



Strasbourg, 9 octobre 2020

CDL-AD(2020)020

Avis n° 997/2020

Or. Engl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

ISLANDE

AVIS

**SUR QUATRE PROJETS DE LOI CONSTITUTIONNELS
SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT,
SUR LES RESSOURCES NATURELLES,
SUR LES RÉFÉRENDUMS ET
SUR LE PRÉSIDENT DE L'ISLANDE, LE GOUVERNEMENT,
LES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF ET
D'AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 124ème session plénière en ligne
(8-9 octobre 2020)**

sur la base des commentaires de

**Mme Claire BAZY-MALAUURIE (Membre, France)
M. Srdjan DARMANOVIC (Membre, Monténégro)
M. Jan Erik HELGESEN (Membre, Norvège)
M. Jean-Claude SCHOLSEM (Membre suppléant, Belgique)
M. Alexandru TĂNASE (Membre, République de Moldavie)**

Table des matières

| | | |
|------|---|----|
| I. | Introduction | 3 |
| II. | Contexte et avis précédent de la Commission de Venise | 3 |
| III. | Remarques préliminaires..... | 6 |
| IV. | Analyse | 7 |
| A. | Projet d'amendement concernant le Président de l'Islande, le cabinet, les fonctions de l'exécutif et d'autres questions institutionnelles | 7 |
| 1. | Président de l'Islande | 8 |
| 2. | Cabinet des ministres | 12 |
| 3. | Directeur des poursuites pénales | 14 |
| B. | Projet d'amendement à la Constitution concernant les référendums | 14 |
| 1. | Remarques générales | 15 |
| 2. | Champ d'application des référendums..... | 16 |
| 3. | Seuils et critères pour les référendums | 17 |
| 4. | Quorum d'approbation..... | 18 |
| 5. | Date du référendum | 18 |
| 6. | Questions de procédure et droits de recours..... | 19 |
| 7. | Les effets des référendums | 19 |
| C. | Projets d'amendements à la Constitution sur les ressources naturelles et la protection de l'environnement | 20 |
| 1. | Remarques générales | 20 |
| 2. | Projet d'amendement à la Constitution sur les ressources naturelles | 23 |
| 3. | Projet d'amendement à la Constitution sur la protection de l'environnement | 25 |
| V. | Conclusion | 29 |

I. Introduction

1. Par lettre du 31 juillet 2020, le Premier ministre islandais a demandé l'avis de la Commission de Venise sur quatre projets de loi constitutionnelle concernant la protection de l'environnement,¹ les ressources naturelles,² les référendums³ et le Président de l'Islande, le gouvernement, les fonctions de l'exécutif et d'autres questions institutionnelles.⁴

2. Mme Bazy-Malaurie, M. Darmanovic, M. Helgesen, M. Scholsem et M. Tănase ont été les rapporteurs pour cet avis.

3. Le 10 septembre 2020, les rapporteurs et le secrétariat de la Commission de Venise ont tenu une série de réunions par vidéoconférence avec les représentants du cabinet du Premier ministre et du département de la justice du ministère de la justice, avec les présidents des groupes parlementaires de l'Althing, y compris les partis d'opposition, un certain nombre d'experts nationaux ayant participé au processus de préparation des projets de loi constitutionnels, et les représentants des organisations de la société civile. Le 30 septembre, les autorités ont soumis des commentaires écrits sur le présent projet d'avis. La Commission de Venise remercie les autorités et les autres parties prenantes pour leur participation aux réunions et leurs commentaires écrits.

4. Cet avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des projets de loi. Il se peut que la traduction ne reflète pas exactement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions par vidéoconférence. Il a été soumis à la procédure écrite en remplacement des sous-commissions. Après un échange de vues avec M. Pall Thorhallsson, directeur général du cabinet du Premier ministre islandais, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 124^e session plénière en ligne (8-9 octobre 2020).

II. Contexte et avis précédent de la Commission de Venise

6. La lettre du 31 juillet 2020 du cabinet du Premier ministre explique que les quatre projets de loi ont été préparés sous la responsabilité du Premier ministre, à la lumière des discussions entre tous les partis politiques représentés au Parlement. Il est également noté qu'à ce stade, les différents dirigeants des partis politiques ne se sont pas engagés à soutenir les projets de loi et que les quatre projets de loi sont toujours en cours d'examen et pourraient faire l'objet d'amendements avant d'être finalisés à la lumière des conclusions de la Commission de Venise dans le présent avis.

7. Les "notes explicatives" jointes aux projets de loi constitutionnelle fournissent des informations sur le contexte et l'objectif des projets d'amendement, ainsi que sur le processus de consultation mené lors de leur élaboration. Après les élections législatives d'octobre 2017, l'accord de coalition signé en décembre 2017 entre le Parti progressiste, le Parti de l'indépendance et le Mouvement Gauche-Vert a déclaré que les partis continueraient à travailler à la révision complète de la Constitution avec la participation de la société civile. L'objectif final du processus de révision était une Constitution amendée qui reflète les valeurs fondamentales communes du peuple islandais et jette des bases solides pour un État démocratique fondé sur l'État de droit et garantissant la protection des droits de l'homme.

¹ CDL-REF(2020)050.

² CDL-REF(2020)049.

³ CDL-REF(2020)048.

⁴ CDL-REF(2020)047.

8. Selon le plan convenu par le gouvernement, le processus de réforme constitutionnelle doit être achevé dans une période égale à deux mandats électoraux et dans le mandat électoral en cours, les questions concernant la propriété nationale des ressources naturelles, la protection de l'environnement et de la nature, les référendums à l'initiative des électeurs, l'attribution des pouvoirs pour la promotion de la coopération internationale, le Président de la République et l'exercice du pouvoir exécutif, les dispositions concernant la langue islandaise et les dispositions concernant la modification de la Constitution doivent être abordées.

9. Les Notes explicatives mettent fortement l'accent sur le processus de consultation. L'Institut de recherche en sciences sociales de l'Université d'Islande a été chargé de mener une enquête pour connaître l'opinion du grand public sur la Constitution, au cours de l'été 2019. En novembre 2019, les participants à l'enquête ont été invités à prendre part à une réunion délibérative et ont reçu des informations sur les sujets abordés. Les résultats obtenus ont servi de référence lors de la rédaction des propositions d'amendements en cours.⁵ Un forum en ligne a été proposé par l'Université d'Islande en septembre-novembre 2019, où le public a pu partager son opinion sur les questions. Les projets de loi sur les questions institutionnelles, les ressources naturelles et la protection de l'environnement ont été publiés sur le portail de consultation du gouvernement à l'été 2020 et le projet de loi sur le référendum en 2016. Des experts dans le domaine du droit constitutionnel ont également été consultés concernant la mise en œuvre des propositions.

10. Le processus de réforme actuel a été précédé par un processus de réforme globale lancé par le Parlement islandais, l'"Althing", en 2010, mais qui n'a pas été achevé. Au lendemain d'une période de forte crise économique et financière, l'Islande a été confrontée à une crise de confiance de la population vis-à-vis de la classe politique et des institutions politiques. C'est dans ce contexte qu'est née l'idée de rédiger une nouvelle Constitution, "un projet fédérateur destiné à restaurer la confiance et, par une approche moderne et globale, à jeter les bases nouvelles d'une société islandaise plus juste et plus démocratique"⁶ et l'Althing a voté en 2010 une résolution initiant un important processus de révision de la Constitution actuelle, adoptée en 1944 et modifiée à plusieurs reprises depuis lors.⁷ Dans le cadre de ce précédent processus de réforme, un large éventail de mécanismes de consultation avait été utilisé tout au long du processus de rédaction - l'organisation d'un forum national, la sélection parmi la population des membres du Conseil constitutionnel pour préparer le projet de nouvelle Constitution, de vastes consultations informelles et l'implication du public par le biais de moyens technologiques modernes avaient donné à ce processus une large dimension participative. Une autre commission constitutionnelle a fonctionné entre les années 2013 et 2016 et a préparé un projet de loi contenant des dispositions relatives à la protection de l'environnement, aux ressources naturelles et aux référendums. Ce projet de loi a été soumis au Parlement par le Premier ministre islandais de l'époque en septembre 2016, mais n'a pas été adopté.

11. En octobre 2012, un référendum consultatif non contraignant a été organisé, notamment sur la question de savoir si le texte du projet de constitution préparé par le Conseil constitutionnel

⁵ Voir, Résumé des conclusions du sondage délibératif - consultation publique sur la révision de la Constitution islandaise, https://felagsvisindastofnun-verkefni.hi.is/heim_en/

⁶ Voir, Commission de Venise, CDL-AD(2013)010, Avis sur le projet de nouvelle Constitution islandaise, par. 13.

⁷ Depuis 1944, diverses modifications ont été apportées à la Constitution, principalement en ce qui concerne les élections et les limites des circonscriptions. L'amendement de 1991 a prévu des changements majeurs dans le fonctionnement de l'Althing, en introduisant l'unicaméralisme et en renforçant sa position vis-à-vis de l'exécutif. En 1995, l'ensemble de la section relative aux droits de l'homme a été modifié conformément aux obligations internationales de la CEDH et transposé en droit interne en 1994. Les tentatives ultérieures de révision complète de la Constitution n'ont pas abouti (voir, CDL-PI(2015)020, Rapport sur l'expérience constitutionnelle islandaise, document présenté par Herdis Kjerulf Thorgeirsdóttir à la Conférence sur la justice constitutionnelle comme garantie de la suprématie de la Constitution, p. 3).

devait servir de base à un projet de loi pour la future constitution.⁸ Les six questions ont été approuvées par les électeurs. Pour la première question, le taux de participation a été de 48,7 % et 66,9 % des électeurs se sont prononcés en faveur du texte présenté par le Conseil constitutionnel.

