

DÉCRYPTAGE CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT

Réponses de Notre Affaire à Tous aux arguments contre la modification de la Constitution et le référendum

La Convention Citoyenne pour le Climat est un exemple de démocratie participative inédit et certaines des mesures proposées ouvrent la voie vers une révolution juridique. Certaines de ces propositions telles que la reconnaissance du crime d'écocide et la modification de l'article 1er de la Constitution font pourtant l'objet de vives critiques. La proposition de soumettre ces deux mesures à référendum engendre également une levée de boucliers.

Notre Affaire à Tous (NAAT), qui est à l'origine de ces deux propositions (aux côtés de Wild Legal pour l'écocide, et de la FNH au départ puis de Climates, le REFEDD et WARN en ce qui concerne la modification de l'article 1er de la Constitution), souhaite répondre à ces différentes critiques. Si elles ont au moins le mérite de nourrir le débat et de mettre en lumière des mesures emblématiques, ces critiques demeurent néanmoins contestables juridiquement, parfois contre-productives et quelquefois davantage liées à un enjeu politique que juridique. Notre Affaire à Tous souhaite rappeler que l'objectif de ces propositions vise simplement à renforcer la protection de l'environnement, de la nature et du vivant, au-delà de tout débat idéologique.

À la suite des échanges intervenus le 29 juin entre les 150 citoyen.ne.s et le président de la République, ce dernier s'est montré favorable à une modification de l'article 1er de la Constitution, rejetant cependant la révision du préambule. Notre Affaire à Tous se réjouit de tels propos et considère également que "*le temps est venu de faire, d'agir*", à condition de conserver l'esprit initial des textes lors du travail de réécriture. Voici donc nos réponses aux principales critiques (liste non exhaustive).

1. Sur la modification de la Constitution

Pour rappel, la Convention Citoyenne pour le Climat propose:

- d'ajouter dans le préambule que "*La conciliation des droits, libertés et principes qui en résultent ne saurait compromettre la préservation de l'environnement, patrimoine commun de l'humanité*¹;
- d'ajouter à l'article premier que "*la République garantit la préservation de la biodiversité, de l'environnement et lutte contre le dérèglement climatique*";
- de créer un Défenseur de l'environnement, à l'image du Défenseur des droits.

Les principales critiques à ce sujet sont les suivantes.

¹ Cette révision du préambule de la Constitution a depuis été rejetée par le président de la République.

1.1 Concernant le préambule

“Cette phrase revient à préciser que le social et l'économie "ne saurait compromettre" la préservation de l'environnement. Or, une conception bien plus positive et enthousiasmante du développement durable consiste à défendre l'idée que la protection de l'environnement est une [chance] - et non une contrainte - pour le développement social et économique.”

NAAT: Cet ajout dans le préambule rejoint un important arrêt rendu par le Conseil constitutionnel le 31 janvier dernier ([décision n° 2019-823 OPC du 31 janvier 2020](#)) qui a reconnu que la protection de l'environnement, *"patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle"* qui peut justifier une *"atteinte"* à la liberté d'entreprendre. Cette décision, qui constitue une avancée majeure pour la protection de l'environnement, montre bien que la liberté d'entreprendre, et donc les intérêts économiques, ne peuvent pas toujours primer sur la protection de l'environnement.

Au regard de la crise écologique sans précédent que nous traversons, nous appelons même à aller plus loin et à un renversement des normes, en affirmant que le droit de l'environnement doit primer sur les intérêts économiques, et non l'inverse. Nous parlons ici des intérêts économiques, et non de l'ensemble des droits et libertés visés dans le préambule, en particulier les droits humains.

Ensuite, une telle révision aurait pu constituer une première étape vers la reconnaissance des droits de la nature, tout comme la proposition de créer un défenseur de l'environnement (à l'image de l'*ombudsman*), afin de reconnaître l'interdépendance des humains avec le reste du vivant. Nous n'allons pas jusqu'à affirmer, comme l'ont laissé penser certains commentaires, que les droits de la nature doivent primer sur les droits humains, mais qu'il existe une interdépendance, et non une hiérarchie, entre les deux.

