

# Référendum / Modification article 1<sup>er</sup> de la Constitution / Environnement

## Contexte

Le 14 décembre dernier, au terme de sa troisième rencontre avec les membres de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) exigeant de lui des actes forts et concrets, E. Macron a confirmé qu'il acceptait la proposition de modifier l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution pour y introduire le 3<sup>ème</sup> alinéa suivant : « *la République garantit la préservation de la biodiversité, de l'environnement et lutte contre le dérèglement climatique* ».

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution deviendrait ainsi :

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

**La République garantit la préservation de la biodiversité, de l'environnement et lutte contre le dérèglement climatique.**

Pour la CCC, l'objectif de cette modification répond à deux ambitions :

- Une **ambition emblématique**, en actant la lutte contre le dérèglement climatique comme un objectif de la République ;
- Une volonté affirmée de mobiliser la nation en ce sens, par **un engagement renforcé dans des actions effectives** contre le dérèglement climatique, notamment avec la **création d'outils concrets et opérationnels pour toutes les instances et administrations publiques.**

C'est pourquoi, la CCC avait également proposé deux « grands axes de réflexion » pour accompagner cette modification :

- **Renforcer le contrôle des politiques environnementales** : implication de la société civile dans les missions de contrôle, favoriser les voies de recours des citoyens pour dénoncer les atteintes à l'environnement, renforcer les dispositifs déjà existants en augmentant par exemple les effectifs des inspecteurs de l'environnement ou encore, la création notamment d'un Défenseur de l'environnement sur le modèle du Défenseur des droits
- **Réformer le CESE** : l'idée est de renouer un lien de confiance entre citoyens et institutions politiques en renforçant la transparence des débats et décisions notamment en intégrant des membres de la société civile au CESE

Sans la garantie de la mise en œuvre de ces deux préconisations qui ont l'avantage de lier la question environnementale à celles de justice, de citoyenneté et des politiques publiques, on peut d'emblée craindre qu'il ne demeure que la dimension emblématique de cette réforme constitutionnelle. C'est d'autant plus la raison pour laquelle s'engage un débat sur la pertinence de modifier cet article 1<sup>er</sup> de la constitution.

C'est notamment le sentiment de nombreux juristes mais aussi de bon nombre d'associations et d'ONG tel que Greenpeace qui évoque une annonce "*essentiellement symbolique*" (La Tribune 15.12.20).

## **Pertinence d'une modification de la Constitution**

### **1. Une valeur juridique nulle pour la plupart des constitutionnalistes**

Le motif invoqué est la **Charte de l'environnement** qui a déjà valeur constitutionnelle puisqu'elle a été intégrée en 2005 dans le bloc de constitutionnalité du droit français, reconnaissant les droits et les devoirs fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

Pour mémoire, la **Charte introduit notamment dans la Constitution trois grands principes: le principe de prévention, le principe de précaution et le principe pollueur-payeur.**

Davantage, le 31 janvier 2020, le Conseil constitutionnel a considéré que la liberté d'entreprendre, qui est une valeur constitutionnelle, pouvait être réduite pour des considérations d'environnement et de santé en confirmant, contre des fabricants de pesticides, l'interdiction formulée par la loi Egalim (agriculture et alimentation) d'élaborer sur le sol français des produits non autorisés dans l'Hexagone destinés à être exportés à compter de 2022.

**Le Conseil constitutionnel a en effet jugé qu'« il découle du préambule de la Charte de l'environnement que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle ».**

Dès lors, toutes les lois à venir devront répondre à cet objectif large de « protéger l'environnement ».

De plus, le Conseil constitutionnel a pris soin de préciser dans sa décision que « Le législateur est fondé à tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger » **renforçant par là sa compréhension large de l'environnement comme « patrimoine commun des êtres humains »** et non seulement en l'occurrence une affaire purement nationale.

**En définitive, la Charte de l'environnement a d'ores et déjà inscrit dans la Constitution le principe de protection de l'environnement auquel ne peuvent théoriquement contrevenir les lois à venir mais également, elle a donné au mot « environnement » la portée de bien commun universel.**

Tel est notamment l'avis d'Arnaud Gossement, avocat spécialiste de l'environnement, et d'Anne Roques, juriste de France nature environnement, qui **au lieu d'un changement constitutionnel plaident pour davantage de moyens en vue d'appliquer les textes législatifs existants** : « Non seulement le Conseil constitutionnel ne rend pas toujours des décisions en faveur de ce que l'on pourrait penser bon pour l'environnement, mais la majorité des mesures qui l'impactent passent aujourd'hui directement dans la loi » (A. Roques, *Le parisien*, 15.12.20) ; la priorité est « bien plus d'appliquer les textes actuels et de donner les moyens à la justice de le faire. Des juges, des fonctionnaires et des policiers supplémentaires pour poursuivre les infractions environnementales » (A. Gossement, *Le parisien*, 15.12.20).