12. Suite à une demande, en novembre 2012, de la Présidente de la Commission constitutionnelle et de supervision du Parlement, la Commission de Venise a rendu un avis sur le projet de nouvelle Constitution⁹ en mars 2013.¹⁰ Dans son avis, si la Commission a salué les efforts déployés en Islande pour consolider et améliorer l'ordre constitutionnel du pays, fondé sur les principes de la démocratie, de l'État de droit et de la protection des droits fondamentaux, ainsi que la participation active des citoyens au processus constitutionnel, elle a estimé que les nombreuses dispositions du projet avaient été formulées en termes trop vagues et trop généraux, ce qui entraînerait de graves difficultés d'interprétation et d'application. Plus particulièrement, le système institutionnel du projet de loi était plutôt complexe et marqué par un manque de cohérence, et si les nombreuses possibilités d'intervention du peuple, par le biais de référendums, étaient en principe bienvenues, elles semblaient trop compliquées et gagneraient à être soigneusement examinées, tant d'un point de vue juridique que politique. La Commission a estimé à cet égard qu'il y avait des raisons de craindre un risque de blocage et d'instabilité politiques pouvant sérieusement compromettre la bonne gouvernance du pays. Les dispositions relatives aux droits de l'homme, qui introduisent un large éventail de libertés et droits fondamentaux, y compris les droits socio-économiques, devraient être plus précises et mieux étayées quant à la portée et à la nature des droits protégés et des obligations connexes. Les dispositions relatives au pouvoir judiciaire gagneraient également à être plus claires, notamment sur des questions telles que l'inamovibilité des juges et l'indépendance des procureurs.

13. Dans son avis de 2013, la Commission a également pris note des opinions divergentes en Islande, notamment sur l'opportunité de proposer à l'Islande une constitution entièrement nouvelle.¹¹ Tout en soulignant qu'il ne lui appartient pas d'intervenir dans de telles controverses ni de prendre position sur les choix politiques inhérents à toute révision constitutionnelle majeure, la Commission a estimé que l'alternative serait, dans la perspective de privilégier la continuité, de n'adopter que des amendements constitutionnels limités, sur les sujets pour lesquels un consensus suffisamment large pourrait se dégager plus facilement.

14. En avril 2013, des élections générales ont abouti à la formation d'un gouvernement de coalition composé du Parti de l'indépendance et du Parti progressiste. Le gouvernement de coalition et les deux autres gouvernements de coalition qui ont suivi, ont poursuivi le travail de révision constitutionnelle. Ni le projet de texte préparé par le Conseil constitutionnel et approuvé

⁸ Le référendum comportait six questions :

Souhaitez-vous que les propositions du Conseil constitutionnel constituent la base d'un nouveau projet de Constitution ?

Dans la nouvelle Constitution, voulez-vous que les ressources naturelles qui ne sont pas de propriété privée soient déclarées propriété nationale ?

Souhaitez-vous que la nouvelle Constitution contienne des dispositions relatives à l'établissement d'une église (nationale) en Islande ?

Souhaitez-vous que la nouvelle Constitution contienne une disposition autorisant l'élection de certaines personnes à l'Althing, plus que ce n'est le cas actuellement ?

Souhaitez-vous que la nouvelle Constitution contienne une disposition donnant un poids égal aux votes exprimés dans toutes les régions du pays ?

Souhaitez-vous que la nouvelle Constitution contienne une disposition établissant qu'une certaine proportion de l'électorat puisse exiger que des questions soient soumises à un référendum ?

⁹ CDL-REF(2013)001 Constitutional Bill for a new Constitution for the Republic of Iceland and Excerpts from the Notes to the Constitutional Bill.

¹⁰ Commission de Venise, CDL-AD(2013)010, Avis sur le projet de nouvelle Constitution islandaise.

¹¹ CDL-AD(2013)010, par. 15.

lors du référendum consultatif d'octobre 2012, ni le projet de loi préparé en septembre 2016, n'ont été adoptés par l'Althing.

III. Remarques préliminaires

15. La demande d'avis du Premier ministre concerne quatre projets de loi constitutionnelle : deux projets sont consacrés à la protection de l'environnement et à l'état des ressources naturelles ; un projet est plus technique et est principalement consacré au statut de l'exécutif (président, gouvernement) et la quatrième proposition concerne les nouveaux mécanismes de référendum à la demande d'une partie de l'électorat.

16. Après avoir tenté de rédiger une toute nouvelle Constitution en 2012-2013, les autorités ont modifié leur approche et ont opté pour une manière plus prudente et progressive de reformuler leur Constitution.

17. Au cours des réunions par vidéoconférence tenues le 10 septembre, un certain nombre d'organisations de la société civile ont expliqué que dans le cadre du processus de réforme de 2010, l'idée de déplacer la tâche de préparation d'un nouveau projet de constitution de la classe politique vers les conseils élus du Conseil constitutionnel était basée sur la méfiance du public envers les hommes politiques qui est apparue en Islande à la suite de la crise financière. Ils ont estimé que le texte qui a été approuvé lors du référendum consultatif de 2012 comme base d'un futur projet de loi constitutionnel devrait être le seul fondement de toute tentative de modification de la Constitution et que le gouvernement devrait soumettre le projet de Constitution de 2012 au vote du Parlement islandais.

18. Comme indiqué précédemment, le processus de réforme constitutionnelle de 2010 n'a pas abouti et le nouveau projet de constitution qui en a résulté et qui a été approuvé lors du référendum consultatif d'octobre 2012 n'est jamais entré en vigueur. Néanmoins, la large dimension participative de ce processus (paragraphe 10 ci-dessus) a sans aucun doute suscité l'intérêt et la participation et a créé chez le peuple islandais de grandes attentes quant au contenu futur de la Constitution et à son rôle dans sa définition.

19. La Commission de Venise a toujours préconisé que les réformes constitutionnelles soient menées conformément à la constitution,¹² ce qui signifie que, dans la plupart des cas, le contenu de la réforme est décidé et voté par le parlement à une majorité plus élevée ou selon une autre procédure spéciale, et est souvent soumis à un référendum par la suite. La décision de modifier la Constitution ou d'en rédiger une entièrement nouvelle est un choix politique, qui appartient au Parlement. La Commission a également toujours souligné que l'adoption d'une nouvelle et bonne constitution devrait être basée sur le consensus le plus large possible au sein de la société et qu'*"une discussion approfondie associant les diverses forces politiques, les ONG, les associations citoyennes, les milieux universitaires et les médias est une condition déterminante pour l'adoption d'un texte durable, acceptable par l'ensemble de la société et conforme aux normes démocratiques. Il faudrait éviter des contraintes de temps trop rigides. Le calendrier d'adoption de la nouvelle Constitution devrait suivre l'avancement du débat"*.¹³

20. Lors des réunions par vidéoconférence, plusieurs représentants de la société civile se sont plaints que les amendements constitutionnels actuellement proposés ne répondent pas aux questions fondamentales qui ont été identifiées dans le projet de 2012, et lorsqu'ils le font, ils proposent des solutions différentes. Par exemple, le principe selon lequel les autorités gouvernementales sont responsables de la protection des ressources naturelles, à l'article 34,

¹² Voir, par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2010)001, Rapport sur l'amendement constitutionnel, paragraphe 22 ("comme principe général (...) tout changement constitutionnel majeur doit être introduit de préférence conformément aux procédures d'amendement formel prescrites").

¹³ CDL-AD(2013)010, par. 17.

paragraphe 4, du projet de 2012,¹⁴ n'apparaît pas dans la proposition actuelle de disposition sur les ressources naturelles. De plus, contrairement à l'article 33, paragraphe 5, du projet de 2012, la proposition actuelle sur la protection de l'environnement, lorsqu'elle énonce le droit du public à se déplacer librement dans la nature, met l'accent sur les intérêts (droits de propriété) des propriétaires fonciers, ce qui, selon certains représentants de la société civile, est un ajout inutile puisque les droits de propriété sont déjà garantis par l'article 72 de la Constitution en vigueur.

21. Il n'appartient pas à la Commission de "valider" ou "d'invalider" la décision des autorités actuelles de ne procéder qu'à des amendements partiels de la Constitution, ni d'arbitrer entre différentes conceptions philosophiques des ressources naturelles ou de la protection de l'environnement. En outre, la Commission de Venise se félicite également de la grande variété des mécanismes de consultation publique utilisés dans le cadre du processus de réforme constitutionnelle actuel (voir, paragraphe 9 ci-dessus) et prend note de la déclaration des autorités lors de la session plénière selon laquelle la réforme constitutionnelle est un processus en cours en Islande et ne sera pas limitée aux amendements actuellement soumis à la Commission pour évaluation. La Commission estime que le peuple islandais devrait recevoir des explications transparentes, claires et convaincantes sur les choix du gouvernement, et que les raisons sous-jacentes des écarts importants par rapport au précédent projet de 2012, approuvé lors du référendum consultatif, devraient être expliquées au public.

IV. Analyse

A. Projet d'amendement concernant le Président de l'Islande, le cabinet, les fonctions de l'exécutif et d'autres questions institutionnelles ¹⁵

22. Comme l'expliquent les Notes explicatives, le projet de loi est le résultat d'une révision des dispositions du Chapitre II de la Constitution, qui concerne principalement le Président de l'Islande, le cabinet et les fonctions de l'exécutif. L'objectif principal du projet de loi est, en premier lieu, de rapprocher ce chapitre de la Constitution de la pratique actuelle. En conséquence, dans les cas où la Constitution est muette sur des règles importantes de fond, qui sont actuellement appliquées dans la pratique (comme le principe du parlementarisme qui est, selon les Notes explicatives, implicite dans le droit islandais), le projet de loi propose des dispositions entièrement nouvelles. Deuxièmement, dans certains cas, il a été jugé approprié de modifier la formulation des dispositions actuellement en vigueur sans introduire de modifications substantielles importantes. Troisièmement, le projet de loi propose un certain nombre de modifications de fond lorsque la pratique, le débat public ou les travaux universitaires sont considérés comme ayant mis en évidence des lacunes réglementaires et démontré la nécessité de certaines réformes.

