

Constitution, conscience du long terme et justice intergénérationnelle

Mathias El Berhoumi

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

et

John Pitseys

Professeur invité en philosophie politique à l'UCLouvain

Dans cette contribution, nous chercherons à prendre en charge dans une perspective croisant une approche de droit constitutionnel et de philosophie politique la revendication de justice dont Antoine Bailleux invite la communauté des juristes à se saisir, à savoir « assurer le droit de tous, ici et ailleurs, aujourd'hui et demain, à mener une vie digne d'être vécue, c'est-à-dire une vie menée sous le double signe de l'autonomie et de la vulnérabilité »¹.

Face à une vaste question, qui plus est soulevée dans un domaine aussi large que le droit constitutionnel, un premier cadrage s'impose. D'une part, nous nous intéresserons essentiellement à la dimension intergénérationnelle de cette revendication de justice. D'autre part, nous privilégierons les pans « institutionnels » du droit constitutionnel et axerons cette étude sur les institutions représentatives du niveau fédéral et fédéré, en laissant de côté le niveau local. Les pages qui suivent se proposent de réfléchir au rapport normatif que le droit constitutionnel entretient aux générations futures et à la justice intergénérationnelle, et à la manière la plus utile de formuler les tensions structurantes de ce rapport normatif.

Par ces choix, nous élargissons donc les intuitions d'Antoine Bailleux à des orientations de recherche distinctes des pistes qu'il envisage déjà pour le droit constitutionnel². Nous voulons également faire écho aux travaux importants menés dans le champ de la théorie

¹ Cf. l'introduction d'A. BAILLEUX à cet ouvrage. *Adde* : A. BAILLEUX, « Dissoudre l'évènement ou exposer la crise ? Le système, le répertoire et les clés juridiques d'une prospérité sans croissance », *Droit et société*, 104 (2020), p. 105-122.

² *Ibidem*.

politique sur le *green constitutionalism*³ et, plus spécifiquement, sur le thème des institutions pour les générations futures⁴. Reposant sur l'idée que « le défi écologique est indissociablement un défi politique »⁵, ces travaux sont rarement débattus par les constitutionnalistes, à tout le moins en Belgique. Ils interrogent pourtant des soubassements théoriques importants de la science du droit constitutionnel et proposent l'introduction de mécanismes à propos desquels un regard juridique est loin d'être dénué de pertinence.

Cette contribution se propose tout d'abord d'étudier deux types de tensions que les principes qui sous-tendent les constitutions laissent entrevoir du point de vue de leur rapport aux générations futures. D'un côté, différents principes et dispositions inscrivent l'État et la Constitution dans le temps long, tandis que d'autres, en particulier s'agissant du régime représentatif, valorisent le temps court. De l'autre, au nom de la justice intergénérationnelle, la souveraineté peut exiger de laisser à chaque génération la possibilité de décider de son sort politique, mais aussi d'encadrer cette autonomie au nom de la nécessité de ménager une planète vivable pour les générations suivantes (1). C'est surtout cette seconde tension qui sera examinée ici, bien que les termes de la première seront également présentés, chacune de ces tensions pouvant tantôt conforter, tantôt contester le modèle croissantiel.

À ces fins, nous présenterons ensuite un échantillon de mécanismes constitutionnels témoignant des ambivalences de la manière dont le droit constitutionnel traduit aujourd'hui cette exigence de justice intergénérationnelle. Dans la cartographie des mécanismes pouvant être classés dans l'un ou l'autre modèle, nous avons préféré à ce stade nous concentrer sur des règles relevant du droit électoral et sur celles qui témoignent d'une volonté – encore embryonnaire aujourd'hui – d'encadrer certaines politiques publiques

³ Voy. not. K. SAGEN EKELI, « Green Constitutionalism: The Constitutional Protection of Future Generations », *Ratio Juris*, 20 (2007), n° 3, p. 378 à 401 ; P. HÄBERLE, « A constitutional law for future generations – the “other” form of the social contract: the generation contract », in *Handbook of Intergenerational Justice*, sous la direction de J. C. TREMMEL, Cheltenham, Edward Elgar, 2006, p. 215 à 229.

⁴ Voy. I. GONZALEZ-RICOY et A. GOSSERIES (dir.), *Institutions for Future Generations*, Oxford, OUP, 2016.

⁵ D. BOURG et K. WHITTESIDE, *Vers une démocratie écologique*, Paris, Seuil, 2010, p. 10.

au nom des objectifs constitutionnels de développement durable (2). L'étude des règles électorales permet d'interroger la dimension intergénérationnelle des procédures d'autorisation démocratique. L'étude des secondes règles permet quant à elle d'étudier dans quelle mesure cette dimension intergénérationnelle est présente dans des principes guidant, voire limitant l'action publique. Parmi la multitude des questions qui méritent un approfondissement, nous choisissons enfin ces deux objets parce qu'il existe d'ores et déjà des données de droit positif dont il nous paraît intéressant de rendre compte.

1. Le rapport ambivalent du droit constitutionnel aux générations futures

Le rapport du droit constitutionnel aux générations futures est souvent compris comme un rapport à la temporalité politique, et particulièrement à l'opposition entre temps court et temps long. Il s'agit de clarifier les termes de ce rapport. Les pages qui suivent en situent également les limites (1.1). Elles suggèrent dès lors une autre grille de lecture : la réflexion sur le rapport du droit aux générations futures est avant tout une réflexion sur la notion de souveraineté (1.2). Dans quelle mesure une communauté politique peut-elle autolimiter dans le temps l'exercice du gouvernement ?

1.1. L'opposition entre les temporalités permet-elle de penser la justice entre les générations ?

L'opposition entre temps court et temps long structure très largement la réflexion théorique sur la place donnée aux générations futures dans l'activité politique. Le temps court de la politique et du droit renvoie à l'actualité de la vie publique. Le temps long de la politique et du droit renvoie à des processus d'institution juridiques, politiques et imaginaires plus susceptibles de prendre en compte les préoccupations ou les intérêts des générations futures.

Si cette opposition entre temps long et temps court apparaît évidente de prime abord, elle soulève toutefois une série de difficultés, tant pratiques que conceptuelles. D'une part, il est bien sûr difficile de déterminer où cesse le temps court et où débute le temps long : si deux mois de négociations institutionnelles peuvent représenter un

temps très long, un délai de deux ans pour organiser la sortie de la Belgique du nucléaire pourra paraître très court. D'autre part, le temps court amène souvent à délibérer d'enjeux de long terme, tandis que l'instauration de la durée est souvent liée à la nécessité de gérer au jour le jour les problèmes de court terme qui se posent au juriste ou au représentant politique.

