

A Budapest, au printemps 2000, un groupe de jeunes activistes hongrois crée une organisation non gouvernementale (ONG) baptisée Protect the Future. Lors d'une réunion, un activiste, Andras Lanyi, a eu l'idée de créer une institution qui pourrait être le porte-parole de ceux qui sont « plus exclus qu'exclus » en termes de représentation démocratique : les générations futures. Les mesures que les gouvernements des différentes nations prennent, par exemple, en faveur des sans-abri et des sans-terre (surtout dans les pays en développement), ou des sans-abri et des immigrés clandestins « sans papiers » (surtout dans les pays développés) sont certainement insuffisantes. Cependant, les gouvernements font encore moins d'efforts pour écouter ceux qui, parce qu'ils ne sont pas encore nés, sont complètement « sans voix ». Les générations futures auront bien sûr la possibilité de s'exprimer. Laszlo Solyom, alors membre de Protect the Future, et aujourd'hui Président de la République de Hongrie, a été à l'origine, quelque temps plus tard, d'un projet de loi extrêmement novateur. Ce projet de loi a été soumis. Ce n'est d'ailleurs qu'à la quatrième tentative que le parlement hongrois a finalement accepté le candidat proposé par le président Solyom. En mai de cette année, le juriste Sándor Fülöp est devenu le premier « médiateur pour les générations futures » de Hongrie... et du monde. Les constitutions de certains pays mentionnent au moins brièvement les générations futures, comme l'article 225 du Brésil:* Article traduit de l'anglais au portugais par Fábio D. Waltenberg, postdoctorant et professeur invité au département d'économie de l'Université catholique de Louvain, Belgique.** Philosophe politique et juriste. Il est chercheur permanent au Fonds de la recherche scientifique (Belgique) et professeur aux universités catholiques de Louvain et de Saint-Louis (toutes deux en Belgique). Son article « Theories of justice between the generations » vient d'être publié dans un volume spécial de la Revista de Estudos Universitários (Sorocaba) consacré au thème de la justice sociale.***

Biologiste et environnementaliste. Professeur à l'université Peter Pazmany (Budapest, Hongrie). « [t]oute personne a droit à un environnement écologiquement équilibré, qui est un bien d'usage commun et essentiel à une qualité de vie saine, et les pouvoirs publics et la communauté ont le devoir de le défendre et de le préserver pour les générations présentes et futures ». Dans quelques cas, comme au Japon, en Norvège ou en Bolivie, la constitution garantit même certains droits aux générations futures. Cependant, les institutions concrètes visant à protéger les intérêts de ces générations futures sont très rares : il n'en existe pas plus d'une demi-douzaine dans le monde. Par exemple, le parlement finlandais a créé une commission pour l'avenir en 1993. La Knesset (le parlement israélien) a créé une commission parlementaire pour les générations futures, dont les activités ont été interrompues à la fin de l'année 2006. Chacune de ces institutions est très différente du cas hongrois, tant en ce qui concerne ses attributions que ses objectifs spécifiques. La réalisation de la proposition hongroise a été en partie le résultat de circonstances assez uniques. La réalisation de la proposition hongroise était en partie le résultat de circonstances assez uniques. Cependant, ce qui ressort vraiment, c'est la portée relativement large des pouvoirs du nouveau médiateur. Par exemple, il a le pouvoir d'intervenir auprès d'organisations privées pour leur demander de mettre fin à des activités illégales qui causent des dommages à l'environnement. Il a également le pouvoir de demander des éclaircissements aux organisations publiques et privées, qui sont tenues de « répondre de manière substantielle dans un délai de 30 jours ».

A bien des égards, les commissaires de la Knesset ne disposaient pas de pouvoirs aussi étendus. Il s'agit d'une institution prometteuse, qui pourrait même être imitée dans d'autres pays, mais qui doit également faire face à des défis majeurs, dont deux sont évoqués ci-dessous. Premièrement, le médiateur agira toujours seul. Non seulement parce qu'il ne fera pas partie d'une commission, comme dans le cas israélien, mais aussi et surtout parce qu'il ne pourra pas consulter les personnes qu'il est censé représenter. Les hommes politiques ne savent que trop bien combien il est commode de parler au nom des générations futures, étant donné qu'ils seront rarement en vie pour être contredits. Mais ce que certains opportunistes pourraient considérer comme un avantage devient ici un véritable défi : puisque le médiateur ne peut pas consulter les générations futures, une action efficace de Sándor Fülöp devrait être guidée par une vision large, soutenue par une idée claire et bien informée de ce qu'exige la justice intergénérationnelle, ainsi que par une capacité à satisfaire l'ensemble de la société hongroise. Bien sûr, il devra imaginer le monde dans lequel vivront les générations futures.

Mais en plus d'être un bon futurologue, il devra préciser non pas tant ce que les générations futures pourraient souhaiter recevoir de nous, mais ce qu'elles sont en droit d'attendre de nous. L'autre difficulté tient à la portée effective des missions du médiateur. La loi met l'accent sur la protection de l'environnement. Sándor Fülöp devra alors déterminer s'il dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir agir dans un cadre plus large qui dépasse les questions environnementales. Bien entendu, même si sa mission est strictement limitée aux questions environnementales, il devra constamment garder à l'esprit les interactions possibles avec d'autres dimensions, non environnementales, de nos obligations intergénérationnelles. Citons, par exemple, des questions telles que : les différentes formes de financement des retraites, les dispositifs alternatifs pour maintenir la dette publique à un niveau approprié, ou les choix de politique publique dans les domaines de la santé et de l'éducation. Comme on le voit, le médiateur peut se retrouver trop seul ou avec un mandat trop étroit. Si le succès n'est pas garanti, le défi est néanmoins passionnant. Et le mieux que nous puissions dire est : « Bonne chance »,

* Article traduit de l'anglais au portugais par Fábio D. Waltenberg, postdoctorant et professeur invité au département d'économie de l'Université catholique de Louvain, Belgique

** Il est chercheur permanent au Fonds de la recherche scientifique (Belgique) et professeur aux universités catholiques de Louvain et de Saint-Louis (toutes deux en Belgique). Son article « Theories of justice between the generations » vient d'être publié dans un volume spécial de la Revista de Estudos Universitários (Sorocaba) consacré au thème de la justice sociale.

