

Inscrire l'environnement à l'article 1er de la Constitution: perseverare diabolicum

- Par [Paul Cassia](#) le 16 déc. 2020
<https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/161220/inscrire-l-environnement-l-article-1er-de-la-constitution-perseverare-diabolicum>

Pour la quatrième fois en deux ans et demi, le président de la République a fait miroiter l'inscription de l'environnement à l'article 1er de la Constitution, via un référendum. La répétition d'une réforme aussi inutile juridiquement et improbable politiquement ne peut être prise au sérieux.

Un évènement politique improbable s'est produit le lundi 14 décembre 2020 : en ce quinquennat à la fois interminable et finissant, il s'est trouvé, à l'issue de l'intervention du président de la République devant les membres de la Convention citoyenne pour le climat, un nombre considérable de médias écrits ou audiovisuels pour prendre au sérieux l'unique annonce à peine crédible faite par Emmanuel Macron, consistant à insérer, par référendum, une référence à des garanties environnementales à l'article 1^{er} de la Constitution.

C'est pourtant la troisième fois en deux ans et demi que le président de la République prend un tel « engagement » relatif au contenu de l'article 1er du texte de 1958 : il a été formalisé une première fois par le Conseil des ministres dans le projet de loi constitutionnelle du 9 mai 2018 (v. « [L'exécutif instrumentalise l'environnement pour faire sa com'](#) », 22 juin 2018) puis dans le projet de loi constitutionnelle du 29 août 2019 (v. « [Environnement : l'exécutif instrumentalise \(encore\) la Constitution](#) », 4 septembre 2019). En cette fin d'année 2020, c'est aussi la seconde fois, après une réunion le 29 juin 2020, que le président de la République annonce devant les membres de la Convention citoyenne pour le climat le choix de la voie référendaire (plutôt que l'ensemble des parlementaires réunis en Congrès) pour modifier le seul article 1^{er} de la Constitution dans le sens d'un ajout des préoccupations environnementales *lato sensu*, incluant la préservation de la biodiversité et la lutte contre le réchauffement climatique. L'expression « faire du neuf avec du vieux » n'a jamais eu autant de sens en matière politique...

Au fond, il a déjà été dit sur ce blog à quel point et pourquoi la révision constitutionnelle projetée était juridiquement inutile, cosmétique, superfétatoire, quelle que soit la formulation retenue dès lors notamment que l'article 2 de [la Charte de l'environnement de 2004](#) prévoit que « toute personne a le devoir de prendre part à l'amélioration et à la préservation de l'environnement » (v. également Jean-Philippe Derosier, « Référendum sur l'environnement : une manœuvre politique », [La Constitution décodée](#), 15 décembre 2020 ; Benjamin Morel, « Ajouter par fétichisme l'environnement à l'article 1^{er} n'apporte rien... », [Revue politique et parlementaire](#), 16 décembre 2020) ; qu'elle ait été initiée par une [proposition de la Convention citoyenne pour le climat](#) ou qu'elle soit insérée par référendum plutôt que par le Parlement réuni en Congrès ne change rien à ce constat. Ce que révèle cette hyper-focalisation médiatique autour de l'éventuelle convocation du peuple français pour qu'il s'exprime fin 2021 sur une vraie-fausse révision constitutionnelle, c'est la vacuité des engagements du président de la République pour tout ce qui concerne les 148 autres propositions de la Convention citoyenne : il la (nous) mène en bateau, et le mirage d'une révision constitutionnelle putative ne saurait masquer l'absence totale de prise en compte concrète et pratique, sur le terrain, des urgences environnementales dans le logiciel périmé de l'ultralibéralisme macroniste (v. Ismaël Bine e. a., « Climat : un référendum pour cacher les renoncements », [Mediapart](#), 15 décembre 2020).

L'écologie dans la Constitution, gadget ou nécessité ?

« PARFAITEMENT inutile. Du pur *macro-nisme* », jurent bien des professeurs de droit et des constitutionnalistes de tous bords. C'est la réaction épidermique qui a suivi l'annonce, lundi soir, du président de la République de couler dans l'article 1 de la Constitution l'obligation de « garantir la protection de l'environnement, de la biodiversité et la lutte contre le réchauffement climatique ». De Paul Cassia, professeur de droit public à l'université de Paris I Panthéon Sorbonne, à Didier Mauss, président émérite de l'Association de droit constitutionnel, tous estiment que cette nouvelle velléité de toucher à la Constitution est superfétatoire en l'état du droit.