Si temps long et temps court semblent poser des problèmes politiques différents, ce n'est pas parce qu'ils présentent des qualités différentes, mais parce qu'ils recouvrent une opposition plus profonde. Souvent associé au temps court, le premier terme de cette opposition consiste à évaluer la fidélité du représentant à ses promesses électorales : il a trait à la capacité de l'acteur politique à accomplir le programme pour lequel il a été élu. Souvent associé au temps long, le second terme de cette opposition revient à évaluer la capacité de l'acteur à agir en fonction de l'intérêt général. Or, il n'y a pas de raison de penser que la décision prise dans le temps court est forcément plus représentative ou plus respectueuse des résultats électoraux que dans le temps long : les possibilités de manipuler l'agenda politique de court terme sont nombreuses, et l'application d'un programme électoral nécessite souvent, à l'inverse, une action de long terme. Par ailleurs, le temps long ne contribue intrinsèquement pas plus à l'intérêt général qu'une décision prise dans le temps court : ce n'est pas parce que le processus de décision dure plus longtemps ou que ses effets sont plus pérennes, que la décision sera de meilleure qualité ou qu'elle améliorera davantage le bien-être des citoyens. En ce sens, la réflexion politique et constitutionnelle à propos de la « démocratie écologique » porte moins sur une opposition entre temps court et temps long que sur une réarticulation entre la souveraineté et la justice intergénérationnelle.

1.2. Justice intergénérationnelle et souveraineté : les principes de continuité de l'État et d'autolimitation de la volonté collective

L'un des critères les plus classiques de définition de l'État renvoie au caractère institutionnalisé du pouvoir qu'il exerce⁶. L'institutionnalisation consiste en la dissociation entre le pouvoir et

⁶ Pour aller plus loin sur cette notion, voy. H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel*, t. 1, Bruxelles, Larcier, à paraître, n° 75 et suiv.

les individus qui en assument passagèrement la charge. Le pouvoir est attribué à une entité permanente, l'État, à laquelle sont imputés les actes accomplis par ses agents⁷. L'État est censé exercer un pouvoir stable, continu, par-delà les ruptures qui caractérisent fatalement l'existence concrète des individus. Comme institution, l'État a vocation à résister à l'épreuve du temps, non parce que les institutions seraient immortelles, mais parce qu'elles « naissent, vivent et meurent juridiquement »⁸. Ainsi, la loi s'applique tant qu'elle n'a pas été abrogée ou annulée. Elle survit en principe à l'autorité qui l'a adoptée (dissolution d'une assemblée parlementaire, démission d'un gouvernement, destitution ou décès d'un chef d'État), mais aussi au régime constitutionnel dans le cadre duquel elle a été élaborée.

À la permanence et à la continuité de l'État est associé un autre concept clef de la théorie de l'État, celui de nation⁹. Comprise dans sa signification diachronique, cette notion renvoie à la chaîne formée par les générations de nationaux passées, présentes et futures¹⁰. La légitimité de l'État est indissociable de sa capacité à traduire juridiquement cette chaîne mémorielle et symbolique. Les principes fondamentaux de la communauté politique seront par exemple inscrits dans une Constitution, dont les termes ne visent pas seulement à exprimer le caractère primordial de ces principes, mais la nécessité d'en assurer la pérennité par-delà les législatures. Qu'il s'agisse de promouvoir un exercice raisonné de la délibération dans le long terme¹¹ ou plus simplement une forme de stabilité sociale, les diverses techniques assurant une certaine rigidité à la Constitution¹² et le contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois¹³ sont appelés à contribuer à cette pérennité.

⁷ G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. II, *L'État*, Paris, L.G.D.J., 1980, p. 226.

⁸ M. HAURIU, « La théorie de l'institution et de la fondation », *Aux sources du droit. Le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Paris, Librairie Bloud & Gay, 1933, rééd. 1986, p. 97.

⁹ H. DUMONT et A. BAILLEUX, *Le pacte constitutionnel européen*, t. 1, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 177.

¹⁰ H. DUMONT et M. EL BERHOUMI, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*

¹¹ C.R. SUNSTEIN, « Constitutionalism and Secession », *The University of Chicago Law Review*, 58 (1991), p. 636 et suiv. ; E. BUGE, « La myopie des démocraties. Les Parlements face aux enjeux de long terme », *Jus Politicum*, 24 (2020).

¹² H. DUMONT, X. DELGRANGE et S. VAN DROOGHENBROECK, « La procédure de révision de la Constitution : suggestions », in *La procédure de révision de la Constitution*, sous la direction de F. DELPÉRÉE, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 137 et s.

¹³ Voy. P. MARTENS, « Sur les loyautés démocratiques du juge », in *La loyauté. Mélanges offerts à Etienne Cerexhe*, Bruxelles, Larcier, 1997, p. 249 et s.

Si continuité de l'État s'inscrit explicitement dans une perspective intergénérationnelle, celle-ci se retrouve toutefois également dans un autre principe important du constitutionnalisme : l'idée que la souveraineté du peuple présent ne peut être indûment liée par l'exercice de cette souveraineté par les générations précédentes. Il convient de constater que ces deux principes peuvent entrer en opposition.

Comme le rappelle Rosanvallon, les démocraties « n'ont pu faire leur chemin qu'en s'arrachant aux puissances de la tradition, en légitimant les "droits du présent" pour ne pas se laisser emprisonner dans une temporalité prédéterminée »¹⁴. En effet, une décision politique n'entraîne pas seulement des conséquences pour le moment où elle entre en application, mais aussi pour les années voire les décennies qui vont suivre. En quoi les générations à venir doivent-elles être tenues par les décisions de la génération précédente ? La plupart des décisions prises par une génération donnée peuvent être amendées par la génération qui suit. Est-il toutefois justifiable que certaines décisions puissent ne pas être révisées ou selon des conditions très exigeantes par les générations à venir ? Si la Constitution incarne la temporalité des fondations, la notion même, dans sa signification contemporaine, est née à l'occasion de moments révolutionnaires, dans une temporalité de l'évènement, où la volonté de rupture avec le passé se conjugue à une croyance en la perfectibilité des hommes et des peuples¹⁵. Sur le terrain juridique, on retrouve d'ailleurs cette préoccupation dans le célèbre article 1^{er} du Titre VII de la Constitution française de 1791 : « L'Assemblée nationale constituante déclare que la Nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution (...) »¹⁶. D'où les réticences à admettre la juridicité du droit précédant l'exercice du pouvoir constituant originaire et du droit spontané¹⁷. D'où, également, les réti-

¹⁴ P. ROSANVALLON, « Le souci du long terme », in *La pensée écologique. Une anthologie*, sous la direction de D. BOURG et A. FRAGNIÈRE, Paris, PUF, 2014, p. 836.