23. Outre ces trois catégories d'amendements indiquées dans les Notes explicatives, les rédacteurs ont également saisi l'occasion pour éliminer un certain nombre de dispositions manifestement dépassées, qui trouvent leur origine dans d'anciennes parties de la Constitution danoise, et ont remplacé ces dispositions supprimées par de nouvelles règles qui n'ont aucun lien avec l'objet de la disposition supprimée. L'un des meilleurs exemples de cette méthode est le nouveau projet d'article 30. La disposition actuelle stipule que "le Président (...) accorde des dérogations aux lois conformément à la pratique établie". Cette disposition provient de la Constitution danoise de 1849 et a complètement perdu son sens. Le projet de loi annule cette disposition et le nouvel article 30 proposé ici définit un nouveau statut pour le directeur des poursuites pénales. Bien que cette technique ne soit peut-être pas la meilleure solution pour aboutir à une constitution autonome harmonieuse, elle semble être le prix à payer pour l'approche prudente, actuellement suivie par les autorités islandaises.

¹⁴ CDL-REF(2013)001 Constitutional Bill for a new Constitution for the Republic of Iceland and Excerpts from the Notes to the Constitutional Bill.

¹⁵ CDL-REF(2020)047.

1. Président de l'Islande

24. Le système politique islandais est un système qui reflète les caractéristiques du "système parlementaire avec président".¹⁶ Cette étiquette suggère tout d'abord que le pays n'est ni une monarchie parlementaire constitutionnelle, où le chef de l'État est un souverain choisi sur la base du principe héréditaire, ni une république parlementaire, où le chef de l'État est élu par le parlement ou par un autre type d'assemblée qui se réunit uniquement dans le but d'élire le président de la République. "Régime parlementaire avec président" signifie que le chef de l'État est élu par le peuple. Dans ce système, la constitution n'accorde généralement pas au chef de l'État plus de pouvoir que ses homologues des monarchies héréditaires ou des systèmes parlementaires classiques. Mais le fait que le chef de l'État soit élu par le peuple et qu'il soit, avec le parlement, la seule institution élue par le peuple dans le pays, lui confère un certain degré de légitimité plus élevé qui, dans une certaine mesure, peut compenser l'absence de pouvoirs constitutionnels forts.

25. Le projet de loi proposé ne modifie pas de manière significative le système parlementaire avec un président élu au suffrage universel qui est au-dessus de la politique quotidienne des partis, où le Cabinet des ministres est le centre du pouvoir exécutif. Des amendements importants sont néanmoins proposés concernant la limitation du mandat du président, les pouvoirs présidentiels/le renforcement du rôle du cabinet et la limitation de l'immunité présidentielle.

a. Limites des mandats présidentiels

26. La Constitution islandaise de 1944 a combiné la légitimité populaire du président avec l'absence plutôt inhabituelle et rare de limites de mandat pour le chef de l'État, ce qui signifie théoriquement que la même personne pourrait occuper la présidence du pays à condition qu'elle gagne les élections présidentielles tous les quatre ans.¹⁷ Bien que l'Islande, en tant que démocratie établie et jusqu'à présent, n'ait pas eu de problèmes avec l'institution d'un chef d'État élu par le peuple et potentiellement de longue date, l'un des changements les plus importants proposés dans le projet de loi est la limitation du mandat du président. En modifiant l'article 6 pour prévoir un maximum de deux mandats consécutifs de six ans (douze ans cumulés), le système politique islandais s'adapte afin de se rapprocher de la pratique prédominante dans les démocraties parlementaires européennes.¹⁸

27. Les Notes explicatives indiquent que la limitation du mandat présidentiel à deux mandats consécutifs est conforme aux résultats du scrutin délibératif mené au cours du processus de préparation des projets d'amendements et aux limites de mandat communément appliquées dans d'autres pays qui sont des républiques démocratiques. En ce qui concerne la prolongation du mandat présidentiel de deux ans, elle se justifie, selon les Notes explicatives, par le fait que le mandat de chaque Président de la république en Islande a été plus long qu'un mandat.

28. Dans d'autres contextes, cette durée maximale de 12 ans consécutifs pourrait soulever des inquiétudes. Ce n'est pas le cas en Islande, où le président n'est pas directement impliqué dans la politique quotidienne, mais bénéficie d'une aimable direction morale et intellectuelle, ce qui l'amène dans certains cas très rares à opposer son veto à une loi et à déclencher un référendum.

¹⁶ Suivant la typologie des systèmes politiques développée par le politologue américain Matthew Shugart.

¹⁷ Selon l'actuel article 6 de la Constitution de 1944, le mandat du Président commence le 1^{er} août et se termine le 31 juillet quatre ans plus tard. L'élection du Président a lieu en juin ou juillet de l'année au cours de laquelle un mandat expire.

¹⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2018)010, Rapport sur les Limitations de Mandat, Partie I, Présidents, p. 3.

Dans un tel contexte, la durée maximale de 12 ans semble raisonnable. La limitation du nombre de mandats présidentiels est la bienvenue.

b. Pouvoirs présidentiels

29. L'actuel article 2 de la Constitution de 1944 stipule que "l'Althing et le Président de l'Islande exercent conjointement le pouvoir législatif. Le Président et les autres autorités gouvernementales (...) exercent le pouvoir exécutif. Les juges exercent le pouvoir judiciaire". L'article 1 du projet d'amendements propose de modifier les deuxième et troisième phrases de cette disposition : "Le pouvoir exécutif est conféré au Président, aux ministres du Cabinet et aux autres autorités publiques en vertu de la présente Constitution et d'autres dispositions de la loi. Le pouvoir judiciaire est confié à la Cour suprême d'Islande et à d'autres tribunaux". Il est frappant de constater que la première phrase de cette disposition concernant le pouvoir législatif reste inchangée : "l'Althing et le Président exercent conjointement le pouvoir législatif."

30. La Commission observe que la proposition actuelle est différente de l'article 2 du projet de 2012, où le pouvoir législatif est concentré dans les mains de l'Althing ("L'Althing détient le pouvoir législatif"), sans participation du Président. Dans son avis de 2013, la Commission a critiqué le projet précédent, estimant que la concentration du pouvoir législatif entre les mains de l'Althing dans le projet de disposition était dans une certaine mesure contredite par le rôle important accordé au président en ce qui concerne le droit de veto présidentiel dans l'article 26. Toutefois, il ressort des Notes explicatives du projet actuel que l'absence de proposition d'amendement à la première phrase de l'article 2 est due au fait que les projets d'amendement actuels concernent principalement le Président, le Cabinet et les fonctions du pouvoir exécutif et non le pouvoir législatif. Cette disposition symbolique semble être laissée inachevée et déséquilibrée et pourrait être source d'incertitude quant à la nature du droit de veto présidentiel dans la Constitution islandaise.

31. Il semble qu'un certain nombre d'amendements concernant le rôle du Président limitent quelque peu ses pouvoirs par rapport au cabinet des ministres ou au parlement, en ce qui concerne les pouvoirs de nomination et le pouvoir de dissolution de l'Althing. En ce qui concerne les pouvoirs de nomination, selon l'article 11 du projet de loi (modifiant l'article 20 de la Constitution), le Président n'est pas la seule autorité à nommer les fonctionnaires publics comme le prévoit la loi,¹⁹ mais il partage cette compétence avec le "Cabinet des ministres et autres autorités publiques".²⁰ Les Notes explicatives soulignent que l'une des raisons de cet amendement est que les dernières décennies ont vu une réduction considérable du nombre de fonctionnaires nommés par le Président et que l'objectif de l'amendement est d'aligner les dispositions de cet article sur la pratique. Le nouveau projet de disposition reflète mieux la pratique européenne commune. Plus important encore, le nouveau projet d'article 20 précise que les règles de nomination doivent être régies par les dispositions prévues par la loi et que ces règles "doivent établir un mécanisme garantissant que la compétence et les considérations objectives déterminent les nominations à des fonctions publiques et les décisions relatives à la retraite des fonctionnaires". La Commission de Venise se félicite de ces nouvelles dispositions.

32. Concernant le droit de dissolution de l'Althing par le Président, l'article 24 de la Constitution qui prévoit que "le Président de la République peut dissoudre l'Althing (...)" a été modifié par l'introduction d'une disposition assez typique dans de nombreux pays européens selon laquelle le chef de l'État, avant de décider d'approuver ou non la proposition du Premier ministre de dissoudre le Parlement, doit consulter le Président de l'Althing et les chefs des groupes parlementaires. Bien que la "consultation" elle-même n'ait pas de conséquences obligatoires

¹⁹ Selon l'article 20, paragraphe 1, actuellement en vigueur, "le Président nomme les fonctionnaires publics conformément à la loi".

²⁰ Selon le projet d'article 20(1), "Le Président de l'Islande, les ministres du Cabinet et les autres autorités publiques nomment les agents publics conformément à la loi".

pour le Président et que la décision lui incombe en dernier ressort, l'amendement à l'article 24 renforce évidemment le rôle du Parlement dans ce processus et donne à ses fonctionnaires au moins, un certain contrepoids aux pouvoirs présidentiels en la matière. Les Notes explicatives indiquent qu'étant donné que la dissolution du Parlement est très lourde de conséquences pour le travail de l'Althing et du gouvernement, il est jugé approprié de stipuler l'obligation pour le Président de consulter le Président et les chefs des groupes parlementaires avant d'accepter la proposition du Premier ministre de dissoudre le Parlement et de convoquer de nouvelles élections. Cela garantit que tout doute est levé quant à savoir si le cabinet en place a toujours la confiance du Parlement, ainsi que si la formation d'un nouveau cabinet serait possible sans nouvelles élections générales. La Commission de Venise se félicite de cette nouvelle disposition, car le Premier ministre n'est pas une voix neutre et dépend de l'environnement politique. Il peut être utile de demander l'avis du Président de l'Althing et des chefs des groupes parlementaires afin d'uniformiser les règles du jeu.