Dans un contexte de *"verdissement"* des constitutions dans le monde et même de constitutionnalisation des droits de la nature (comme en Equateur), cet ajout dans le préambule aurait été bienvenu.

1.2 Concernant l'article 1er

“La proposition de modifier l'article 1er de la Constitution est, pour l'essentiel, une reprise d'une proposition défendue par le Gouvernement depuis 2018.”

NAAT: Certes, un projet de réforme constitutionnelle avait été annoncé par le gouvernement en juillet 2017, qui visait à inscrire *“l'impératif de lutte contre le changement climatique à l'article 34, qui définit le domaine de la loi”*. Cette démarche de l'insertion de la lutte climatique dans l'article 34 a été critiquée de manière unanime et a été qualifiée de *“greenwashing constitutionnel”* par les associations. C'est pourquoi nous avons proposé de modifier l'article 1er de la Constitution et lancé l'Appel pour une Constitution Écologique en avril 2018 (voir [notre proposition de loi initiale](#)).

En juillet 2018, les députés ont réussi à voter le texte suivant: *“La République agit pour la préservation de l’environnement et de la diversité biologique et contre les changements climatiques.”*

Mais les débats ont sans cesse été interrompus (affaire Benalla, Grand Débat,...) et la réforme a finalement été reportée *sine die*. C’est donc une bonne chose que cette modification de l’article 1er de la Constitution soit maintenant portée par la Convention Citoyenne pour avoir une chance d’aboutir. A cet égard, il est important de rappeler que la Convention Citoyenne propose le verbe “garantit” alors que le gouvernement proposait le verbe “favorise” sans son dernier projet de loi constitutionnelle du 29 août 2019, c’est bien là la grande différence! “Garantir” est bien plus contraignant que “favoriser”.

Comme le Conseil d’Etat l’a indiqué dans un précédent [avis du 29 mai 2019](#), lorsque le gouvernement avait encore pour intention de modifier lui-même cet article de la Constitution: *“l’affirmation d’un principe d’action imposerait une obligation d’agir à l’Etat, au niveau national ou international, comme aux pouvoirs publics territoriaux. Il serait susceptible d’avoir des conséquences très lourdes et en partie imprévisibles sur leur responsabilité, notamment en cas d’inaction.”* Au regard de la crise environnementale, nier la nécessité d’introduire une véritable obligation d’agir nous apparaît scandaleuse. L’Etat n’a d’autre choix que de répondre avec force et vigueur contre la destruction de notre maison commune.

“La protection de l’environnement est déjà inscrite au sein du bloc de constitutionnalité grâce à la Charte de l’environnement (loi constitutionnelle du 1er mars 2005) et d’une rédaction d’une qualité nettement supérieure à ce que propose le rapport qui sera soumis à la Convention citoyenne pour le climat.”

NAAT: La Charte de l’environnement est un bon instrument mais elle est présente des lacunes pour plusieurs raisons. Premièrement, il n’y a pas de référence explicite au climat dans la Charte. Deuxièmement, les dispositions de la Charte n’instituent pas toutes un droit ou une liberté, et par conséquent ne permettent pas toujours la saisine du Conseil par le biais d’une question prioritaire de constitutionnalité. C’est notamment le cas des sept premiers alinéas qui précèdent l’article premier. Troisièmement, très peu de jurisprudences constitutionnelles abordent vraiment la lutte contre les changements climatiques et il n’y a donc pas d’enseignements sur la pertinence de la Charte dans la lutte climatique pour le moment. Enfin, la Charte est un bon instrument avec une grande force d’interprétation de ses principes, à condition toutefois d’en avoir une interprétation ambitieuse par les juges.

Tout repose donc sur l’interprétation des juges, et avoir l’inscription de la lutte contre le dérèglement climatique, en plus de la préservation de la biodiversité et de l’environnement, à l’article 1er de la Constitution, ne ferait plus aucun doute et réduirait la marge d’interprétation de certains juges qui n’oseraient pas faire une interprétation poussée de la Charte de l’environnement.

“Il serait préférable de réfléchir à la manière de mieux faire appliquer et respecter la Charte de l'environnement plutôt que de prendre le risque, au mieux d'une redondance des mêmes notions au sein du bloc de constitutionnalité, au pire d'un affaiblissement de la Charte de l'environnement.”