D'où également des débats quant à la rédaction du nouvel alinéa devant modifier l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution qui, par certains aspects, constituerait une régression au regard de la Charte.

### **2. Une formulation qui peut être critiquée**

Hormis principalement les associations à l'origine de cette proposition de modification de la Constitution (Notre affaire à tous, Climates, WARN et le REFEDD) ainsi que les tenants de la première heure d'une telle réforme (Fondation Nicolas Hulot, WWF France) qui y voient un

signe fort et d'un point de vue juridique la possibilité de restreindre la marge d'interprétation des juges, les avis sont plutôt mitigés.

Ainsi, plusieurs juristes notent que cette formulation induit une nouvelle responsabilité à charge de « La République » et non spécifiquement de l'Etat français, ce qui pourrait susciter des débats sur la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat en cas de carence fautive dans la lutte contre le changement climatique.

Ainsi que le note par ailleurs A. Gossement, on ne peut pas faire un procès à la République qui est une valeur morale, non un sujet de droit. De ce point de vue, il y aurait régression au regard de la Charte qui désigne toutes les personnes - publiques, privées, morales et physiques - comme ayant un devoir de préservation et d'amélioration de l'environnement (art.2 : « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement »).

De plus, la formulation introduit une distinction entre les termes « environnement », « biodiversité » et « climat » alors que jusqu'à présent le mot « environnement » - au sens strict de tout ce qui nous entoure – comprenait la biodiversité et le climat. Ce nouvel alinéa pourrait ainsi affaiblir la portée de la Charte de l'environnement qui ne comporte pas le terme « climat ».

Enfin, alors que l'article 2 de la Charte de l'environnement (« Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ») assigne tout un chacun au devoir de préserver et d'améliorer l'environnement, la rédaction du nouvel alinéa (« la République garantit la préservation de la biodiversité, de l'environnement ») ne mentionne plus l'amélioration pour se contenter de la préservation. C'est d'ailleurs en ce sens que N. Hulot, en juin 2018, précisait dans son projet de réforme constitutionnelle que la protection de l'environnement soit « élevée » et « en constante progression » (« La République assure un niveau de protection de l'environnement élevé et en constante progression, notamment pour la protection de la biodiversité et l'action contre le changement climatique »)

A partir de ces remarques, non seulement la réforme envisagée n'apporterait pas davantage en termes juridiques mais de plus, elle pourrait constituer une certaine régression au regard de la Charte de l'environnement et de la force qu'elle a acquise notamment depuis la décision du Conseil constitutionnel en janvier 2020.

On peut donc légitimement s'interroger sur le sens réel de cette réforme.

Que vaut-elle sur le fond ? Viserait-elle à réduire la portée du droit et de la loi en matière écologique ? A diviser et à perdre les partisans de l'écologie sur des débats interminables davantage à valeur juridique que concrète, sur les moyens par exemple de mettre en œuvre une véritable politique et justice environnementales ?

Son sens n'est-il pas alors davantage dans sa forme, - le référendum -, autrement dit n'est-elle pas principalement une « manœuvre » politique ?

L'avis de Jean-Philippe Derosier, constitutionnaliste et professeur de droit public, résume cette idée : « Ce sera une mesure symbolique, on est encore dans la manœuvre politique. L'article 1er, comme son nom l'indique, c'est le premier article de la Constitution. Il contient les premiers mots qui vont marquer la Constitution. C'est un symbole fort, c'est incontestable, mais ça reste un symbole. La lutte contre le réchauffement climatique, la biodiversité ne figurent pas en tant que tel dans la Charte de l'environnement. Cependant, dedans, on y retrouve deux articles, l'un concernant le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, et le devoir de prendre part à la protection et à l'amélioration de l'environnement. Selon une décision du Conseil Constitutionnel rendue jeudi 10 décembre, le législateur ne peut aller contre ces

deux articles et ne peut pas prendre des mesures qui ne participeraient pas à cette amélioration de l'environnement. Ce qui veut dire qu'en réalité, la protection et l'amélioration de l'environnement, la lutte contre le réchauffement climatique, figurent déjà dans la Constitution ». (France info, 15.12.20)

### **3. Le référendum : une opportunité pour le peuple ou pour E Macron ?**

Sous la Ve République, les référendums sont à l'initiative du président de la République sur proposition du gouvernement ou du Parlement. Pour les questions d'intérêt national, la procédure est régie par deux articles de la Constitution : l'article 11 - pour adopter un projet de loi - et l'article 89 - pour réviser la Constitution. Cet article 89 exige que la proposition de révision soit d'abord votée « par les deux assemblées en termes identiques ».