33. L'article 26 de la Constitution prévoit l'un des principaux pouvoirs du président : le droit de veto sur un projet de loi. Selon cette disposition, "Si l'Althing a adopté un projet de loi, celui-ci est soumis au Président pour confirmation au plus tard deux semaines après son adoption. Cette confirmation lui donne force de loi. Si le président rejette un projet de loi, celui-ci devient néanmoins valide mais est soumis, dès que les circonstances le permettent, à un vote au scrutin secret de toutes les personnes habilitées à voter, pour approbation ou rejet. La loi devient nulle si elle est rejetée, mais elle conserve par ailleurs sa force". En Islande, ce pouvoir semble être très rarement utilisé mais reste important, non seulement par son utilisation mais aussi par la simple possibilité qu'il puisse être utilisé.

34. Le projet de loi propose d'introduire une nouvelle phrase à la fin de la disposition selon laquelle "(...) aucun vote n'aura lieu si l'Althing abroge l'acte de loi dans les cinq jours suivant le rejet par le Président". Il ressort des Notes explicatives que ce projet de disposition met fin à une controverse dans les milieux politiques et juridiques sur la possibilité pour l'Althing d'abroger la loi après un veto présidentiel, et si cette abrogation entraîne l'annulation du référendum populaire prévu à l'article 26. Le projet d'amendements vise donc à lever tout doute sur cette question et la solution adoptée semble tout à fait efficace et équitable.²¹

35. Enfin, le projet d'article 8 (modifiant l'article 15 de la Constitution) vise à décrire aussi précisément que possible le fonctionnement réel du système politique. Le Président peut jouer un rôle actif important dans la formation du nouveau Cabinet : le Président détermine, sans avis ministériel, qui doit être chargé de former un nouveau Cabinet. Il nomme le Premier ministre et les autres ministres du cabinet et accepte leur démission. Ce système n'est pas différent de ceux des pays qui ont conservé une monarchie, mais où le pouvoir réel du monarque est le plus évident lorsqu'il s'agit de former un nouveau gouvernement (par exemple, en Belgique).

c. Immunité présidentielle

36. L'article 11(1) de la Constitution de 1944 limite l'immunité du Président aux actes officiels, car il prévoit que "le Président de la République ne peut être tenu responsable des actes de l'exécutif". Selon les notes explicatives, la Constitution de 1944 a limité l'immunité du Président en vertu de cette disposition aux actes officiels, étant entendu que ces actes étaient toujours accomplis sur les conseils et la responsabilité potentielle d'un ministre.²² En revanche, il n'a pas été jugé justifié de conférer l'immunité au président dans le cas où il commettrait une infraction pénale en dehors des limites de sa fonction.

²¹ Cette controverse est apparue à la suite de la décision du Président de rejeter la loi dite "Media Act" de 2004.

²² En vertu de l'article 14 qui prévoit que "les ministres sont responsables de tous les actes de l'exécutif".

37. Il est toutefois précisé que l'on ne peut exclure la possibilité que le Président se rende coupable d'une infraction punissable ou soit tenu de verser des dommages et intérêts pour un comportement dans l'exercice de ses fonctions qui ne serait pas fondé sur un avis ministériel et dont il ne pourrait être tenu responsable en vertu de l'article 14 de la Constitution. Pour cette raison, il est jugé approprié de déclarer sans équivoque que l'immunité du Président est limitée aux actes accomplis sur les conseils et sous la responsabilité d'un ministre et que le Président ne sera plus formellement exonéré de toute responsabilité juridique en ce qui concerne tout acte accompli dans l'exercice de ses fonctions, c'est-à-dire ceux qui pourraient être accomplis sans l'intervention d'un ministre. C'est pourquoi, selon le nouveau projet d'article 11, paragraphe 1 : "le Président de la République ne peut être tenu responsable des actes exécutifs *qui sont contresignés par un ministre*".

38. Toutefois, la nouvelle disposition permet encore de laisser planer une incertitude. En principe, tous les actes du Président doivent recevoir la contresignature d'un ministre. Lors des réunions, la Commission de Venise n'a pas reçu de réponse exhaustive concernant le contenu de la catégorie des "actes exécutifs" présidentiels qui ne sont "pas contresignés par un ministre", ce qui permettrait de déterminer la portée précise de l'immunité présidentielle dans le projet d'article 11. Concernant le droit de veto du Président à l'article 26 de la Constitution, par exemple, il faut croire que le veto est une capacité personnelle du Président et ne nécessite pas le consentement du gouvernement, ni la contresignature d'un ministre. Même si cette affirmation est correcte, il n'est toujours pas clair si le pouvoir de veto du Président est considéré comme un "acte exécutif" ou si, en vertu de la première phrase non amendée de l'article 2 de la Constitution, il est plutôt considéré comme un "acte législatif", auquel cas, selon la formulation stricte du projet d'article 11, la responsabilité pénale devrait s'appliquer. Dans leurs commentaires écrits, les autorités ont expliqué que l'article 26 est considéré par la plupart des spécialistes comme la participation du Président au processus législatif et que, par conséquent, l'article 11 n'est pas pertinent puisqu'il ne concerne que les actes relevant de l'exécutif. Cette explication est la bienvenue. Toutefois, compte tenu du principe selon lequel une personne doit savoir, d'après le libellé des dispositions pertinentes, quels actes et omissions engageront sa responsabilité pénale, la Commission estime que la catégorie d'actes qui relève du champ d'application de l'article 11 doit être déterminée avec certitude.

39. Les Notes explicatives indiquent également que l'immunité présidentielle ne s'applique pas dans le cas où il/elle commettrait une infraction pénale en dehors des limites de son mandat. En même temps, le deuxième paragraphe de l'article 11 n'est pas modifié et "le Président ne peut être poursuivi pour une infraction pénale qu'avec le consentement de l'Althing". Par conséquent, même en cas d'infractions commises par le Président en dehors des limites de sa fonction, ce n'est pas le droit procédural commun qui s'applique ("règles de droit généralement applicables" selon les Notes explicatives), mais un régime spécial où le contenu de l'Althing est requis pour la poursuite du Président pour des crimes sans rapport avec la fonction. Cela garantit, selon les Notes explicatives, que le président est "à l'abri de toute perturbation indue".

40. Les troisième et quatrième paragraphes de l'article 11 prévoient que le Président peut être démis de ses fonctions avant l'expiration de son mandat si la révocation est approuvée par une majorité lors d'un plébiscite convoqué en vertu d'une résolution adoptée par les trois quarts des membres du Parlement. Si la résolution de l'Althing n'est pas approuvée par le plébiscite, l'Althing est immédiatement dissoute et de nouvelles élections sont convoquées.²³ N'ayant jamais été invoquées pendant la période républicaine, il n'est pas proposé de modifier ces dispositions. Dans son avis de 2013,²⁴ la Commission a examiné une disposition similaire (article 84 du projet de constitution de 2012) qui ne prévoyait pas la dissolution de l'Althing au cas où la résolution parlementaire ne serait pas approuvée par le plébiscite, et a critiqué en particulier le fait de placer l'appel au référendum, uniquement entre les mains du parlement et d'exclure complètement le

²³ CDL-REF(2020)047, notes explicatives, p. 11.

²⁴ CDL-AD(2013)010, par. 94-95.

peuple de cette étape de la procédure, ce qui ruine quelque peu l'idée d'une responsabilité directe du Président devant le peuple. La Commission se demande si la procédure prévue à l'article 11, paragraphes 3 et 4, de la Constitution est toujours justifiée dans le contexte du système parlementaire actuellement proposé, car elle semble complètement décalée par rapport à la relation réelle entre le président et l'Althing. Bien qu'il soit entendu qu'il n'existe actuellement aucune raison impérieuse de modifier ces dispositions puisqu'elles n'ont jamais été appliquées dans le domaine républicain, il serait souhaitable de les réexaminer à la lumière du système parlementaire islandais et de la relation entre le Parlement et le Président.

2. Cabinet des ministres

41. L'un des objectifs de la réforme constitutionnelle actuelle est de codifier les règles coutumières pour la formation d'un nouveau cabinet, notamment en énonçant explicitement le principe du parlementarisme implicite dans le droit islandais.²⁵ Par conséquent, le nouveau projet d'article 23 stipule désormais les dispositions à suivre lorsque l'Althing a adopté une motion de censure contre un cabinet dans son ensemble ou contre un ministre en particulier.²⁶ Selon les Notes explicatives, cette disposition a pour principal objectif de codifier les règles écrites et non-écrites concernant l'importance et les conséquences de la perte de confiance parlementaire par le cabinet ou un ministre individuel.

42. En effet, la Commission de Venise observe qu'aucune disposition de la Constitution de 1944 n'énonce clairement le principe du parlementarisme et la responsabilité politique collective du cabinet et la responsabilité politique individuelle des ministres, y compris les conséquences de la perte de la confiance du Parlement pour le cabinet et les ministres à titre individuel, qui sont plutôt fondées sur la pratique ou les conventions constitutionnelles. Certaines de ces règles non écrites sont codifiées dans des dispositions législatives. Par exemple, l'article 1, paragraphe 2, de la loi gouvernementale n° 115/2011 dispose clairement que si l'Althing adopte une motion de censure contre un ministre, le Premier ministre est tenu de proposer au Président de démettre le ministre concerné de ses fonctions.

43. Le projet d'article 23, ainsi que le projet d'article 15, paragraphe 2, qui dispose que "le Cabinet, ainsi que les différents ministres du Cabinet, doivent avoir le soutien ou la tolérance d'une majorité de l'Althing (...)", est essentiel pour décrire l'essence du parlementarisme : aucun ministre du Cabinet ne peut rester en fonction après que l'Althing a adopté une motion de censure. Dans le cas où l'Althing a adopté une motion de censure contre le Premier ministre, celui-ci doit présenter sa démission personnelle ainsi que celle de l'ensemble de son cabinet. Ces dispositions sont les bienvenues.

