> A. RÜDINGER et L. VALLEJO, « Le Comité pour le changement climatique au Royaume-Uni. Quel retour d'expérience et quels enseignements pour la France ? », *IDDRI Studies*, n° 06/18, 2018, p. 6.

<sup>85</sup> Ce modèle a été dupliqué pour la France, avec la création du Haut Conseil pour le climat par le décret n° 2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat.

<sup>86</sup> S. CANEY, « Political Institutions for the Future. A Fivefold Package », in I. GONZÁLEZ RICOY et A. GOSSERIES (dir.), *Institutions for Future Generations*, *op. cit.*, p. 135-155. Il propose les cinq éléments suivants : 1° Chaque nouveau gouvernement doit publier un manifeste sur le futur, qui donne sa vision de long terme. Il se fonde notamment sur les prévisions des rapports du Conseil pour le futur ; 2° Une Commission pour le futur du Parlement (commission permanente) examine le rapport. Elle est également compétente pour examiner et évaluer toutes les politiques publiques ; 3° Un jour par législature (le « *Visions for the Future Day* »), le gouvernement présente son manifeste qui est débattu publiquement au Parlement, notamment par l'opposition ; 4° Un Conseil du futur indépendant, composé de scientifiques et d'associations environnementales, publie des rapports périodiques qui recensent les tendances de long terme et analyse les effets à long terme des politiques publiques ; 5° Chaque ministère emploie des indicateurs de performance qui analysent l'atteinte des objectifs de long terme.

<sup>87</sup> Sur la création de cette institution, v. B. JAVOR, « Institutional Protection of Succeeding Generations – Ombudsman for Future Generations in Hungary », in J.C. TREMMEL (dir.), *Handbook of intergenerational justice*, *op. cit.*

<sup>88</sup> Art. 30 de la Constitution hongroise.

tian Skagen Ekeli propose de doter les cours constitutionnelles de capacités d'action renforcées pour la prise en compte des générations futures<sup>89</sup>. Une « *posterity provision* » conférerait aux cours le pouvoir d'exiger une évaluation environnementale ou technologique avant la prise d'une décision par le Parlement portant sur des ressources naturelles critiques, de reporter l'entrée en vigueur d'une loi à la prochaine législature ou de provoquer un référendum. Elles ne pourraient pas s'opposer à la prise de décision, mais auraient ainsi la capacité de provoquer une délibération plus large. De la sorte, cette proposition se veut complémentaire et non concurrente de la logique représentative classique. Autre modèle, celui qu'a élaboré Jörg Tremmel, qui plaide pour la reconnaissance d'un quatrième pouvoir destiné à équilibrer les intérêts du présent par la représentation des intérêts futurs, via un modèle d'« *office for future generations* ». Ce dernier devrait être composé de représentants non élus, pour éviter de reproduire le biais présentiste des élections, mais il n'aurait que le pouvoir de proposer des initiatives législatives et non de les voter ou de s'y opposer<sup>90</sup>.

La difficulté principale de ce type d'instances tient à leur légitimité. En effet, étant composées d'experts nommés, les décisions qu'elles prennent peuvent être contestées pour leur caractère non démocratique. Dès lors, plus les pouvoirs qui leur sont reconnus sont nombreux, plus elles sont susceptibles d'être contestées. Par ailleurs, il est probable qu'une telle institution dotée de prérogatives importantes entre en conflit avec les assemblées parlementaires. À l'inverse, elle sera mieux acceptée si elle est dotée de peu de pouvoirs, mais c'est alors son efficacité qui sera remise en cause. Les expériences en la matière montrent que des institutions qui ne sont pas formellement dotées d'un pouvoir de décision mais uniquement d'une faculté de recommandation peuvent progressivement parvenir à s'imposer dans le jeu institutionnel, si elles acquièrent le soutien des médias et d'une large fraction de l'opinion. Dans ce cas, il y a de fortes chances que les avis et recommandations qu'elles formulent soient pris en compte par les décideurs politiques, quand bien même ils ne seraient pas contraignants<sup>91</sup>.