¹⁵ F. OST, *Le temps du droit*, Paris, Odile Jacob, 1999, p. 216 à 218.

¹⁶ Le droit de changer la Constitution auquel la première partie de cette disposition fait écho a été affirmé de manière plus nette encore dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de la Constitution du 24 juin 1793 (Constitution de l'an I) dont l'article 28 était ainsi formulé : « Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures ».

¹⁷ H. DUMONT, « La Constitution : la source des sources, tantôt renforcée, tantôt débordée », in *Les sources du droit revisitées*, sous la direction de I. HACHEZ *et al.*, vol.

ances à lier le pouvoir constituant dérivé par des clauses d'éternité¹⁸ ou par une procédure de révision trop rigide¹⁹. Pour citer la très belle formule de Thomas Jefferson : « La Terre appartient en usufruit aux vivants (...), les morts n'ont ni pouvoirs ni droits sur elle »²⁰, ou pour reprendre celle de Thomas Paine : « 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 »²¹.

La souveraineté démocratique est donc réticente à admettre que « la volonté se donne des chaînes pour l'avenir »²². Cela ne va toutefois pas sans difficulté, car le régime représentatif tend à générer une concentration des vues des représentants autour des enjeux de court terme. Ce processus de ponctualisation de l'agenda politique est notamment alimenté par l'un des traits essentiels du régime représentatif, à savoir l'élection des gouvernants à intervalles réguliers²³. L'élection a pour effet de générer un lien entre gouvernants et gouvernés qui exclut les générations futures qui ne sont pas partie prenante de la double dynamique d'autorisation et de responsabilité inhérente au régime représentatif²⁴. Ce faisant, les enjeux de long terme sont traités dans une perspective de court terme ou comme un élément parmi

4, Bruxelles/Limal, Pub. Université Saint-Louis – Bruxelles/Anthemis, 2012, p. 118 à 124.

¹⁸ Voy. C. KLEIN, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, PUF, 1996, p. 133 à 140.

¹⁹ A. GOSSERIES, « Constitutions and Future Generations », *The Good Society*, 17 (2008), n°2, p. 32 à 34.

²⁰ T. JEFFERSON, *Écrits politiques*, trad. G. Dréan, Paris, Les Belles Lettres, p. 109. Il précise, s'agissant de la Constitution : « aucune société ne peut établir une Constitution perpétuelle, ou même une loi perpétuelle. La Terre appartient toujours à la génération vivante. Ils ont alors le droit de la gérer, et ce qui en provient, comem il leur plaît, pendant qu'ils en ont l'usufruit. Ils sont aussi maîtres de leurs propres personnes, et par conséquent ils ont le droit de les gouverner comme il leur plaît » (p. 114).

²¹ T. PAINE, *Les droits de l'homme*, trad. F. Soulès, Paris, Belin, 1987, p. 84. Paine ajoute : « La vanité et la présomption de vouloir gouverner au-delà du tombeau est la plus ridicule et la plus insupportable de toutes les tyrannies ». Par une formule proche de celle de Jefferson, il affirme encore : « les gouvernements sont pour les vivants et non pas pour les morts, il n'y a que les vivants qui puissent y avoir droit » (p. 89).

²² J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Paris, Garnier-Flammarion, 1966, p. 64 (Chapitre I du Livre II).

²³ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2012, p. 224 et suiv.

²⁴ A. KARNEIN, « Can we Represent Future Generations? », in *Institutions for Future Generations*, sous la direction de I. GONZALEZ-RICOY et A. GOSSERIES, *op. cit.*, p. 85.

d'autres de l'actualité politique. Les auteurs qui réfléchissent à ces questions²⁵ ne vont pas jusqu'à recommander d'abandonner ces institutions représentatives dont ils reconnaissent l'apport essentiel sur le plan de l'autonomie individuelle et collective. Ils suggèrent cependant des correctifs pour limiter le court-termisme de ces institutions. Nous reviendrons sur certains de ces correctifs dans la deuxième partie. Ce qui nous intéresse ici est la manière dont le droit peut se saisir de la justification théorique de ces correctifs.

Classiquement, pour la théorie de l'État, « l'idée d'un pouvoir souverain se concilie difficilement avec la nécessité d'assurer la permanence du pouvoir »²⁶. Les travaux autour de la « souveraineté intergénérationnelle » invitent cependant à déplacer la focale. Comme le suggère Axel Gosseries, la souveraineté doit être envisagée dans une perspective intergénérationnelle. Dans ce cadre, elle désigne à la fois l'idée que la souveraineté du peuple présent ne peut être indûment liée par l'exercice de cette souveraineté par les générations précédentes, et l'idée que chaque génération doit bénéficier des ressources et des conditions institutionnelles nécessaires à être en mesure de décider parmi un nombre d'options appréciables²⁷.

Si l'on cherche à transposer cette idée sur le terrain juridique, on doit d'abord rappeler qu'en droit la souveraineté se caractérise notamment par son caractère illimité²⁸. Les seules limites qui peuvent juridiquement borner la volonté de l'État sont celles qui découlent de sa propre volonté. En d'autres termes, seule l'autolimitation est compatible avec la souveraineté. L'acte d'autolimitation, par exemple la ratification d'un traité, est à son tour réversible, en raison du caractère inaliénable du pouvoir souverain. Il faut ajouter qu'en raison de ce principe de souveraineté, le propre de l'État est de pouvoir se fixer n'importe quel but dans le cadre du bien public tel qu'il le conçoit²⁹. Sans contredire ces différents traits, on peut observer que les États se sont liés à d'importants traités par lesquels ils se sont engagés à prendre la voie de la transition écologique pour atteindre des objectifs

²⁵ Not. D. BOURG et K. WHITESIDE, *Vers une démocratie écologique*, op. cit.

²⁶ Voy. ég. O. BEAUD, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 179.

²⁷ A. GOSSERIES, « Generational Sovereignty », in *Institutions for Future Generations*, sous la direction de I. GONZALEZ-RICOY et A. GOSSERIES, op. cit., p. 98 à 103.

²⁸ Voy. not. G. JELLINEK, *L'État moderne et son droit*, t. 2, Paris, Éditions Panthéon-Assas, rééd. 2005, p. 136.