44. Cependant, une fois de plus, les projets d'amendement utilisent la technique décrite au paragraphe 23 ci-dessus, qui consiste à supprimer certaines dispositions inutiles et à les remplacer par de nouvelles règles sans aucun lien avec le sujet traité précédemment dans l'article. Afin d'introduire les règles de parlementarisme susmentionnées, les amendements utilisent simplement l'ancien article 23 de la Constitution concernant l'ajournement de la session de l'Althing et le remplacent par une nouvelle disposition sur la responsabilité politique du Cabinet et des différents ministres (voir paragraphe 23 ci-dessus).

45. Selon le projet d'article 23, paragraphe 3, "Un Premier ministre et un Cabinet, pour lequel une démission a été présentée, restent en fonction en tant que Cabinet intérimaire jusqu'à ce qu'un nouveau soit nommé, les ministres d'un Cabinet intérimaire ayant l'obligation de limiter

²⁵ CDL-REF(2020)047, notes explicatives, p. 16.

²⁶ Le projet d'article 23 (1 et 2) dispose qu'"aucun ministre ne peut rester en fonction après que l'Althing a adopté une motion de censure. Dans le cas où l'Althing adopte une motion de censure contre le Premier ministre, celui-ci doit présenter sa démission personnelle ainsi que la démission du Cabinet (...)".

leurs décisions à ce qui est nécessaire". Cette disposition garantit donc que le pays dispose toujours d'un cabinet de fonctionnement.²⁷ Les Notes explicatives détaillent également la signification des critères "nécessaires" dans le projet de disposition, qui comprendraient les décisions qui, pour une raison quelconque, ne peuvent être reportées jusqu'à la nomination d'un nouveau cabinet.

46. Cette théorie des cabinets intérimaires est très bien connue dans tous les régimes parlementaires, principalement en cas de crises politiques multiples. La réponse juridique à une telle situation est bien sûr de trouver un moyen d'annuler ou de révoquer le plus rapidement possible les actes qui vont au-delà du "nécessaire". En Islande, la façon de penser semble différente, puisque les Notes explicatives font référence à l'article 14 de la Constitution (responsabilité des ministres, y compris leur mise en accusation) et aux dispositions législatives sur la responsabilité ministérielle. En d'autres termes et comme l'indiquent les Notes explicatives, ce n'est pas l'acte lui-même qui est contesté, mais la responsabilité pénale des ministres qui ne peut entrer en ligne de compte que lorsqu'il y a une "violation flagrante" du principe de nécessité.²⁸

47. Un autre changement important à noter est l'accent mis sur le Cabinet. Ce nouvel accent se retrouve dans l'ensemble du projet de loi.²⁹ En particulier, le nouveau projet d'article 17 souligne à nouveau le rôle du "Cabinet" et non plus des "réunions ministérielles", qui, selon les Notes explicatives, est devenu obsolète. Dans le même temps, le rôle de coordination du Premier ministre est renforcé puisqu'il préside les réunions du Cabinet et "supervise les activités et les politiques du gouvernement et coordonne les actions des différents ministères selon les besoins". (projet d'article 17). Deux des principales critiques de la Commission dans son avis de 2013 étaient précisément la nature ambiguë du Cabinet³⁰ et le rôle faible et ambigu du Premier ministre. Ces critiques semblent aujourd'hui totalement dépassées.

48. La responsabilité pénale des ministres³¹ est actuellement régie par l'article 14 de la Constitution : Toute chose peut mettre en accusation les ministres en raison de leurs actes officiels et la Haute cour de justice est compétente dans ce cas. Selon les projets d'amendements, la première phrase de l'article 14, c'est-à-dire "les ministres sont responsables de tous les actes de l'exécutif", reste inchangée et le reste de la disposition est remplacé par de nouvelles règles, ou plus précisément par la *planification de nouvelles règles*. Selon le projet de disposition, l'Althing peut inculper les ministres pour leur conduite en fonction, ou déléguer les pouvoirs de poursuite au directeur des poursuites pénales. Bien que cela ne découle pas clairement de la formulation du projet de disposition, il est indiqué dans les Notes explicatives que cette délégation peut être faite dans des cas individuels (à la suite d'une enquête parlementaire spécifique) ou peut être déléguée de manière permanente par un acte de loi. La deuxième phrase du projet de disposition prévoit que la responsabilité ministérielle, ainsi que les enquêtes, les mises en accusation et les procédures judiciaires en cas de faute professionnelle présumée des ministres, soient régies par des dispositions prévues par la loi. Il s'ensuit que l'Althing devrait décider par voie législative s'il convient de préserver la Cour d'État, sous une forme ou une autre, en tant que juridiction spécialisée en matière de responsabilité ministérielle, ou si ces affaires sont mieux placées au sein du pouvoir judiciaire.³²

²⁷ CDL-REF(2020)047, notes explicatives, p. 16.

²⁸ Ibid, p. 16.

²⁹ Voir, par exemple, l'article 6 du projet de loi.

³⁰ La Commission a considéré dans son avis de 2013 que les dispositions du projet de loi de 2012 concernant le Cabinet semblent osciller entre deux conceptions : d'une part, celle d'un cabinet "à l'ancienne" composé de notables et conduit par un Premier ministre confiné dans un rôle de "primus inter pares" ; d'autre part, un "cabinet" collégial, formé autour de son Premier ministre considéré comme un chef d'équipe de type chancelier (paragraphe 97).

³¹ Concernant la responsabilité pénale des ministres, voir, Commission de Venise, CDL-AD(2013)001 Rapport sur la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres.

³² CDL-REF(2020)047, Notes explicatives, p. 11.

49. La Commission observe qu'il n'existe en fait aucune règle fixe dans le projet d'article 14 proposé. Comme le soulignent les Notes explicatives, "ainsi, sur la base de ces considérations, les dispositions proposées visent à créer la plate-forme nécessaire à une révision approfondie par le législateur de la responsabilité ministérielle, tant sur le plan matériel que sur celui de la procédure".³³ Pour la Commission, le projet de loi semble aller trop loin en déléguant autant de pouvoir au législateur, sans véritable règle ou principe constitutionnel. Cela ne semble pas être le rôle approprié de la Constitution.

3. Directeur des poursuites pénales

50. L'article 18 du projet de loi abroge l'ancienne disposition de l'article 30 (octroi de dérogations aux lois par le Président) et la remplace par un tout nouveau régime pour le directeur des poursuites pénales. Ce nouveau régime va très loin en faveur de l'indépendance du Procureur général, car il assimile son statut à la protection accordée aux juges ("Le directeur des poursuites pénales doit bénéficier, dans l'exercice de ses fonctions officielles, de la même protection que les juges").

51. Dans de nombreux pays, le statut des poursuites est déterminé par le concept d'autonomie, mais les poursuites elles-mêmes ne jouissent pas de l'indépendance qui est au cœur de la fonction judiciaire.³⁴ Comme la Commission l'a considérée dans son avis de 2013, selon les normes européennes, la question de l'indépendance n'est pas la même pour les procureurs que pour les juges. Il est communément admis que des approches différentes et des normes d'indépendance spécifiques sont applicables aux deux professions. Ainsi, pour établir un principe constitutionnel d'indépendance du procureur général, il faudrait une rédaction plus soignée que la simple application aux procureurs, des règlements et normes s'appliquant aux juges.³⁵ Cette critique est également valable dans le contexte actuel. Dans leurs commentaires écrits, les autorités ont expliqué que la modification proposée ne s'applique qu'au procureur général (directeur des poursuites pénales dans les projets de modification) et non à tous les services investis de pouvoirs de poursuite. Toutefois, il résulte de ces explications que le directeur des poursuites pénales a un statut complètement différent de celui des autres procureurs. En l'absence de toute autre disposition constitutionnelle régissant le statut du ministère public, le projet de disposition pourrait créer une incertitude quant au statut du ministère public et à l'étendue des garanties dont il bénéficie.

B. Projet d'amendement à la Constitution concernant les référendums ³⁶

52. Le projet de loi propose d'introduire un référendum abrogatif facultatif à la demande de 15 % de l'électorat (législation populaire négative). Il semble que ce référendum soit abrogatif pour le droit interne et suspensif pour les traités internationaux, mais il convient d'aborder cette question de manière claire (voir ci-dessous IV.B.7). La nouvelle clause prévoit trois types de référendums : (1) sur les lois qui ont été approuvées par l'Althing et confirmées par le Président (à l'exception de la loi de finances, de la loi de budget supplémentaire, des lois fiscales et des lois adoptées pour mettre en œuvre des obligations internationales) ; (2) sur les résolutions de l'Althing qui concernent l'approbation de traités internationaux ; (3) sur d'autres résolutions parlementaires, qui ont un effet juridique et représentent une décision politique importante (à définir par la loi, adoptée à la majorité des 2/3).

³³ *Ibid*, p. 12.

³⁴ Voir, Commission de Venise, CDL-AD(2010)040 Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public.

³⁵ CDL-AD(2013)010, par. 153.

³⁶ CDL-REF(2020)048, projet d'amendements à la Constitution concernant les référendums et projet d'amendements à la loi sur la conduite du référendum, n° 91, 25 juin 2010 (modifications potentielles pour faciliter la mise en œuvre du projet de loi sur une loi constitutionnelle).

53. Le contexte intellectuel et politique en Islande n'est pas en soi hostile aux référendums. La Constitution de 1944 a été adoptée à la suite d'un référendum. La Constitution actuelle contient trois cas bien connus de référendums contraignants. Premièrement, le Président de la République peut être démis de ses fonctions avant l'expiration de son mandat en vertu du troisième paragraphe de l'article 11 s'il est approuvé par une majorité des 3/4 des membres du Parlement et par un référendum. Deuxièmement, le Président peut refuser de confirmer un projet de loi en vertu de l'article 26, auquel cas la loi devient nulle si elle est rejetée par référendum. Troisièmement, si le Parlement adopte un amendement au statut de l'Église, cet amendement sera soumis à un référendum conformément au deuxième paragraphe de l'article 79 de la Constitution.