### **B. La mobilisation des citoyens par des dispositifs délibératifs**

Une dernière approche des questions portant sur le long terme est de considérer que le niveau de connaissance que l'on peut avoir de ces dernières est, en tout état de cause, limité, compte tenu des incertitudes pesant sur le futur. Cette considération est tout particulièrement valable pour les enjeux de très long terme. Par conséquent, l'accent devrait être mis sur le caractère représentatif et ouvert de la délibération devant conduire à décider dans ces matières. Dans cette perspective, des nouvelles entités ont vu le jour dans la procédure législative, qui incluent plus largement le public.

Les questions environnementales et technologiques ont été l'un des premiers laboratoires de formes de démocratie délibérative. Ainsi, la première conférence de consensus organisée par le Parlement français, en 1998, portait sur les organismes

---

<sup>89</sup> K.S. EKELI, « Green Constitutionalism: The Constitutional Protection of Future Generations », *op. cit.*

<sup>90</sup> J. TREMMEL, « The Anthropocene Concept as a Wake-Up Call for Reforming Democracy », *op. cit.*, p. 17 sqq.

<sup>91</sup> C'est notamment l'analyse de L. BECKMAN et F. UGGLA, « An Ombudsman for Future Generations. Legitimate and Effective? », in I. GONZÁLEZ RICOY et A. GOSSERIES (dir.), *Institutions for Future Generations*, *op. cit.*, p. 117-134.

génétiqnement modifiés (OGM)<sup>92</sup>. Cette dernière s'inscrivait dans le prolongement des conférences de consensus organisées par le *Danish Board of Technology* depuis le début des années 1990. Plus récemment, en novembre 2017, l'Assemblée citoyenne irlandaise, composée de 99 citoyens tirés au sort pour être représentatifs de la population générale, a eu à délibérer notamment sur les réponses à apporter au changement climatique. Cette assemblée pouvait se voir adresser des contributions par toute personne physique ou morale. Son rapport, accompagné de recommandations, a été rendu public en avril 2018<sup>93</sup>. Autre expérience notable, dans la mesure où elle est institutionnalisée, celle des États généraux de la bioéthique qui doivent être organisés, en France, avant chaque révision des lois de bioéthique<sup>94</sup>, par le Comité national consultatif d'éthique (CCNE), qui est une autorité administrative indépendante. Ces États généraux doivent notamment réunir

des conférences de citoyens choisis de manière à représenter la société dans sa diversité. Après avoir reçu une formation préalable, ceux-ci débattent et rédigent un avis ainsi que des recommandations qui sont rendus publics<sup>95</sup>.

Ainsi, en 2009, plusieurs conférences citoyennes ont été réunies avant la deuxième révision des lois. Il en est allé de même en 2018, le « comité citoyen » constitué pour l'occasion ayant également eu la mission de s'assurer de la rigueur de la procédure suivie dans le cadre de la révision<sup>96</sup>.

Les avantages attendus de ce type de dispositif sont de plusieurs ordres. En premier lieu, ils doivent permettre d'impliquer la société dans la maturation et l'acceptation des changements économiques et sociaux nécessaires pour la préservation des intérêts de long terme, en particulier en matière d'environnement. En effet, un gouvernement peut souhaiter ne pas assumer l'impopularité de mesures immédiates pourtant nécessaires à la poursuite d'objectifs de long terme. Il peut aussi se heurter à des blocages difficiles à surmonter, s'agissant notamment d'intérêts catégoriels ou économiques qui freinent l'adoption des mesures nécessaires. Ainsi que l'écrit Graham Smith,

les responsables politiques sont dans une impasse : ils savent qu'ils doivent agir, mais ils sont contraints par leur crainte d'une réaction négative du public et des intérêts sociaux et économiques qui bénéficient du *statu quo*<sup>97</sup>.

---

<sup>92</sup> Pour une description et une analyse de cette conférence, v. D. BOY, D. DONNET KAMEL et Ph. ROQUEPLO, « Un exemple de démocratie participative : la "conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés », *RFSP*, 4-5/2000, p. 779-810.

<sup>93</sup> The Citizens' Assembly, « How the State can make Ireland a Leader in Tackling Climate Change », 18 avr. 2018. Pour une description de cette expérience, v. D.M. FARRELL, J. SUITER et C. HARRIS, « "Systematizing" Constitutional Deliberation: the 2016-2018 Citizens' Assembly in Ireland », *Irish Political Studies*, 34/1, 2019, p. 113-123.

<sup>94</sup> Le critère est même plus large puisque l'article L. 1412-1-1 du Code de la santé publique prévoit que « tout projet de réforme sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé doit être précédé d'un débat public sous forme d'états généraux ».