En effet, la charte sur le climat fait déjà partie de notre « bloc de constitutionnalité ». Il y est même fait référence dans le préambule de la Constitution : « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la charte de l'environnement de 2004* ». Une charte de l'environnement qui affirme dans ses articles 2, 3 et 4 que « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement » ; « toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences » ; « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ».

« Autant vous dire que rien ni personne ne s'oppose à une quelconque action contre l'État ou une entreprise pour faute vis-à-vis de l'environnement, s'agace Paul Cassia. La difficulté restera toujours la même : prouver un dommage et un lien de causalité. » Le constitutionnaliste Didier Mauss, lui, estime que « la Constitution n'a jamais été un quelconque obstacle à une quelconque action en justice. De plus, l'environnement est l'une des seules matières pour laquelle nous avons, dans le bloc de constitutionnalité un texte spécifique, très substantiel, presque aussi long que le préambule de 1946 ». Preuve en sont d'ailleurs les contentieux les plus médiatiques, comme celui de « l'Affaire du siècle », le recours citoyen en justice contre l'État pour inaction climatique, déposé en 2019, ou le recours - pour les mêmes raisons - contre la commune de Grande-Synthe, dans le Nord.

A contrario, d'autres juristes, dont les plus éminents, y voient non pas un gadget politique mais un principe juridique très fort et très actif. Le 20 juin 2019, le Conseil d'État, dans son avis au gouvernement

sur son ambitieux projet de loi constitutionnelle, avait déjà recommandé de renoncer, dans la rédaction de l'article 1 de la Constitution, au mot « agir » - « pour la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et contre les changements climatiques » - pour lui préférer le mot « favoriser », moins engageant. Car, disait-il dans son avis, tout en reconnaissant « l'enjeu fondamental » de l'environnement, « l'affirmation d'un principe d'action imposerait une obligation d'agir à l'État, 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 ».

“ La Constitution est là pour résister à tous les temps. Et à trop lui faire porter toutes nos priorités du moment, on l'affaiblit ”

UN GRAND SERVITEUR DE L'ÉTAT

Le terme « garantir » recèle le même caractère impératif qu'« agir ». Pour ce grand juriste, « cette introduction dans la Constitution fait peser une obligation juridique pure et simple sur l'État et les collectivités territoriales et donc une responsabilité en cas d'inaction. C'est une position très différente que celle qui a cours aujourd'hui. Le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel et le juge pénal seront appelés à vérifier cette obligation avec de lourdes conséquences pour les décideurs. Nous attendons donc d'en voir la rédaction exacte ».

L'avocat Yann Aguila, très engagé dans les combats pour l'environnement, rappelle d'ailleurs combien il était, jusque-là, « nécessaire de concéder des efforts de construction pour porter les contentieux à la barre des tribunaux administratifs, dans les accords de Paris ou les directives européennes, tout en demandant souvent au juge un effort d'interprétation, surtout en matière de lutte contre le réchauffement climatique qui n'était jusqu'à présent inscrit nulle part ».

Reste que cette tentation de toujours recourir à la modification de la Constitution, face à l'émergence de grands débats nationaux sur les politiques publiques, inquiète. D'autant que « l'article 1 », souligne un grand serviteur de l'État, « est le cœur battant de la Constitution de notre République. La Constitution est là pour résister à tous les temps. Et à trop lui faire porter toutes nos priorités du moment, on l'affaiblit ». « Il y a d'ailleurs un paradoxe à voir se multiplier les volontés de réformes et la difficulté à les voir se réaliser. Cela peut engendrer un sentiment d'impuissance de l'État », prévient-il. ■ **PAULE GONZALÈS**