54. En outre, l'Althing peut organiser des référendums non contraignants. Cela n'est pas prévu en tant que tel par la Constitution, mais par l'article 1 de la loi sur la conduite des référendums. Ces référendums consultatifs ont été utilisés avant l'instauration de la République (en 1908, 1936 et 1933).³⁷ Plus récemment, un référendum consultatif a été organisé en 2012 sur la proposition du Conseil constitutionnel pour une nouvelle Constitution.

1. Remarques générales

55. Des dispositions relatives à la participation directe de l'électorat au processus législatif et décisionnel sur des questions importantes d'intérêt public existent dans divers pays, bien que la manière dont elles ont été mises en œuvre varie considérablement.

56. La Commission de Venise n'a pas l'intention de déterminer si et dans quelles circonstances le recours au référendum est souhaitable en tant que tel. La réponse à cette question varie en fonction de la nature du système constitutionnel et de la tradition. Il appartient au droit constitutionnel national de déterminer si des référendums sont prévus, quelle est leur portée et quelle procédure doit être suivie pour les organiser. Toutefois, un certain nombre de garanties sont nécessaires pour s'assurer qu'il exprime véritablement la volonté des électeurs et qu'il ne va pas à l'encontre des normes internationales dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit.³⁸

57. Dans les systèmes constitutionnels des États membres du Conseil de l'Europe, la prise de décision se fait généralement par le biais de mécanismes de démocratie représentative, tandis que le recours au référendum peut compléter ces processus décisionnels. Compte tenu de ce qui précède, le référendum et la démocratie représentative devraient être combinés harmonieusement. En particulier, le recours au référendum ne devrait pas être utilisé pour bouleverser les contrôles et les équilibres constitutionnels.³⁹

58. Les pays doivent donc être prudents dans leur approche, afin de ne pas affaiblir les piliers de la démocratie représentative et d'atténuer le risque de populisme ou de décisions qui ne tiennent pas suffisamment compte de l'intérêt général ou du droit des minorités.

59. Dans le présent avis, la Commission de Venise se limitera à quelques observations générales et à quelques remarques techniques sur les dispositions concernées du projet de loi.

³⁷ CDL-REF(2020)048, p. 3.

³⁸ CDL(2020)030, Projet de lignes directrices sur la tenue de référendums, paragraphe 8.

³⁹ CDL-AD(2010)001, Rapport sur l'amendement constitutionnel, par. 189 ; Résolution 2251(2019), Lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe, par. 3.1-3.3 ; CDL(2020)030.

2. Champ d'application des référendums

60. Afin d'impliquer directement le peuple dans la prise de décision, le projet de loi relatif aux questions législatives prévoit un recours important aux référendums - abrogatifs ou négatifs. L'aspiration à une utilisation plus étendue de la démocratie directe a été bien reflétée dans le projet de Constitution de 2012.⁴⁰ Ces propositions vont très loin en organisant différents types de référendums contraignants, non seulement négatifs, mais aussi positifs, permettant aux citoyens de suggérer de nouveaux projets de loi (initiative législative, article 66 du projet de Constitution de 2012)⁴¹. Les propositions actuelles ne vont pas aussi loin. Elles semblent avoir été principalement modelées sur le veto présidentiel, c'est-à-dire qu'elles ont une force négative.

61. Après avoir examiné les différents types de référendums prévus dans le projet de Constitution de 2012, y compris le droit du peuple d'annuler une loi adoptée et l'initiative législative du peuple, l'avis de 2013 a conclu que les mécanismes de référendum prévus dans le projet de loi semblent trop compliqués et qu'il pourrait y avoir un risque de blocage politique et d'instabilité, ce qui pourrait sérieusement compromettre la bonne gouvernance du pays.⁴² Le projet de loi actuel semble tenir compte, au moins dans une certaine mesure, des recommandations contenues dans l'avis de 2013. Toutefois, un certain nombre de problèmes subsistent.

62. Premièrement, comme indiqué précédemment, la proposition actuelle semble avoir été modelée sur le référendum prévu à l'article 26 de la Constitution à la suite d'un veto présidentiel. Toutefois, malgré les similitudes, il est frappant de constater qu'aucun effort d'harmonisation n'a été fait entre les dispositions concernant le référendum déclenché par un veto du président et le référendum abrogatif prévu dans le projet de loi. Par exemple, un référendum populaire prévu par le projet de loi ne peut pas demander l'annulation de la loi budgétaire, de la loi de budget supplémentaire et des lois sur les questions fiscales ainsi que des lois qui sont adoptées pour mettre en œuvre des obligations internationales, alors que le Président, lorsqu'il refuse de confirmer des lois, n'est pas soumis à de telles limitations et pourrait s'opposer à cette catégorie d'actes. Dans ce cas, une pression populaire pourrait être exercée sur le Président pour qu'il oppose son veto et déclenche un référendum dans des domaines a priori exclus des référendums populaires en vertu de la disposition proposée. En outre, elle ne semble pas cohérente avec la proposition actuelle de donner au Président le pouvoir d'opposer son veto aux "lois visant à mettre en œuvre des obligations internationales". Les Notes explicatives indiquent que le fait de permettre à l'électorat de le faire poserait des problèmes importants dans les relations avec les autres États. Ce raisonnement est large et général et pourrait s'appliquer également au président.

63. En outre, les dispositions du projet de loi ont été formulées en termes trop vagues et trop généraux, ce qui, malgré les clarifications apportées par l'exposé des motifs, peut entraîner de graves difficultés d'interprétation et d'application, y compris dans le cadre de l'adoption des lois d'application. Le projet de loi n'indique pas clairement quelles sont les lois adoptées pour mettre en œuvre les obligations internationales, car il existe des difficultés pratiques d'interprétation des obligations internationales et de leur pertinence pour certaines lois, ou si les dispositions mettant en œuvre les obligations internationales pourraient ne constituer qu'une partie de la législation qui concerne principalement d'autres questions. L'exclusion doit être interprétée de manière étroite afin d'éviter qu'elle ne soit utilisée comme un moyen d'entraver le référendum en tant que tel.

64. Par ailleurs, les "lois sur les questions fiscales" ne sont pas toujours faciles à définir. Une disposition relative aux impôts, s'inscrivant dans une loi plus large traitant d'autres questions, constitue-t-elle un obstacle infranchissable au référendum populaire ? Le problème est que la

⁴⁰ CDL-AD(2013)010, par. 116-130.

⁴¹ CDL-REF(2013)001.

⁴² CDL-AD(2013)010, par. 183.

possibilité que cette initiative populaire demande un référendum dépendra toujours de la formulation de la législation et qu'il est facile pour l'Althing de manipuler les lois afin d'échapper à un référendum. Les initiatives visant à déclencher un référendum dans le seul but d'annuler une partie d'une loi ou quelques mots seulement ne sont pas envisagées dans le projet de loi. Ces restrictions entraînent un risque de litige et d'incertitude juridique ainsi qu'une grande responsabilité pour les tribunaux lorsqu'il s'agit de garantir que le droit du peuple de forcer un référendum abrogatif est conforme à la Constitution. Il est donc recommandé soit que le projet de disposition fournisse une définition précise des "questions fiscales", soit qu'il fasse clairement référence à la législation fournissant une telle définition.

65. Le projet de loi ne fournit pas d'autres critères pour guider une décision parlementaire sur la définition des "résolutions qui ont un effet juridique ou représentent des décisions politiques importantes".⁴³ Ce choix de laisser à l'Althing le soin de définir les résolutions peut sembler surprenant. Bien que la supermajorité des 2/3 requise puisse être une garantie, il est regrettable que des détails qui peuvent être considérés comme techniques, mais qui sont essentiels pour assurer une véritable participation populaire à l'élaboration des lois, soient laissés au droit dérivé. Il n'est pas clair dans le projet de loi si la décision de l'Althing à cet égard est une décision générale couvrant également les futures "résolutions qui ont un effet juridique ou représentent des décisions politiques importantes" ou s'il devrait y avoir une décision séparée pour chaque résolution particulière.

66. La possibilité offerte à l'Althing (paragraphe 4) d'abroger la législation/résolution en question avant la tenue d'un référendum doit être saluée. En même temps, la possibilité pour l'Althing d'abroger la loi ou de révoquer une résolution pourrait créer une sorte de concurrence entre le Parlement et l'électorat, qui est une partie intrinsèque d'un référendum et qui doit être soigneusement conçue de manière à ne pas créer d'instabilité chronique dans le travail législatif.

67. Comme indiqué précédemment⁴⁴ et conformément au Code de bonne conduite en matière référendaire,⁴⁵ pour éviter que l'Althing ne promulgue à nouveau la même législation après la tenue du référendum ou après l'abrogation de la loi en vertu du paragraphe 4, il serait souhaitable que le projet de loi indique clairement que l'Althing ne peut pas adopter - pour la période électorale en cours au moins - un texte législatif essentiellement identique. Plus généralement, les autorités islandaises pourraient souhaiter examiner si le mécanisme envisagé est effectivement applicable et, si non, laisser à la législation secondaire le soin de définir les modalités pratiques.

3. Seuils et critères pour les référendums

68. Selon le projet de loi, quinze pour cent des personnes ayant le droit de vote peuvent exiger qu'une nouvelle loi adoptée par l'Althing soit soumise au peuple dans le cadre d'un référendum général, secret et obligatoire. Il est difficile de se prononcer sur la pertinence du seuil de 15 % en l'absence d'une connaissance suffisante du contexte politique spécifique du pays. Ce seuil peut être satisfaisant ou au contraire faire obstacle à un référendum. Ce qui peut être important, surtout dans un pays comme l'Islande, où Internet a joué un rôle décisif dans la vie politique, c'est la manière de collecter les signatures (à organiser dans le cadre d'une

⁴³ Selon le paragraphe 3 du projet de loi, "quinze pour cent des personnes ayant le droit de vote peuvent également exiger qu'une résolution parlementaire adoptée en vertu de l'article 21 (traités internationaux) soit soumise au peuple par un référendum général, secret et obligatoire. Il est permis, par le biais d'une législation approuvée par 2/3 des voix de l'Althing, de décider qu'il en va de même pour les résolutions qui ont un effet juridique ou qui représentent une décision politique importante (...)"