<sup>95</sup> Art. L. 1412-3-1 du Code de la santé publique.

<sup>96</sup> CCNE, « États généraux de la Bioéthique. Rapport de synthèse », 2018, p. 20-21. Il faut toutefois noter que les citoyens composant ce comité n'étaient pas tirés au sort mais choisis, par un institut de sondage parmi une liste de personnes volontaires.

<sup>97</sup> G. SMITH, « Citizens' Assemblies: How to Bring the Wisdom of the Public to Bear on the Climate Emergency », *The Conversation*, 28 juin 2019.

Les assemblées citoyennes permettent de donner aux pouvoirs publics un point d'appui dans lequel les citoyens ont généralement confiance<sup>98</sup>. Par ailleurs, elles sont censées engendrer les solutions les meilleures et les plus acceptables socialement, grâce à la délibération collective.

En l'état actuel de ces expériences, deux questions se posent, qui concernent toutes les deux leur rapport à la procédure législative. La première est celle de l'instance habilitée à les réunir et de la procédure suivie pour ce faire. Les Parlements ont souvent joué un rôle moteur en la matière, ainsi que l'illustrent les exemples précédents. Pour l'heure, il n'existe pas d'institutionnalisation réelle des mini-publics dans la procédure législative de droit commun : la décision de les convoquer demeure une décision politique, ce qui constitue à l'évidence l'une des limites de ce genre de procédures<sup>99</sup>. La seconde question réside dans la valeur des avis rendus par des instances citoyennes. S'ils ne sauraient avoir valeur de décision, tout l'enjeu est qu'ils ne demeurent pas lettre morte. L'articulation entre les assemblées citoyennes et les assemblées parlementaires est à ce titre particulièrement essentielle. Dans le cas irlandais, le gouvernement a ainsi décidé de la création d'une commission parlementaire *ad hoc* pour examiner le rapport de l'assemblée citoyenne, et l'on peut voir dans cet organe une forme de médiation parlementaire pour « incorporer » l'apport citoyen (rôle qui était également celui de l'OPECST dans le cas précité des OGM). La Convention citoyenne sur le climat, initiée en avril 2019 par le gouvernement français, bénéficie également d'une garantie politique, puisque le pouvoir exécutif s'est engagé à traduire ses préconisations sous forme de projet de loi, de référendum ou de textes réglementaires<sup>100</sup>.

Plusieurs propositions ont été récemment faites pour institutionnaliser la délibération citoyenne dans la perspective d'une meilleure prise en compte du long terme par la procédure législative<sup>101</sup>. Le travail conduit par Dominique Bourg en constitue un exemple, ses auteurs préconisant de créer une « assemblée citoyenne du futur », compétente sur tous les sujets de long terme<sup>102</sup>. Elle serait composée de citoyens tirés au sort, de spécialistes des questions environnementales et de représentants de la société civile organisée. Elle ne serait pas chargée de voter la loi, l'initiative s'inscrivant en complément de la démocratie représentative, mais elle serait dotée des pouvoirs lui permettant d'« injecter dans le débat parlementaire la

---

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> Cette remarque est à la fois formulée par D. BOY, D. DONNET KAMEL et Ph. ROQUEPLO, « Un exemple de démocratie participative : la “conférence de citoyens” sur les organismes génétiquement modifiés », *op. cit.*, p. 807-808 et par D.M. FARRELL, J. SUITER et C. HARRIS, « “Systematizing” Constitutional Deliberation: the 2016-2018 Citizens’ Assembly in Ireland », *op. cit.*, p. 120.

<sup>100</sup> Communiqué de presse du Gouvernement, « La convention citoyenne sur la transition écologique », 3 juin 2019.

<sup>101</sup> Pour un exemple de proposition impliquant la création d'une seconde chambre de citoyens tirés au sort et ayant une compétence générale et l'analyse des effets potentiels d'une telle assemblée sur la prise en compte des enjeux de long terme, v. M.K. MACKENZIE, « A General-Purpose, Randomly Selected Chamber », in I. GONZÁLEZ RICOY et A. GOSSERIES (dir.), *Institutions for Future Generations*, *op. cit.*, p. 282-298.