²⁹ O. BEAUD, *La puissance de l'État*, op. cit., p. 138 et suiv.

notamment climatiques. Comme l'on peut déceler *en droit* un mode d'exercice de la souveraineté plus exclusif à l'égard des droits fondamentaux et une conception plus inclusive consistant à prendre au mot les États lorsqu'ils ratifient des traités en matière de droits fondamentaux, « de sorte qu'ils sont censés inclure dans leur finalité, outre la sauvegarde de la communauté historique dont ils sont les organes et la prise en charge des intérêts nationaux, la protection de valeurs universelles »³⁰, nous pensons que l'on peut tenir un raisonnement similaire sur le plan écologique. En ratifiant l'Accord de Paris et d'autres grands traités en matière de lutte contre le changement climatique, de protection de la biodiversité ou de sauvegarde du patrimoine naturel, les États se sont engagés à exercer leur souveraineté dans la perspective intergénérationnelle, ci-avant présentée. L'enjeu n'est ainsi pas d'opposer le temps court dans lequel la souveraineté serait enfermée et le temps long qui limiterait cette dernière, mais de penser la souveraineté d'une manière telle que chaque génération puisse en être titulaire. Cette souveraineté est ainsi paradoxale, puisqu'elle consiste à la fois à affirmer qu'elle est illimitée dans sa nature (un État peut toujours se délier des traités qu'il a conclus) et restreinte dans son exercice au nom de la nécessité, pour préserver la souveraineté dans le futur, d'agir dans certaines orientations.

Reste à voir la manière dont cette conception de la souveraineté se matérialise ou peut se matérialiser plus ponctuellement dans des règles de droit positif. Avant d'en examiner certaines occurrences, il faut observer que pensée dans cette perspective intergénérationnelle, la souveraineté ne s'inscrit pas automatiquement dans un modèle de « droit post-croissance ». Elle peut également être mise au service du modèle croissancier. La politique d'activité des travailleurs âgés mise en place sous le gouvernement Verhofstadt II (2003-2007) en est l'exemple paradigmatique. « Davantage de travail ou moins de prospérité ! »³¹, le Pacte de solidarité entre les générations et la loi du 23 décembre 2005 constitue probablement à ce jour le processus normatif qui, en Belgique, a le plus invoqué l'impératif de justice intergénérationnelle, tout en relevant nettement du modèle croissancier.

³⁰ H. DUMONT et I. HACHEZ, « Repenser la souveraineté à la lumière du droit international des droits de l'homme », *R.B.D.C.* (2017), p. 318.

³¹ T. MOULAERT, « Le Pacte de solidarité entre les générations », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1906-1907 (2006/1), p. 8.

2. La place des générations futures dans le droit constitutionnel belge : illustration à partir de deux questions

Les problèmes de justice intergénérationnelle sont peu présents dans le débat constitutionnel. La plupart des mesures censées « tenir compte des jeunes générations » ou « promouvoir le temps long en politique » n'ont, qu'il s'agisse de leur contenu ou de leur exposé des motifs, qu'une dimension intergénérationnelle assez indirecte. En outre, lorsque cette dimension est présente, elle reflète largement les ambivalences conceptuelles évoquées plus haut.

À l'appui de cette double hypothèse, les lignes qui suivent se concentrent sur deux questions particulières. Dans une perspective de justice intergénérationnelle, qui vote (2.1) ? Comment et dans quelle mesure encadrer l'action politique pour préserver les intérêts des générations futures (2.2) ?

2.1. Renforcer les générations futures via le droit à l'électorat ?

Il est aujourd'hui acquis que le vote est un droit également détenu à titre personnel par tout citoyen jugé en âge de voter et qui ne se trouve pas dans une situation d'exclusion de l'électorat. Largement consacrée dans le droit constitutionnel, cette idée est toutefois loin d'avoir toujours été évidente et peut encore de nos jours être interrogée dans une perspective intergénérationnelle.

Tout d'abord, qu'est-ce qu'être en âge de voter ? Originellement fixé à 25 ans pour les élections législatives et provinciales, le droit de vote a progressivement été abaissé à 21 ans, puis à 18 ans (en 1969 pour les élections communales, puis en 1981 pour les autres élections)³². Le droit de vote a même été fixé à 16 ans pour ce qui concerne les consultations populaires communales³³ ou la consultation populaire régionale

³² Voy. X. MINY, H. ORBAN et S. VANDENBOSCH, « Les conditions de l'électorat », in *Les systèmes électoraux de la Belgique*, sous la direction de F. BOUHON et M. REUCHAMPS, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 149 et 150.

³³ Voy. pour les communes bruxelloises, l'article 322, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale ; pour les communes wallonnes, l'article L1141-5, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ; et pour les communes flamandes, l'article 209, § 1^{er}, de décret communal du 15 juillet 2005.

wallonne³⁴. L'abaissement du droit de vote à 16 ans pour les élections législatives fédérales et/ou fédérées est par ailleurs aujourd'hui un sujet qui revient à intervalles réguliers dans le débat public, en Europe. Ainsi, le Parlement européen a adopté le 11 novembre 2015 une résolution recommandant « d'envisager d'harmoniser l'âge minimal des électeurs à 16 ans afin de garantir une plus grande égalité aux citoyens de l'Union lors des élections [du Parlement européen] »³⁵, tandis que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté le 23 juin 2011 une résolution appelant les États membres notamment à « étudier la possibilité d'abaisser l'âge de vote à 16 ans dans tous les pays et pour tout type d'élection »³⁶.

En Belgique, diverses propositions visant à abaisser l'âge d'accès à l'électorat ont par ailleurs été introduites par l'Open VLD³⁷ et les partis écologistes³⁸ ; le CD&V entretient une position intermédiaire à cet égard, en proposant de maintenir l'obligation de vote à 18 ans, mais de créer un droit de vote non obligatoire à partir 16 ans³⁹.

Les arguments à l'appui de l'abaissement de l'âge du droit de vote varient peu dans le temps⁴⁰. L'abaissement de l'âge de voter répond à une volonté d'intégrer une part plus large de la population dans le champ de la participation politique. Il doit assurer une représentation plus fidèle de la population et de ses intérêts. Il représente une contrepartie politique à l'accroissement progressif de la responsabilité pénale et fiscale des personnes faisant partie de la tranche d'âge concernée. Il favorise la citoyenneté. Dans tous les cas, l'abaissement de l'âge de voter vise à faire correspondre le mieux

³⁴ Article 3 du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire.

³⁵ Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne.

³⁶ Résolution n° 1826 « Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans ».

³⁷ Voy. les propositions de déclaration de révision de la Constitution, de loi spéciale et de loi ordinaire, *doc. parl.*, Ch., 2016-2017, n° 2254/1 à 2257/1.

³⁸ Voy. les propositions de déclaration de révision de la Constitution, de loi spéciale et de loi ordinaire *doc. parl.*, Ch., 2014-15, n° 1266/1 à 1269/1 ; voy. également *doc.*, P.W., 2016-17, n° 837-1.

³⁹ Rapport du groupe de travail « Renouveau politique », *doc. parl.*, Ch., 2016-17, n° 2584/1, p. 61.