⁴⁴ CDL-AD(2013)01, paragraphe 120.

⁴⁵ CDL-AD(2007)008, chapitre III. Règles spécifiques, section 5, a.i. ;

législation approuvée par une supermajorité des 2/3).⁴⁶ Il convient de rappeler que si une autorisation est nécessaire pour recueillir des signatures en vue d'un référendum sur la voie publique, cette autorisation ne peut être refusée que dans des cas spécifiques prévus par la loi, sur la base d'un intérêt public supérieur pour la sécurité publique et conformément au principe d'égalité.

4. Quorum d'approbation

69. Le quatrième paragraphe prévoit que pour qu'une loi ou une résolution soit invalidée lors d'un référendum, la majorité des votants, et au moins un quart de l'ensemble de l'électorat, doivent la rejeter. Il est conseillé de ne pas prévoir de quorum d'approbation (approbation par un pourcentage minimum d'électeurs inscrits).⁴⁷ Un quorum d'approbation ou une majorité spécifique ne sont acceptables que pour les référendums portant sur des questions d'importance constitutionnelle fondamentale.

70. On peut noter que les autres référendums, tels que prévus par les articles 11, 26 et 79 de la Constitution, ne sont pas soumis à de tels quorums d'approbation (y compris le référendum abrogatif imposé par le Président) qui ne concernent que les référendums abrogatifs convoqués par initiative populaire. Il y a donc un manque de cohérence dans le système, entre le référendum abrogatif appelé par le veto législatif du Président (article 26) et le référendum abrogatif prévu par le nouveau projet de loi. Étant donné que le projet de loi prévoit déjà une législation négative des citoyens déclenchée par le veto du président en vertu de l'article 26, une règle différente relative à un quorum d'approbation pour le référendum initié par les citoyens semble injustifiée. Par conséquent, il est conseillé de supprimer le quorum d'approbation.

5. Date du référendum

71. Les paragraphes 1 et 2 du projet de loi prévoient tous deux que la demande doit être présentée dans les six semaines suivant la publication de la loi/adoption de la résolution, et que le référendum doit avoir lieu au plus tôt six semaines et au plus tard quatre mois après la réception et la confirmation de la demande. Les délais étant les mêmes, il est recommandé de simplifier le texte et d'éviter les répétitions.

72. En ce qui concerne la date limite de présentation de la demande, la disposition semble claire dans le cas d'une loi, car en vertu de l'article 27 de la Constitution, toutes les lois sont publiées. Néanmoins, la raison pour laquelle, dans le cas des résolutions, le critère de la date est l'adoption et non la publication, et la manière selon laquelle le public a accès à l'information sur l'adoption ne sont pas claires, surtout si l'on tient compte du court délai (six semaines) pour que la demande soit déjà reçue par le ministre. Les autorités ont expliqué dans leurs commentaires écrits qu'après leur adoption, les résolutions sont publiées sans délai sur le site web de l'Althing. Cette explication est la bienvenue.

73. En outre, selon le projet de modifications potentielles de la loi sur la conduite des référendums, n° 91 25 juin 2010, visant à faciliter la mise en œuvre du projet de loi pour une

⁴⁶ Selon le paragraphe 6 du projet de loi, "d'autres dispositions sur le début et l'organisation de la collecte de signatures, la forme et la collecte des signatures, la diffusion de l'information, la conduite des référendums et le règlement des litiges par les tribunaux, seront énoncées dans une législation approuvée par 2/3 des votes à l'Althing".

⁴⁷ Les notes explicatives (CDL-REF(2020)048, p.4) connaissent bien la position de la Commission de Venise en la matière puisqu'elles le précisent : "en fait, la Commission de Venise a mis en garde les pays contre l'imposition de tout seuil car celui-ci pourrait avoir un effet négatif".

loi constitutionnelle,⁴⁸ le ministre doit être informé de l'intention de recueillir des signatures dans les deux semaines suivant l'adoption de la résolution.⁴⁹ La collecte des signatures ne peut commencer qu'après réception de la notification par le ministre. Ces dispositions peuvent avoir une incidence sur la mise en œuvre pratique des dispositions constitutionnelles.

74. Enfin, le manque d'harmonisation entre les différents types de référendums est manifeste en ce qui concerne les périodes et les dates des référendums et les raisons sous-jacentes de ces différences ne sont pas expliquées. Le référendum prévu à l'article 11 concernant la révocation du Président avant l'expiration de son mandat est organisé dans les deux mois suivant la date d'adoption par l'Althing de la résolution de convocation du référendum. Le référendum faisant suite à un veto présidentiel à l'article 26, est organisé "dès que les circonstances le permettent" et le référendum dans le cadre du présent projet de proposition est organisé au plus tôt six semaines et au plus tard quatre mois après la réception et la confirmation de la demande.

6. Questions de procédure et droits de recours

75. Le projet de loi prévoit que la demande de référendum doit être soumise à un ministre. Étant donné que les frontières politiques dans les référendums ne suivent pas toujours les lignes de parti mais peuvent impliquer d'autres acteurs politiques, on pourrait envisager de se référer plutôt à un organe impartial et indépendant, avec une représentation équilibrée des partisans et des opposants à la proposition soumise. Les décisions d'une telle commission gagneraient en légitimité de part et d'autre et éviteraient les conflits d'intérêts.

76. Les questions de procédure relatives au droit du peuple de provoquer un référendum abrogatif, y compris la procédure relative au commencement et à l'organisation de la collecte de signatures, la forme et la collecte des signatures, la diffusion de l'information, la conduite des référendums et le règlement des litiges par les tribunaux, sont énoncées dans la législation et font l'objet d'une réglementation par une loi du Parlement approuvée à la majorité des deux tiers des voix. Il est bienvenu qu'un recours final devant un tribunal soit possible.

77. Le projet de loi ne fournit pas d'autres critères pour guider une décision parlementaire. Ce choix de laisser à l'Althing le soin de décider peut paraître surprenant. Bien que la supermajorité des 2/3 requise puisse être une garantie, il est regrettable que des détails qui peuvent être considérés comme techniques, mais qui sont essentiels pour assurer une véritable participation populaire à l'élaboration des lois, soient laissés au droit dérivé. Le projet de loi ne prévoit aucun critère concernant la substance de la réglementation envisagée. La Commission de Venise souhaite attirer l'attention sur son Code de bonne conduite en matière référendaire qui pourrait servir de source d'inspiration lors de la rédaction de la loi.⁵⁰

7. Les effets des référendums

78. Selon le projet d'amendements, la demande de référendum doit être soumise à un ministre dans les six semaines suivant la publication de la loi (après son approbation par le président conformément à l'article 26 qui conduit à son entrée en vigueur). Il s'ensuit que la demande de référendum est faite pour une loi déjà en vigueur et que le référendum est donc abrogatif. Le projet de loi ne précise pas si la loi adoptée par l'Althing mais soumise au référendum dans le cadre du projet de loi actuel, sera mise en œuvre ou non pendant la période entre la publication et le vote lui-même. Les réponses données lors des réunions par vidéoconférence ne sont pas

⁴⁸ Attaché au projet de loi sur les référendums, CDL-REF(2020)048, Loi sur la conduite des référendums, n° 91, 25 juin 2010 (modifications potentielles pour faciliter la mise en œuvre du projet de loi pour une loi constitutionnelle), p. 12.

⁴⁹ Voir les nouveaux projets d'articles 13b et 13d de la loi sur la conduite des référendums.

⁵⁰ CDL(2020)030 Projet de lignes directrices révisées sur la tenue de référendums.

concluantes. Le caractère abrogatif n'apparaît pas cohérent avec le délai assez court pour demander un référendum et le tenir, qui serait plus approprié pour un référendum suspensif. Le fait qu'un acte législatif soit en vigueur et appliqué pendant quelques mois seulement pourrait être problématique du point de vue de la sécurité juridique.

79. En outre, en ce qui concerne les traités internationaux, l'exposé des motifs mentionne qu'il est prévu que les autorités gouvernementales attendent pour ratifier un traité que le délai pour demander un référendum sur la résolution de l'Althing ait expiré et que si une telle demande est faite et confirmée, la ratification devrait être retardée en attendant le résultat du référendum.⁵¹ Le référendum serait donc suspensif. Néanmoins, la Commission de Venise n'est pas en mesure d'évaluer si les Notes explicatives dans leur ensemble fournissent des indications suffisantes pour l'interprétation des dispositions du projet de loi. Par conséquent, afin d'éviter toute contradiction avec le droit international, il serait recommandable d'inclure dans la Constitution des dispositions spécifiques garantissant que les référendums concernant les traités internationaux sont suspensifs, en ce sens que les autorités ne sont pas autorisées à ratifier le traité avant le référendum.

C. Projets d'amendements à la Constitution sur les ressources naturelles⁵² et la protection de l'environnement⁵³

1. Remarques générales

80. Lors de leur accession à l'indépendance, de nombreux pays n'ont pas inclus de dispositions relatives aux ressources naturelles dans leur constitution, sauf généralement les pays où la lutte pour l'indépendance a impliqué un combat important pour les ressources naturelles. Selon l'importance du rôle que les ressources naturelles jouent dans l'histoire économique et politique de chaque pays, il peut être inévitable que les ressources naturelles soient abordées dans la Constitution. La mesure dans laquelle les dispositions constitutionnelles relatives aux ressources naturelles prévoient la responsabilité et la participation effective du public dans les transactions portant sur les ressources et les avantages qui en découlent varie d'un pays à l'autre.