*** Biologiste et environnementaliste. Professeur à l'université Peter Pazmany (Budapest, Hongrie).

Un ombudsman pour les générations futures en Hongrie

Vendredi 27 juin 2008 (2008-06-27T12:13:48Z), par Axel Gosseries, Benedek Jávorka

Toutes les versions de cet article : [English [en]] [français]

La Hongrie s'est dotée en mai d'une institution unique au monde : un ombudsman chargé de veiller aux intérêts de ceux qui ne sont pas encore représentés sur la scène politique.

Nous sommes à Budapest, printemps 2000. De jeunes activistes hongrois viennent de créer l'ONG Protéger le Futur. Ils discutent à bâtons rompus et l'un d'eux propose de créer une institution qui serait le porte-voix des « exclus des exclus » de la représentation démocratique : les générations futures. Les mesures prises pour nos sans-abri et nos sans-papiers sont dérisoires. Mais plus rares encore sont celles visant à nous mettre à l'écoute de ceux qui ne sont pas encore nés. Ils pourront certes s'exprimer plus tard. Mais ce sera souvent trop tard, parce que certains de nos actes auront déjà déployé des conséquences irréversibles ou parce que nous ne serons simplement plus là pour les entendre. C'est Laszlo Solyom, alors membre de Protéger le Futur — devenu depuis le président de la République —, qui se charge de préparer une proposition de loi. Introduite au parlement dès 2001, elle ne fut adoptée qu'en 2007. Ce ne fut d'ailleurs pas la fin de ses péripéties, le président

ayant dû s'y prendre à quatre reprises pour que le parlement hongrois accepte finalement le candidat proposé. Le 26 mai, le juriste Sándor Fülöp est devenu le premier ombudsman hongrois des générations futures.

Une première mondiale

Cette institution est unique au monde. Un certain nombre de constitutions inscrivent certes dans leur texte une préoccupation pour les générations futures, assortie dans de rares cas de la reconnaissance de droits. Par contre, les institutions qui y sont spécialement dédiées se comptent sur les doigts d'une main et elles demeurent différentes du cas hongrois. Le parlement finlandais dispose ainsi en son sein depuis 1993 d'un comité pour le futur. Et la Knesset israélienne a mis en place en 2001 une commission parlementaire pour les générations futures — une expérience qui a cependant pris fin en 2006.

Mais ce qui frappe dans le cas hongrois, c'est le caractère relativement étendu des pouvoirs conférés à l'ombudsman. Il peut demander à des particuliers de mettre fin à des activités menées en violation du droit de l'environnement. Il peut adresser des recommandations à diverses autorités publiques qui sont tenues d'y répondre sur le fond dans les trente jours. Il peut aussi initier des procédures de supervision concernant les décisions d'une administration publique. Il peut à cet égard « initier des mesures de suspension d'exécution, et peut prendre part à des procédures juridictionnelles ». Sur plusieurs de ces points, le commissaire de la Knesset, organe le plus abouti à ce jour dans ce domaine, ne disposait pas de pouvoirs aussi étendus.

Cette nouvelle institution hongroise s'expose cependant aussi à des écueils qu'il importera de lever. D'abord, l'ombudsman sera très seul. Pas uniquement parce qu'il n'agit pas comme membre d'une commission – contrairement au cas israélien. Mais surtout parce qu'il ne peut interroger ni être contredit par les générations futures qu'il représente. Par conséquent, seule une vision d'ensemble, informée par une idée claire de ce qu'exige la justice intergénérationnelle, et capable de « percoler » auprès de l'ensemble des acteurs de la société hongroise, pourra guider l'action de Sándor Fülöp et en assurer l'efficacité. Il devra non seulement s'imaginer le monde dans lequel les personnes futures pourraient avoir à vivre. Mais, en plus d'être un bon futurologue, l'ombudsman devra aussi déterminer non pas tant ce que les générations futures pourraient souhaiter, mais plutôt ce qu'elles seraient en droit d'exiger de nous.

L'autre difficulté a trait à la compétence matérielle de l'ombudsman. La loi met l'accent sur la protection de l'environnement. Sándor Fülöp devra donc examiner si le texte de son mandat lui laisse la latitude suffisante pour se construire, au fil de ses interventions, une compétence plus vaste. À défaut, il est clair que même si sa mission devait se limiter au champ strictement environnemental, il faudra qu'il l'accomplisse en ayant constamment en tête les interactions possibles avec d'autres dimensions non environnementales de nos obligations intergénérationnelles. Pensons au financement des retraites, à l'état de la dette publique, à l'évolution des régimes de santé ou à celle des systèmes d'éducation.

On le voit, l'ombudsman pourrait se retrouver à la fois trop seul et trop à l'étroit. Si le succès n'est pas garanti, le défi n'en reste pas moins exaltant.

Axel Gosseries est philosophe et juriste, chercheur qualifié du Fonds de la recherche scientifique et professeur à l'Université catholique de Louvain.

Benedek Jávor est biologiste et militant environnemental, enseignant à l'Université Peter Pazmany de Budapest.