⁴⁰ Nous nous référons en ce sens aux propositions de loi et de loi spéciale évoquées plus haut, ainsi que, notamment, aux travaux ayant menés à la révision de l'article 47 de la Constitution en 1981, *doc. parl.*, Ch., S.E., 1979, n° 10-12.

possible le fonctionnement des institutions politiques à un moment t à la composition de la communauté politique à ce même moment t . Les discussions d'avril 2019 autour de l'ouverture à révision de l'article 61 de la Constitution⁴¹ en témoignent encore : il s'agit d'un moyen de renforcer et d'approfondir, de « revitaliser la démocratie », à partir du moment où « les manifestations récentes des étudiants du secondaire ont démontré la capacité d'analyse et de mobilisation de cette classe d'âge » ; « Des commentateurs ont salué les actions initiées par des jeunes en faveur du climat. Il est donc tout à fait normal que ces mêmes jeunes obtiennent des droits démocratiques »⁴².

Ainsi, l'abaissement de l'âge du droit n'a pas pour fonction de permettre à des individus de contribuer à des décisions dont les résultats les concerneront à la fois plus tard et plus spécifiquement. On remarquera à cet égard que l'argument intergénérationnel est assez peu présent dans les différents textes officiels favorables à l'abaissement de l'âge du droit de vote, y compris les plus récents. L'argument est totalement absent des travaux préparatoires du décret spécial du 19 juillet 2018 instituant la consultation populaire. Il ne figure pas dans les résolutions du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. S'agissant de cette dernière, cette absence est d'autant plus éloquente que l'argument figurait dans le rapport sur la base duquel la résolution a été élaborée. Il y était en effet affirmé que

les transformations de la société et l'évolution démographique appellent une réponse politique. L'abaissement du droit de vote à 16 ans permettrait de faire entrer le discours intergénérationnel dans les parlements et d'amener les thématiques propres à la jeunesse à l'ordre du jour du débat politique. Les jeunes pourraient ainsi faire entendre leurs préoccupations à voix égale dans le débat public.⁴³

Dans les propositions écologistes et libérales ci-avant évoquées, cet argument apparaît également, mais de manière assez peu centrale.

⁴¹ L'article 61 figure tant dans la déclaration de révision adoptée par la Chambre que dans celle adoptée par le Sénat. Cependant, faute d'avoir été repris dans la déclaration de révision adoptée par le Roi, cette disposition n'est pas ouverte à révision pour la législature qui fait suite aux élections du 26 mai 2019.

⁴² Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *doc. parl.*, Ch., 2018-19, n° 3708/1, p. 14, 16 et 71.

⁴³ Rapport de M. Aligrudic du 22 mars 2011, *doc.* 12546, cons. 40.

Ainsi est-il soutenu qu'en raison des tendances démographiques de la Belgique,

l'âge moyen de l'électeur augmente par conséquent lui aussi, si bien qu'un groupe de plus en plus nombreux de personnes âgées exercera le droit de vote. La jeune génération n'est représentée que de manière minimale, c'est-à-dire à partir de l'âge de 18 ans seulement. Cela risque d'entraîner une perturbation des relations intergénérationnelles, si les représentants politiques n'ont pas conscience des intérêts en jeu pour la jeune génération, en particulier à long terme.⁴⁴

Par ailleurs, en réalité, cet argument porte sur les « relations intergénérationnelles », non sur la justice intergénérationnelle, au sens d'une répartition des biens et ressources sociopolitiques entre générations. L'argument évoqué dans les développements précités est d'abord un argument de cohésion sociale. Il s'agit de mieux faire entendre la voix des jeunes ou de rendre plus visibles les « thématiques propres à la jeunesse ». L'idée n'est donc pas de permettre à la jeune génération de se prémunir des décisions prises par l'ancienne. La justice intergénérationnelle est du reste réduite à la question du long terme, cette question étant elle-même réduite à l'écoute des préférences de la jeune génération à un moment où ses membres ne sont pas davantage en position que d'autres d'évaluer en $t+1$ les effets des décisions prises en t . En toute logique, la prise en compte des intérêts en jeu devrait aller de pair avec une réflexion sur le droit de vote des personnes âgées, qu'il s'agisse de l'étendre parce qu'elles disposent d'une connaissance plus étendue desdits enjeux, ou qu'il s'agisse de le rendre par exemple facultatif puisque celles-ci peuvent estimer avoir un intérêt moins direct aux décisions prises. Ces questions font l'objet de divers débats en éthique appliquée⁴⁵. Elles ne sont évoquées nulle part dans les débats constitutionnels, et y trouveraient difficilement

⁴⁴ Voy. les développements des propositions de déclaration de révision de la Constitution, de loi spéciale et de loi ordinaire déposées pour abaisser l'âge de vote pour élire les membres des différents Parlements, *doc. parl.*, Ch., 2016-17, n° 2254/1 à 2257/1.

⁴⁵ Voy. P. VAN PARIJS, « The Disfranchisement of the Ederly, and Other Attempts to Secure Intergenerational Justice », *Philosophy and Public Affairs*, 27 (1998), n° 4, p. 292 à 333.

une place en raison du principe un individu/une voix, ancré dans le droit international et européen des droits de l'homme⁴⁶.

Tout cela ne revient pas à dire que le débat sur l'âge de vote n'a pas de dimension intergénérationnelle. Mais que cette dimension est largement absente du débat constitutionnel. Une prise en compte de cette dimension revivifierait peut-être le débat. Elle en transformerait certainement les termes.

Un deuxième point de débat porte sur le vote familial, à savoir l'idée selon laquelle les parents d'une famille pourraient disposer de votes supplémentaires en fonction du nombre d'enfants de cette famille, alimente aujourd'hui une discussion vivace dans le domaine de la philosophie politique⁴⁷. Cependant, cette idée est loin d'être nouvelle, en particulier dans l'histoire politique de la Belgique qui l'a expérimentée à l'époque du suffrage universel tempéré par le vote plural. De 1893 à 1919, la loi électorale prévoyait que les chefs de famille de plus de 35 ans, payant au moins 5 francs de taxe de résidence, bénéficient d'une voix supplémentaire.

L'octroi d'un vote familial est indissociablement lié à l'ethos élitaire et conservateur de l'époque. Ainsi pouvait-on lire « le chef d'une famille la représente, incarne en lui cette institution providentielle et nécessaire, base de toute société »⁴⁸ : le vote familial doit promouvoir la continuité des institutions sociales, ainsi que la construction diachronique de l'intérêt général⁴⁹. Toutefois, cet argument n'était pas le seul. Le chef de famille a pu être considéré comme étant « le mandataire naturel des siens, il vote pour sa femme et ses descendants légitimes »⁵⁰. Le vote familial était conçu comme permettant de tirer de leur « néant politique la femme et les enfants », se

⁴⁶ Voy. l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et l'observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme adoptée le 26 août 1996, pt 21.