NAAT: Il s'agit d'inscrire de manière univoque la lutte contre le dérèglement climatique qui ne figure nulle part dans la Charte, laissant ainsi un grand pouvoir d'interprétation aux juges.

“Le rapport abandonne la proposition d'inscription du principe de non régression au sein du bloc de constitutionnalité qui aurait pourtant pu être débattue.”

NAAT: C'est en effet un aspect que nous regrettons. Il faut néanmoins garder en tête que le comité légistique de la Convention Citoyenne a tenté de réduire la portée des propositions des 150 citoyens en les “lissant” autant que possible de manière à écarter certaines formulations.

“Plus grave, cette proposition de révision comporte un risque sérieux de régression du droit de l'environnement. Ainsi, elle propose d'extraire les notions de "biodiversité" et "climat" de celle d'environnement qui, jusqu'à présent, les comprenait.”

NAAT: La proposition inclut les 3 notions biodiversité, environnement et dérèglement climatique. En quoi cela risque t-il de créer une régression du droit de l'environnement qui est déjà en nette régression? Il n'a pas fallu attendre cette critique pour constater un affaiblissement du droit de l'environnement. Beaucoup de mesures gouvernementales sont prises qui, sous couvert de “simplification” du droit, font régresser de nombreuses dispositions environnementales.

On peut notamment citer le projet de loi ASAP, qui consacre “le fait accompli” en permettant aux préfets d'autoriser des travaux de construction industrielle en anticipant sur la délivrance de l'autorisation environnementale nécessaire (à la condition que le permis de construire ait été délivré et l'enquête publique réalisée), ou encore qui prévoit que l'avis donné par l'autorité environnementale ne pourra plus être réactualisé en fonction de l'évolution du dossier. Figurent aussi les atteintes à la participation du public avec le pouvoir confié aux préfets de dispenser d'enquête publique, au profit d'une simple consultation électronique, les projets ne nécessitant pas d'évaluation environnementale. De telles mesures constituent manifestement une régression, voire une “destruction” (selon les experts) du droit de l'environnement.

De même, le décret du 8 avril 2020 généralise le droit des préfets à déroger à de nombreuses normes réglementaires, notamment en matière environnementale. Un tel dispositif permettrait notamment l'accélération des dispositifs procéduraux dans l'implantation de projets destructeurs de l'environnement. Ce décret a d'ailleurs été attaqué devant le Conseil d'Etat par plusieurs associations, dont Notre Affaire à Tous.

Affirmer que cette proposition de modification de la Constitution constitue un “risque sérieux de régression du droit de l’environnement” paraît donc totalement absurde et de mauvaise foi au regard des mesures précitées voulues par le Gouvernement.

2. Sur la possibilité de soumettre cette proposition à référendum

Les critiques portent sur la mise en oeuvre de l’article 89 de la Constitution pour la révision de la Constitution.

“L’article 89 précise qu’un référendum [portant sur la révision de la Constitution] ne peut être engagé sans l’accord des deux assemblées : Assemblée nationale et Sénat. Pour être précis, un référendum a déjà été organisé sur le fondement de l’article 11 et non de l’article 89 pour réviser la Constitution. En 1962, le général de Gaulle a en effet soumis à référendum, sur le fondement de l’article 11 de la Constitution, un projet de révision de l’article 6 de la Constitution afin de prévoir l’élection du Président de la République au suffrage universel direct. Toutefois, ce choix a suscité une très vive controverse et n’a été possible qu’en raison de circonstances historiques très particulières. Il est peu probable que l’actuel président de la République procède ainsi.”

NAAT: Le président de la République aura le choix de la procédure en décidant soit de soumettre la révision à référendum, soit de faire approuver la révision par un vote parlementaire pour aboutir à un texte identique par les deux assemblées, nécessitant de la part du président de la République de convaincre les parlementaires. On en revient à nouveau à un choix politique.

Enfin, de manière générale, un référendum portant sur ces questions serait l’occasion d’un large débat sur les liens entre le contrat social et le contrat naturel et le moyen de construire ensemble un chemin commun vers la transition écologique.