Sur les modalités de cette troisième révision constitutionnelle, qui donc acte en creux l'échec des deux premiers projets de 2018 et 2019, le président de la République a rappelé qu'elle ne pourrait être soumise à un référendum qu'après adoption fin janvier 2021 par le Conseil des ministres d'un projet de loi constitutionnelle comportant un seul article, et surtout après accord, à la virgule près, sur ce nouveau projet de loi constitutionnelle entre l'Assemblée nationale et le Sénat, ainsi que l'exige [le 2^{ème} alinéa de l'article 89 de la Constitution](#). En l'état des rapports de force politiques, cet accord est improbable, et il est par exemple possible que, afin de procrastiner en faisant semblant d'être constructive, l'une ou l'autre chambre ergote sur le point de savoir s'il est préférable d'inscrire à l'article 1^{er} de la Constitution que la République « *agit pour* » plutôt que « *favorise* » l'environnement, dans le but qu'il n'y ait pas de vote en termes identiques, ou encore que l'une ou l'autre chambre ajoute à la seule modification envisagée par le président de la République une proposition supplémentaire malignement bloquante (par exemple, celle déjà suggérée par le sénateur Philippe Bas selon laquelle « *nul ne peut se prévaloir de sa religion pour s'exonérer du respect de la règle commune* »).

La « version trois » du projet de révision de l'article 1^{er} de la Constitution est de toute évidence, à l'instar des deux précédentes, à ajouter au Panthéon des non-réformes du quinquennat Macron, dont le nombre est désormais impressionnant – il suffit pour le réaliser de confronter [le texte de la conférence de presse du 25 avril 2019](#) clôturant le « Grand débat national » (sic) à leur absence totale de concrétisation, qu'il s'agisse pour s'en tenir au seul terrain des institutions de la facilitation du référendum d'initiative partagée, du renforcement du droit de pétition au niveau local, ou de la transformation du Conseil économique social et environnemental en un Conseil de la participation citoyenne.

Le naufrage institutionnel et politique du quinquennat Macron devient de plus en plus manifeste avec l'écoulement du temps. Que nous réservent les dix-huit mois qui restent ?

Le Club est l'espace de libre expression des abonnés de Mediapart. Ses contenus n'engagent pas la rédaction.

Commenté par [CoVivons](#) le 18/12/2020

Votre analyse politique me semble très pertinente... Hélas !

En revanche, je ne partage pas totalement votre opinion sur l'inutilité de mentionner à l'article premier de notre constitution « *les enjeux de biodiversité et de lutte contre les dérèglements climatiques* ».

En effet, les deux sont définis scientifiquement et peuvent se mesurer.

Par contre, je ne connais pas de définition scientifiquement établie de « *l'environnement* ». Ce qui pose problème, me semble-t-il, en particulier pour objectiver et quantifier risques ou atteintes.

D'autant que, dans l'acception générale, « *l'environnement* » fait le plus souvent référence à une partie seulement de la « *nature* », celle visible à l'œil nu ! Laissant de côté les diverses populations de microorganismes... et, certainement plus grave, toutes les composantes de nos environnements sociétaux et sociaux, dans ce monde de plus en plus urbanisé et anthropisé.

Mais, ne faudrait-il aller plus loin et énoncer le fait que tout projet d'aménagement ou de développement doit contribuer à **la santé** ? Celle des écosystèmes et la nôtre, en définitive la santé de la biosphère.

La définition de la santé, par l'OMS, ouvre de très larges possibilités, mais, comme en médecine, le bilan risques / bénéfiques doit être positif. Or, dans trop de projets, les risques de pollutions en tous genres pèsent lourdement face aux bénéfices réels pour la santé.

Au passage, une révision de cet article 1^{er} permettrait de supprimer sa référence raciste. On ne réaffirmera jamais assez l'ineptie de la distinction de races humaines. Et ce n'est pas le moindre des objectifs ! Il est d'ailleurs en lien, au plan culturel, avec les représentations de la place de l'Homme dans l'ensemble du vivant...

Commentaire de [Paul Report](#) le 17/12/2020

Je partage évidemment votre analyse : cette idée de référendum, comme vous le soulignez fort justement, est d'autant plus « inutile, cosmétique et superfétatoire » que la Charte de l'environnement, intégrée depuis 2005 dans le bloc constitutionnel, consacre déjà les principes fondamentaux selon lesquels « *La préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* », outre « *Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ». C'est écrit ainsi dans le préambule de cette Charte.