⁴⁷ K. HINRICH, « Faut-il accorder le droit de vote aux enfants ? », *Revue philosophique de Louvain*, 1-2 (2007), p. 42 à 76.

⁴⁸ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, Paris/Liège, V. Giard & E. Brière/Dessain, 1908, p. 40.

⁴⁹ L. DE BRIEY, A. HÉRAUT et E. OTTAVIANA, « On Behalf of Children? The Plural Voting System in Belgium – from 1893 to 1919 », *Intergenerational Justice Review*, 9 (2009), n° 4, p. 144 et 145.

⁵⁰ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. 2, *op. cit.*, p. 40.

justifiant « par une idée de mandat »⁵¹. Outre toutes les ambiguïtés de cet argument, la prise en compte de la dimension intergénérationnelle apparaît à nouveau bien ténue. En effet, elle repose sur le postulat que les parents sont les mandataires « naturels » de leurs enfants, animés à ce titre par la préoccupation de protéger leurs intérêts. Or, ce mandat vaut essentiellement pour le présent : il consiste à parler à la place et au nom des générations présentes, mais encore incapables d'avoir voix au chapitre. Plus généralement, le vote familial consiste à préserver les institutions sociales telles qu'elles existent, non à ménager les conditions de possibilité de leur transformation.

Alors qu'on pourrait donc croire que ces questions de droit électoral comme l'avancement de l'âge pour accéder à l'électorat et le vote familial s'inscrivent dans une réflexion autour de la justice intergénérationnelle, nous devons conclure que ce n'est pas le cas. Par ailleurs, d'autres questions centrales dans la littérature philosophique sur la justice intergénérationnelle sont totalement absentes du débat de droit électoral⁵². Ces considérations valent *a fortiori* s'agissant de cartographier les mécanismes électoraux dans la distinction droit croissant/droit post-croissance.

2.2. L'intérêt des générations futures au prix de l'autonomie politique ?

L'interprétation de l'article 7bis de la Constitution et les débats récents autour de sa révision⁵³ offrent une meilleure illustration des tensions entre le court et le long terme. Ces dernières années, cette disposition constitutionnelle a été mobilisée dans deux problématiques

⁵¹ J. BARTHÉLÉMY, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, Giard & Brière, 1912, p. 379.

⁵² Pour ne prendre qu'un exemple, la question de quotas réservés aux jeunes. Voy. à ce propos, J. BIDANURE, « Youth quotas, diversity and long-termism: can young people act as proxies for future generations? », in *Institutions for Future Generations*, sous la direction de I. GONZALEZ-RICOY et A. GOSSERIES, *op. cit.*, p. 266 à 282 ; J. BIDANURE, « Better Procedures for Fairer Outcomes: Can Youth Quotas in Parliaments increase our Chances of Meeting the Demands of Intergenerational Justice », in *Youth Quotas and Other Forms of Youth Participation in Ageing Societies*, sous la direction de J. TREMMEL *et al.*, Londres, Springer, 2015, p. 37 à 55.

⁵³ Sur cette disposition, voy. not. Ch.-H. BORN, D. JANS et Ch. THIEBAUT, « Le développement durable entre dans la Constitution », in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2007, p. 209 à 230.

bien différentes : celle de l'équilibre des finances publiques (2.2.1) et celle des objectifs et des principes de la politique climatique (2.2.2).

**2.2.1. Les règles budgétaires sont-elles trop strictes ?
L'équilibre des finances publiques et la « solidarité
entre les générations »**

La question des finances publiques présente un intérêt particulier pour notre démarche, en raison du fait que c'est l'un des rares domaines où la question intergénérationnelle est explicitement soulevée en droit public belge. Par rapport au droit de vote, les finances publiques invitent par ailleurs à aborder sous un autre angle la souveraineté intergénérationnelle. Si le vote relève des modalités d'expression de la souveraineté populaire, la thématique budgétaire renvoie à l'autolimitation de la souveraineté par la conclusion de traités.

Pour aborder la question des générations futures dans le droit constitutionnel des finances publiques, nous prendrons comme point d'ancrage un considérant de la Cour constitutionnelle. Dans l'arrêt n°62/2016 rendu le 28 avril 2016 sur la loi d'assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (T.S.C.G.), l'accord de coopération mettant en œuvre ce traité et le décret flamand portant assentiment audit accord, la Cour constitutionnelle a estimé que : « Lorsqu'ils garantissent les droits économiques, sociaux et culturels, les législateurs doivent en outre tenir compte des conséquences de leur politique pour les générations futures. Par l'assentiment aux règles budgétaires prévues par le traité, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent, conformément à l'article 7*bis* de la Constitution, les objectifs d'un développement durable dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations »⁵⁴. La Cour offre une lecture pour le moins inédite de l'article 7*bis* de la Constitution dans laquelle « la notion de solidarité intergénérationnelle, jusque-là majoritairement pensée dans le cadre du développement durable et de la protection de l'environnement, [est] conçue en des termes financiers et budgétaires. Partant, cette solidarité

⁵⁴ B.6.4. Sur cet arrêt, voy. M. EL BERHOUMI, L. DETROUX, J. CLARENNE, P.-O. DE BROUX, H. LEROUXEL, Y. MOSSOUX, C. NENNEN, C. RIZCALLAH, N. TULKENS, S. VAN DROOGHENBROECK, D. VAN EECKHOUTTE et J. VAN MEERBEECK, « La Cour constitutionnelle face au Pacte budgétaire européen : un arrêt sans intérêt ? », *J.T.* (2017), p. 565 à 582.

permettrait d'exiger des générations actuelles qu'elles consentent d'importants efforts d'assainissement budgétaire, forcément douloureux, pour préserver la dignité et le bien-être socio-économique des générations futures »⁵⁵. Les générations futures apparaissent dès lors comme jouant un rôle de justification de l'orthodoxie budgétaire. Les travaux préparatoires de la loi d'assentiment au T.S.C.G. témoignent d'ailleurs des préoccupations relatives à la charge de la dette qui reposerait sur les générations futures⁵⁶. Limité à un contrôle de recevabilité, l'arrêt n° 62/2016 n'amène pas la Cour à aller plus loin dans la logique de la justice intergénérationnelle. Ainsi, elle ne se prononce pas sur la proportionnalité entre les efforts consentis de la génération présente et ceux imposés aux générations futures⁵⁷.

Plus intéressant pour notre propos est de remonter à ce qui constitue la source probable du raisonnement de la Cour constitutionnelle, à savoir la jurisprudence du Tribunal constitutionnel allemand. Dans son arrêt relatif au T.S.C.G., le Tribunal de Karlsruhe a reconnu la légitimité de l'objectif consistant à préserver, non pas les droits socio-économiques, mais l'autonomie législative des générations futures (« even if such a commitment restricts democratic legislative discretion in the present, it serves at the same time to guarantee it for the future »)⁵⁸.