De ce point de vue, **la démarche est assez risquée pour E Macron** : s'il a la majorité à l'Assemblée, il ne peut être assuré que l'opposition de droite au Sénat facilite la tenue du référendum.

Au regard des difficultés exposées ci-dessus par rapport à la rédaction, il est même à prévoir des débats sur la formulation elle-même du nouvel alinéa 3.

#### **En cas d'échec, ce sera ainsi la troisième tentative infructueuse sous la présidence de Macron de modifier la constitution au sujet de l'environnement :**

Fin de l'été 2018 : dans l'article 34 de la grande réforme institutionnelle promise par E. Macron pendant sa campagne présidentielle, intitulée projet de loi constitutionnelle "pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace", devait être écrit : "La France agit pour la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et contre le changement climatique". N Hulot obtient que cette mention remonte à l'article 1<sup>er</sup> mais l'affaire Benalla interrompt le processus, N Hulot démissionne du gouvernement et le texte est retiré dans la foulée le 29 août.

Un an plus tard, le projet de loi constitutionnelle, rebaptisé "pour un renouveau démocratique", prévoit d'inscrire à l'article 1er de la Constitution « que la République favorise la préservation de l'environnement, de la diversité biologique et l'action contre les changements climatiques ». Cette fois-ci c'est le Conseil d'État qui freine le projet en raison du verbe « favoriser » aux conséquences trop lourdes notamment en cas d'inaction.

Sans doute E. Macron cherche-t-il, par ce référendum, à venir à bout de son engagement en tant que candidat d'autant que si le Sénat décide de bloquer le processus législatif, il lui sera aisé de déplorer cet écueil sans en porter directement la responsabilité. Par ailleurs, si le référendum aboutit, même si la participation pourrait être faible selon les premiers sondages à ce sujet, il n'en reste pas moins que le sujet est consensuel et que la réponse devrait être positive. Dans un cas comme dans l'autre, il n'est pas perdant.

**Néanmoins, au-delà de ces remarques, il semblerait qu'E. Macron ait été pris à son propre piège** : son idée initiale, selon ce qu'il avait laissé filtrer dans les médias, était d'organiser un référendum à questions multiples sur une dizaine de propositions de la CCC. Cette méthode permettait de « noyer » la réforme constitutionnelle au milieu d'autres mesures sur lesquelles se prononcer.

Mais sa volte-face quant au recueil des propositions de la CCC qu'il avait garantie « sans filtre », a échaudé bon nombre des membres de la CCC. Beaucoup d'entre eux dénoncent en effet depuis l'été dernier son manque d'engagement voire une forme manipulation. Ainsi, à l'issue de la réunion des 20 et 21 juin derniers, certains membres de la CCC ont expliqué leur choix de recourir au référendum seulement pour le changement constitutionnel :

**« Constitution, écocide, OK pour un référendum. Pour le reste, que le pouvoir prenne ses responsabilités »** ou encore : « La trajectoire, les Français vont la donner en se prononçant sur la Constitution, **pour le reste des mesures il faut du courage politique** » (Europe 1, 21.06.20)

Autrement dit, **les membres de la CCC ne sont pas dupes de la manière dont E. Macron utilise leurs travaux et la voie référendaire pour leur faire porter individuellement la responsabilité des questions relatives à l'environnement tout en tirant avantage de ce que l'on pourrait prendre pour un renouvellement de la démocratie participative.** En l'occurrence, le projet initial porté par les collectifs Démocratie ouverte et Gilets citoyens revendiquait une assemblée citoyenne dont les travaux seraient soumis à un référendum en vue d'ouvrir à un débat national, de fond et populaire sur la question environnementale.

**Il n'en demeure pas moins que les membres de la CCC espèrent que ce référendum, aussi étriqué soit-il, permettra un débat au sein de l'ensemble de la société voire « un effet d'entraînement pour les politiques »** selon les mots de Grégoire Fraty, co-président de l'association « les 150 » (La tribune, 15.12.20).