<sup>102</sup> D. BOURG (dir.), *Inventer la démocratie du XXI<sup>e</sup> siècle. L'Assemblée citoyenne du futur*, *op. cit.* V. également D. BOURG (dir.), *Pour une 6<sup>e</sup> République écologique*, *op. cit.*, chap. 5.

préoccupation du long terme, [d']imposer qu'on en débatte et qu'on respecte les principes constitutionnels qui encadrent le gouvernement du temps long<sup>103</sup> ».

## CONCLUSION

Trois grandes logiques institutionnelles ont été théorisées et expérimentées, à des degrés divers, pour faire en sorte que les conséquences à long terme des activités humaines présentes soient mieux prises en compte dans la procédure législative : une logique délibérative, une logique normative et une logique délégative. Il s'agit là de trois idéaux-types, qui ne sont pas mutuellement exclusifs. Ainsi, améliorer l'information du Parlement sur les questions de long terme n'est pas antinomique avec la signature de traités internationaux visant à assurer un haut degré de protection des ressources naturelles. Certaines propositions déjà évoquées combinent d'ailleurs ces différentes logiques<sup>104</sup>. Toutefois, chaque logique présente des caractéristiques propres au regard de la procédure législative, selon qu'elles visent à informer la délibération parlementaire, à la contraindre ou à la concurrencer.

Les combinaisons potentielles entre ces trois logiques sont nombreuses et chaque pays a adopté un dispositif propre. En France, des éléments des modèles délibératif et normatif ont été mis en œuvre, mais de manière incomplète. S'agissant des instruments délibératifs, les études d'impact et l'OPECST permettent d'améliorer l'information du Parlement sur les enjeux de long terme, mais sans caractère systématique, le long terme n'étant pas la raison d'être de ces dispositifs. Par ailleurs, si depuis les années 2000, les normes constitutionnelles et internationales se multiplient, avec notamment l'adoption de la Charte de l'environnement, en mars 2005, l'Accord de Paris en 2015 ou les multiples normes européennes adoptées en la matière, leur effectivité demeure parfois sujette à caution. Ce mouvement pourrait se poursuivre, puisque le Gouvernement a fait part de son intention de d'inscrire le climat à l'article premier de la Constitution<sup>105</sup>. Enfin, la logique délégative est en cours d'expérimentation, avec la réunion, depuis octobre 2019, de la convention citoyenne sur le climat, composée de citoyens tirés au sort et la création, en mai 2019, d'un Haut Conseil pour le climat.

Outre l'amélioration de chaque dispositif considéré individuellement, la question qui est maintenant posée est celle de leur articulation globale, afin de parvenir à corriger la myopie structurelle des démocraties. Cette question invite à repenser plus globalement le déroulement de la procédure législative dans son ensemble,

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 44. Elle serait dotée de quatre facultés : 1<sup>o</sup> une faculté d'initiative législative sur les questions liées au long terme, sous forme de propositions de loi, avec obligation, pour le Parlement, de répondre sous un an ; 2<sup>o</sup> une capacité d'alerte si l'étude d'impact d'un projet de loi ne détaille pas suffisamment les conséquences du texte sur le long terme, le Conseil constitutionnel tranchant *in fine* la question ; 3<sup>o</sup> la possibilité, à la majorité des deux-tiers des membres de l'assemblée citoyenne, de demander une nouvelle délibération de la loi, si les intérêts de long terme sont mis en danger ; 4<sup>o</sup> la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel pour faire respecter les principes constitutionnels garantissant les intérêts de long terme.

<sup>104</sup> V. S. CANEY, « Political Institutions for the Future. A Fivefold Package », *op. cit.* ou D. BOURG (dir.), *Inventer la démocratie du XXI<sup>e</sup> siècle*, *op. cit.*

<sup>105</sup> À l'article premier de la Constitution, qui énoncerait : « [La République] favorise la préservation de l'environnement, la diversité biologique et l'action contre les changements climatiques. » (article premier du projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique). V. Fl. SAVONITTO, « La constitutionnalisation de l'action contre les changements climatiques », *LPA*, 136, 9 juillet 2018, p. 83.

afin d'institutionnaliser de nouvelles relations entre le Parlement, les experts et les citoyens.

**Éric Buge**

Éric Buge est secrétaire général du Groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires (GEVIPAR). Il est l'auteur de *Droit de la vie politique* (Paris, PUF, 2018).