⁵⁵ P. DERMINE, « La discipline budgétaire européenne à l'aune de la Constitution belge », *J.T.* (2016), p. 472.

⁵⁶ Voy., parmi d'autres, l'intervention M. DESTREBECQ : « Seul le retour progressif à l'équilibre des comptes peut dégager des marges de manœuvre et limiter la pression des marchés financiers tout en ne faisant pas supporter le poids du surendettement de leurs aînés sur les jeunes générations » (Projet de loi portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, rapport fait au nom de la commission des affaires extérieures, *doc. parl.*, Ch., 2012-2013, n° 53-2830/02, p. 10).

⁵⁷ M. EL BERHOUMI *et al.*, « La Cour constitutionnelle face au Pacte budgétaire européen : un arrêt sans intérêt ? », *op. cit.*, p. 575. Pour un appel à l'adresse de la Cour constitutionnelle l'invitant à concilier les intérêts des générations présente et futures, voy. C. BEHRENDT et X. MINY, « La Cour constitutionnelle belge face aux enjeux budgétaires », *Rev. fac. dr. ULiège*, 1 (2018), p. 29 et 30.

⁵⁸ Bundesverfassungsgericht, décision du second Sénat, 12 septembre 2012, 2 BvR 1390/12, § 120, traduction officieuse. Le Tribunal précise « it is primarily the duty of the legislature to weigh whether and to what extent, in order to preserve the discretion for the democratic shaping of affairs and making of decisions, commitments with regard to spending behaviour should be entered into for the future too, and therefore – demonstrating the mirror image principle – a restriction of their discretion for the democratic shaping of affairs and making of decisions in the present

Absente du droit électoral, la justice intergénérationnelle apparaît mobilisée dans la question des finances publiques⁵⁹. La force rhétorique de l'argument – mais aussi des risques de détournement – repose sur le fait d'agir au nom des générations futures qui ne peuvent pas s'exprimer et définir leurs intérêts⁶⁰. L'argument témoigne, en outre, à nouveau qu'il n'y a pas de liaison automatique entre, d'une part, le long terme et la justice intergénérationnelle et, d'autre part, le droit post-croissance, l'équilibre budgétaire étant traditionnellement associé à la croissance économique⁶¹.

2.2.2. *La politique climatique est-elle suffisamment contraignante ? La « loi climat » et la liberté des générations futures*

Lors des débats de la fin de la législature 2014-2019 relatifs au maintien de l'article 7*bis* sur la liste des articles de la Constitution soumis à révision, la question du respect des obligations supranationales en matière d'endettement conduisit les députés du CD&V à voter en faveur de l'inscription de cette disposition sur la liste des articles déclarés révisables : l'article 7*bis* peut être dédié « au respect de diverses obligations internationales et européennes. Si l'Europe imposait par exemple un mécanisme de frein à l'endettement au motif qu'une dette écrasante mettrait en danger le développement durable, cet article pourrait être invoqué »⁶². Cet argument se situe encore

must be accepted. (...) However, [the Federal Constitutional Court] must ensure that the democratic process remains open and that legal re-evaluations may occur on the basis of other majority decisions (...) and that an irreversible legal prejudice to future generations is avoided » (§ 124).

⁵⁹ Sur cette tendance voy. Y. LE LANN et B. LEMOINE, « Les comptes des générations », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 194 (2012), n° 4, p. 62 à 77. Pour une autre illustration en droit belge, voy. l'objectif n°44 défini dans l'annexe 1 de l'arrêté royal du 18 juillet 2013 portant fixation de la vision stratégique fédérale à long terme de développement durable (« L'endettement, résultant à la fois d'évolutions sociales et d'évolutions environnementales et économiques, restera à des niveaux soutenables, c'est-à-dire ne pénalisant pas les générations futures »).

⁶⁰ A. KARNEIN, « Can we Represent Future Generations? », *op. cit.*, p. 87.

⁶¹ Cet objectif est systématiquement rappelé notamment au sein des différentes mesures adoptées dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance.

⁶² Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *doc. parl.*, Ch., 2018-19, n° 3708/1, p. 34.

directement dans le prolongement du raisonnement de la Cour constitutionnelle que nous venons de présenter.

Si l'ouverture à révision de cette disposition a rassemblé une large majorité des suffrages, c'est toutefois en raison d'un autre débat dont elle en constitue l'épilogue – en tout cas provisoire –, celui de l'adoption d'une « loi climat »⁶³. Émanant d'un groupe d'académiques⁶⁴, cette « loi climat » a pris la forme d'une proposition de loi spéciale soutenue par les groupes Écolo-Groen, PS, sp.a, MR, cdH, PTB et DéFI⁶⁵. En résumé, le texte visait à définir les objectifs de la politique climatique de l'État belge, les principes sur lesquels elle repose, les institutions œuvrant à la cohérence des politiques menées par les différentes composantes de la fédération belge, et des mécanismes renforçant la responsabilité politique dans ce domaine. La proposition fondait les deux premiers volets – les objectifs et les principes de la politique climatique – sur les articles 7*bis* et 23 de la Constitution. Saisi sur cette proposition de loi spéciale, le Conseil d'État n'a pas cherché dans ces dispositions le fondement des articles concernés, mais a raisonné à partir des règles constitutionnelles attribuant les compétences des communautés et des régions⁶⁶. Estimant que ces règles constituent un fondement insuffisant aux articles de la proposition définissant les objectifs et les principes de la politique climatique, le Conseil d'État a suggéré d'autres voies pouvant être empruntées⁶⁷. Les premières qu'il évoque impliquent une révision de l'article 7*bis* de la Constitution soit pour fixer directement dans la Constitution ces objectifs et ces principes, soit pour habiliter le législateur spécial ou ordinaire à les fixer. Quelques jours plus tard, une proposition de révision de l'article 7*bis* était déposée⁶⁸. Il est intéressant de constater à cet

⁶³ D'autres préoccupations, telles le respect de la biodiversité et la consécration des droits des animaux, ont également pu motiver les votes de certaines groupes politiques. Elles ne seront pas développées dans les lignes qui suivent.

⁶⁴ Dont l'un des auteurs de la présente contribution.

⁶⁵ Proposition de loi spéciale coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme, *doc. parl.*, Ch., 2018-19, n° 3517/1 ; Proposition de loi spéciale portant coordination de la politique de l'autorité fédérale, des communautés et des régions à l'égard du changement climatique et fixant des objectifs globaux à long terme, *doc. parl.*, Ch., 2018-19, n° 3520/1.