Le problème, c'est que cette Charte énumère dans ses différents articles un certain nombre d'obligations parfaitement rédigées, mais qui n'ont de sens que si elles sont politiquement respectées **et juridiquement applicables**. Or les exemples ne manquent pas pour illustrer à quel point ces principes demeurent des vœux pieux. J'en citerai un tiré de l'application de l'article 3 à partir du cas concret, et d'actualité, de l'implantation des antennes-relais de téléphonie mobile : j'ai été en effet amené, dans mes fonctions de magistrat administratif, à traiter ce sujet à de très nombreuses reprises (ceux qui ne sont pas trop rebutés par la littérature juridique peuvent consulter une étude sur ce thème intitulée « Les arcanes du contentieux des antennes-relais de téléphonie mobile » que j'ai publiée dans la revue Actualité juridique du droit administratif (AJDA) / Dalloz, 2015, n° 972).

L'article 3 de la Charte prévoit en effet que « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ». Il faut donc rechercher quelle est cette loi. On la trouve notamment à l'article L. 122-1 code de l'environnement selon lequel « *Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas* ». Il est donc nécessaire d'aller plus loin et fouiller dans la partie réglementaire du même code jusqu'à repérer l'article R. 122-2 qui rend obligatoire une telle évaluation (ou étude d'impact) pour les projets et opérations énumérés par une annexe ... sur laquelle ne figurent pas les installations d'antennes-relais. Dans mon étude précitée, j'écrivais ainsi, un peu dépité, qu'une telle étude d'impact, même établie sommairement par une simple notice, n'est pas exigée par les dispositions réglementaires prises en application de l'article L. 122-1 à l'appui d'une demande d'autorisation d'urbanisme destinée à permettre l'implantation d'une antenne relais, alors que tel ne serait pas le cas, sur un fondement législatif différent, pour un projet d'implantation situé, par exemple, dans un site de type Natura 2000 et susceptible d'avoir une incidence notable sur la préservation d'un escargot ou d'un batracien protégés par une directive européenne : en d'autres termes, la santé et l'environnement du gardien de ce site est moins réglementée et contraignante que celle de l'escargot dont il a pour mission de protéger la préservation. C'est absurde, mais c'est comme ça !

Une telle question mérite pourtant d'être posée d'urgence avec le développement de la 5G dont on sait qu'il nécessitera, pour offrir un service viable et efficace, une multiplication très conséquente d'antennes sur un territoire restreint (entre parenthèses, je souhaite bien du plaisir aux maires de nos communes).

Cet exemple démontre à quel point un principe proclamé solennellement dans un cadre constitutionnel peut être vidé de son contenu s'il n'est pas suivi d'effets par le législateur et par le pouvoir réglementaire.

Je pourrai citer d'autres exemples, et notamment celui de l'invocation à la fois opérante mais totalement vaine devant le juge administratif du **principe de précaution consacré à l'article 5 de la Charte de l'environnement**. En gros, le Conseil d'État a admis qu'il est possible d'utiliser ce principe à l'appui d'une contestation de l'installation d'une antenne-relais mais, dans le silence de la loi, a également consacré une jurisprudence selon laquelle **la charge de la preuve pèse sur le requérant** de sorte qu'il démontre concrètement, dans le cas précis qui correspond à la situation de l'installation contestée, l'existence d'un risque avéré « *pouvant résulter, pour le public, de son exposition aux champs électromagnétiques émis par les antennes relais de téléphonie mobile* » dont l'installation est envisagée (arrêt CE 30 janv. 2012, n° 344992, Société Orange France c/ Commune de Noisy-le-Grand). En d'autres termes, l'opérateur peut faire ce qu'il veut, et c'est au requérant d'apporter une preuve des dangers pour la santé humaine et pour l'environnement de telles installations !

Alors je m'étonne de certaines réactions à l'annonce référendaire d'Emmanuel Macron, par exemple celle exprimée par le secrétaire national d'EELV Julien Bayou qui vient de déclarer que « *Si elle se concrétise, elle permettra de **prendre appui sur le droit et les tribunaux administratifs** pour contester une décision* » en ajoutant que « *Avec cette réforme **constitutionnelle on ne pourrait pas réintroduire les néonicotinoïdes**. Cette annonce est une victoire culturelle majeure pour les écologistes* » : non, Julien Bayou, ce n'est pas la Constitution qu'il faut modifier, car elle contient déjà ce qu'il faut, mais ce sont les lois et les règlements qu'il faut parfaire ou préciser !