⁶⁶ Avis n° 65.404/AG donné le 4 mars 2019, pt 2.2.

⁶⁷ Avis n° 65.404/AG donné le 4 mars 2019, pt. 2.12.

⁶⁸ *Doc. parl.*, Ch., 2018-19, n° 3642/1.

égard qu'au-delà des arguments de nature « communautaire » qui ont pris le dessus, les débats ayant mené à l'adoption de la proposition en commission et à son rejet en plénière faute d'atteindre la majorité des deux tiers prescrite par l'article 195 de la Constitution⁶⁹, ont tourné autour de trois types de tensions que nous avons déjà évoqués, entre le court et le long terme, entre la volonté de la génération actuelle et la liberté des générations futures, entre la croissance et le souci de l'intérêt des générations futures.

S'agissant de la première tension, on peut observer de la part des partisans de la proposition de révision, un recours appuyé à l'argument de l'urgence pour adopter les objectifs de long terme. Temps court et temps long ne sont pas opposés, au contraire : 2050 devient demain, la temporalité se rétracte face au changement climatique. Il faut agir aujourd'hui, même la législature s'achève dans une poignée de semaines, il faut montrer aux manifestants qu'ils sont écoutés, il faut mettre immédiatement à l'agenda la discussion et le vote du texte, fût-il de nature constitutionnelle, car « à situation d'urgence, réponse juridique d'urgence »⁷⁰.

S'agissant de la deuxième tension, il est intéressant de relever une différence essentielle entre l'avis que la section de législation du Conseil d'État donna sur cette proposition de loi spéciale et celui portant sur les projets de norme d'assentiment au T.S.C.G. Bien que l'article 3, § 2, de ce traité exige que les règles d'équilibre budgétaire énoncées au paragraphe 1^{er} prennent effet dans le droit national « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles »⁷¹, le Conseil d'État ne paraît pas privilégier ce procédé « par la rigidité qu'il induit »⁷². Le Conseil d'État évoque notamment la nécessité de tenir compte des fluctuations de la conjoncture économique. Un tel argument ne se trouve pas dans l'avis donné sur la proposition de loi spéciale « climat ». On le retrouve néanmoins, mais dans un autre registre, dans la bouche de plusieurs parlementaires

⁶⁹ Voy. le rapport établi au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *doc. parl.*, Ch., 2018-19, n° 3642/2 ; et C.R.I., plénière du jeudi 28 mars 2019 (soir), Ch., 2018-19, CRIV 54 PLEN 278.

⁷⁰ C.R.I., plénière du jeudi 28 mars 2019 (soir), Ch., 2018-19, CRIV 54 PLEN 278, p. 51.

⁷¹ Ou, ajoute cette disposition, « dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ».

⁷² Avis n° 51.725/VR donné le 18 septembre 2012, p. 14.

opposés à la révision de l'article *7bis* de la Constitution. Celle-ci leur est apparue comme un nouveau verrouillage constitutionnel : « Si l'on bétonne des objectifs dans la Constitution et des lois spéciales, aucune majorité ne devra plus prendre ses responsabilités »⁷³. Le raisonnement tenu est en substance qu'en figeant des objectifs et principes climatiques dans le marbre constitutionnel, la génération présente limite les marges de manœuvre des générations futures lesquelles seront contraintes par les juges – le spectre du « gouvernement des juges » est régulièrement invoqué – d'agir dans le cadre de ces objectifs et principes. Étonnamment, on ne retrouve pas dans les interventions une ligne d'argumentation comparable à celle de la Cour constitutionnelle allemande en matière d'équilibre budgétaire, à savoir que la contrainte vise à maintenir une autonomie suffisante pour les générations futures dont la palette de choix sera d'autant plus importante que des mesures visant l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci auront été mises en place. On aurait pu pourtant penser que l'argument a davantage sa place pour la problématique climatique que pour celle des dettes publiques, celles-ci ne présentant pas le caractère irréversible du changement climatique ou d'autres problématiques environnementales.

S'agissant de la troisième tension, on peut conforter l'idée que toute préoccupation pour les générations futures ne s'inscrit pas automatiquement dans une perspective de droit « post -croissance ». Les règles en matière d'endettement public supposent une corrélation positive entre la maîtrise de celui-ci et le PIB. On l'a vu. Celles en matière d'objectifs et de principes climatiques ne réservent, à l'évidence, pas la même centralité à la question de la croissance. Celle-ci n'en a pas moins été absente des débats, la révision de l'article *7bis* étant présentée par ses opposants et ses partisans respectivement comme une menace pour la croissance ou comme une opportunité. Les députés en sont revenus à un débat somme toute classique lié à la plasticité de la notion de développement durable et de son articulation avec le modèle capitaliste.

*

**

⁷³ C.R.I., plénière du jeudi 28 mars 2019 (soir), Ch., 2018-19, CRIV 54 PLEN 278, p. 43.

Notre contribution s'est proposée de répondre à deux questions : autour de quels concepts et quelles tensions fondatrices le débat constitutionnel est-il susceptible de réfléchir la justice intergénérationnelle ? Dans quelle mesure ces concepts ont-ils trouvé une traduction dans le droit constitutionnel belge ?

Dans le débat public, la dimension intergénérationnelle est souvent associée à la prise en compte et à la valorisation du temps long en politique. Or, un détour par le droit constitutionnel montre que cette formulation est à la fois largement inopérante d'un point de vue juridique et incomplète d'un point de vue philosophique. La réflexion politique et constitutionnelle à propos de la « démocratie écologique » porte moins sur une opposition entre temps court et temps long que sur une réarticulation entre deux conceptions des rapports entre souveraineté et justice intergénérationnelle : l'idée que chaque génération doit bénéficier des ressources et des conditions institutionnelles nécessaires pour être en mesure de décider parmi un nombre d'options appréciables, et l'idée que la souveraineté du peuple présent ne peut être indûment liée par l'exercice de cette souveraineté par les générations précédentes.

Dans ce cadre, il convient de constater que ces deux intuitions théoriques sont, hier comme aujourd'hui, trop peu présentes du débat constitutionnel en Belgique. Cela ne signifie pas que la matière juridique manque : l'organisation du droit de vote, et la justification des limites que l'État s'impose en matière de finances publiques ou de politique climatique pourraient – et devraient peut-être – donner lieu à d'importantes discussions en la matière. Toutefois, il convient de constater que même des dispositifs et des mesures censés imposer le thème des « générations futures » laissent à l'index les deux conceptions précitées. Pour le dire de manière plus simple, le droit constitutionnel peut bien s'attacher à organiser les règles juridiques fondamentales de la collectivité : il se préoccupe assez peu de justice intergénérationnelle. Il s'agit peut-être de combler ce manque.