81. Le constitutionnalisme environnemental est un phénomène relativement récent à la confluence du droit constitutionnel, du droit international, des droits de l'homme et du droit de l'environnement. Il incarne la reconnaissance du fait que l'environnement est un sujet qui doit être protégé dans les textes constitutionnels et justifié par les cours constitutionnelles du monde entier. Ces derniers temps, les questions environnementales sont devenues une préoccupation mondiale urgente, qui ne peut plus être ignorée ou négligée par les États et les décideurs politiques. En réponse à cette situation, de nombreuses constitutions contiennent désormais des dispositions relatives à la protection de l'environnement de leur pays. En outre, les États sont tenus, en vertu de lois nationales et parfois internationales, de protéger l'environnement et de prendre en compte la responsabilité de la nation et du peuple actuels envers les générations futures. L'étendue et la portée de la protection de l'environnement dans une constitution varient selon les pays, certaines nations mettant l'accent sur certaines questions plus que d'autres.

82. Le constitutionnalisme environnemental est variable et se manifeste par des droits substantiels, des droits procéduraux, des politiques directives, des devoirs réciproques ou des combinaisons de ces attributs et d'autres encore. Certains pays intègrent la plupart ou la

⁵¹ CDL-AD(2020)048, p. 10.

⁵² CDL-REF(2020)049.

⁵³ CDL-REF(2020)050.

totalité du constitutionnalisme environnemental,⁵⁴ tandis que d'autres l'évitent complètement. La plupart des pays se situent quelque part entre les deux. Les différentes traditions juridiques des nations ont influencé l'élaboration des dispositions constitutionnelles en matière d'environnement et influenceront probablement leur mise en œuvre dans chaque pays.

83. Il est important de rédiger correctement les droits environnementaux constitutionnels pour en maximiser l'application. Si les droits sont ambigus, leur contenu incertain ou vague, ou s'ils ne sont pas suffisamment adaptés aux conditions locales, leur application risque d'être plus difficile. En outre, en l'absence de mécanismes d'application appropriés, les incitations politiques créées par les droits environnementaux constitutionnels seront sapées.

Dispositions constitutionnelles relatives aux ressources naturelles et à la protection de l'environnement

84. L'expérience d'autres pays suggère plusieurs options pour l'ancrage constitutionnel de la préservation et de la protection de l'environnement naturel : (a) Affirmer les droits de la nature elle-même, par exemple en imposant à l'État et aux citoyens l'obligation de protéger Mère Nature (approche écocentrique⁵⁵) ; (b) Affirmer un droit de l'homme à un environnement propre et sain (approche anthropocentrique⁵⁶) ; et (c) Faire référence à la protection de

⁵⁴ Certains aspects sont assez courants. Par exemple, environ la moitié des pays du monde reconnaissent expressément ou implicitement un droit constitutionnel à un environnement de qualité. Environ le même nombre d'entre eux imposent aux individus un devoir correspondant de protéger l'environnement.

Certaines dispositions sont assez spécifiques, comme celles qui prévoient des droits sur la nature, ou des droits sur l'eau potable ou d'autres ressources naturelles. D'autres sont plus éphémères, reconnaissant des responsabilités de confiance sur les ressources naturelles ou envers les générations futures, ou abordant des sujets connexes comme la durabilité ou le changement climatique. D'autres encore reconnaissent que la gestion de l'environnement est une question de politique nationale.

La Constitution de l'Ukraine consacre le droit à un environnement "sûr pour la vie et la santé". La Hongrie, la Turquie, l'Indonésie et le Nicaragua consacrent un droit à un environnement "sain", tandis que l'Afrique du Sud précise "un environnement qui ne soit pas nuisible à... la santé ou au bien-être". La Corée du Sud utilise l'adjectif qualificatif "agréable", et les Philippines garantissent une "écologie équilibrée et saine en accord avec le rythme et l'harmonie de la nature". Au Chili, le droit est à un environnement "exempt de toute contamination". Certaines constitutions, dont celles du Kenya, de la Bolivie, du Sud-Soudan et de l'Afrique du Sud, étendent explicitement des droits substantiels aux générations futures. Si la plupart des dispositions constitutionnelles traitant des préoccupations environnementales sont narratives, certaines comportent des résultats chiffrés, comme le maintien d'un pourcentage de couverture arboricole prescrit, notamment au Bhoutan (60 %) et au Kenya (10 %).

⁵⁵ L'approche écocentrique est fondée sur la compréhension que toutes les formes de vie ont une valeur égale, indépendamment de leur valeur pour les intérêts humains, et qu'elles devraient être reconnues et protégées en tant que titulaires de droits aux côtés des humains.

Voir en général Christopher Stone "Should Trees Have Standing? - Towards Legal Rights for Natural Objects" (1972) 45 Southern California L Rev 450, p. 456. Voir aussi, Joshua Bruckerhoff "Giving Nature Constitutional Protection : A Less Anthropocentric Interpretation of Environmental Rights" (2007) 86 Tex L Rev 615, à la page 618.

⁵⁶ Une approche anthropocentrique, dans sa forme la plus stricte, conceptualise la relation de l'humanité avec la nature en fonction de la valeur esthétique, économique ou sociale de la nature pour les êtres humains. C'est une perspective centrée exclusivement sur les besoins de l'homme et qui trouve d'autres modes comme étant inférieurs. Cette attitude se traduit par un pillage et une exploitation illimités des autres formes de vie. Les autres formes de vie n'ont pas de valeur intrinsèque propre : elles n'ont de valeur que par leur utilisation par l'homme.

Voir William Aitken "Human Rights in an Ecologica Era"(1992)1 Env'tl Values 191, at 196 et Tim Hayward "Ecological Thoughts" : An Introduction" (Polity Press, Cambridge, 1995), p. 58-62.

La principale différence entre les deux approches est la raison d'être de la protection de l'environnement. Ces justifications ne sont pas toujours contradictoires, car les atteintes à l'environnement vont souvent de pair avec les violations des droits de l'homme.

l'environnement comme faisant partie d'un droit à l'équité intergénérationnelle. Dans certains pays, les droits environnementaux constitutionnels ont été interprétés comme incluant le devoir de veiller à ce que les ressources naturelles soient gérées de manière responsable.

85. Les dispositions constitutionnelles sur les ressources naturelles peuvent être classées en quatre groupes principaux :

- Dispositions qui se trouvent dans les chapitres ou sections des constitutions sur les droits de l'homme, en particulier le droit à la propriété,
- Dispositions concernant directement et spécifiquement le contrôle institutionnel et la transparence dans l'allocation des ressources,
- Dispositions relatives à la protection de l'environnement,
- Diverses sources constitutionnelles qui forment la base de la législation sur les ressources, l'application.

Les éléments clés des dispositions diverses sont ceux qui placent le gouvernement en position de garant de la gestion des ressources naturelles et ceux qui témoignent d'une série d'obligations internationales, y compris la gestion des ressources.

86. De nombreux pays ont inscrit des droits environnementaux explicites dans leur constitution.⁵⁷ Ces droits sont également implicites par le biais de la construction des droits de l'homme déjà contenus dans une constitution. Une troisième approche consiste à inclure des directives de politique constitutionnelle imposant des résultats environnementaux spécifiques.

87. Bien qu'il n'existe toujours pas de traité international qui contienne un droit à un environnement propre et sain, en janvier 2019, 150 pays ont des protections environnementales reconnues par leur constitution.⁵⁸ La protection constitutionnelle nationale des droits environnementaux présente des avantages distincts par rapport à la protection internationale, au-delà de ceux liés à la mise en œuvre, car ces protections sont susceptibles d'être mieux adaptées au niveau local, et donc plus facilement perçues et acceptables.⁵⁹ La reconnaissance constitutionnelle des droits environnementaux a également une forte valeur normative et symbolique. En présentant les atteintes à l'environnement comme une violation des droits constitutionnels fondamentaux, la légitimité juridique de ces droits est accrue et

Voir Catherine Redgwell "Life, the Universe and Everything : A Critique of Anthropocentric Rights" dans Alan Boyle et Michael Anderson (eds) *Human Rights Approaches to Environmental Protection* (Clarendon Press, Oxford, 1996) 71 à 87 et Dinah Shelton "Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment" (1991) 28 *Stan J Int'l L* 103 à 117.

Il existe des droits concurrents dans tous les domaines du droit, mais il faut reconnaître que les deux approches contribuent en fin de compte à un objectif commun : la protection de l'environnement. C'est pourquoi, en travaillant ensemble, les deux approches peuvent se combiner pour atteindre leur objectif commun.

⁵⁷ Voir, par exemple, la Constitution du Portugal (article 66) ; la Constitution de l'Azerbaïdjan (article 39) ; la Constitution de la Belgique (article 23, paragraphe 4) ; la Constitution de la Fédération de Russie (article 42) ; la Constitution de la République slovaque (article 44) ; la Constitution de l'Espagne (article 45) ; la Constitution de la Croatie (article 69) ; la Constitution de la Norvège (article 110 b).

⁵⁸ Voir Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Environmental Rule of Law First Global Report* (janvier 2019) viii ; Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Judicial Handbook on Environmental Constitutionalism* (mars 2017), 1. Voir également CODICES, base de données sur les dispositions constitutionnelles et la jurisprudence de la Commission de Venise, www.codices.coe.int

⁵⁹ Programme des Nations unies pour l'environnement, *Manuel judiciaire sur le constitutionnalisme environnemental* (mars 2017) 10.

renforcée.⁶⁰ En outre, l'existence de droits environnementaux constitutionnels est une puissante incitation à développer une politique environnementale saine.⁶¹

2. Projet d'amendement à la Constitution sur les ressources naturelles ⁶²

88. Au cours des décennies précédentes, il y a eu de nombreuses discussions en Islande et plusieurs projets sur l'inclusion d'une disposition spécifique concernant les ressources naturelles dans la Constitution de la République d'Islande. Le grand public a manifesté à plusieurs reprises son soutien à de telles intentions, comme lors du référendum consultatif de l'automne 2012⁶³ et du sondage réalisé à l'été 2019.⁶⁴

89. L'article 34 du projet de Constitution de 2012 concernant les ressources naturelles a également été commenté par la Commission de Venise dans son avis de 2013.⁶⁵ La Commission a salué les efforts déployés en Islande pour établir des garanties efficaces et des principes directeurs pour l'utilisation des ressources naturelles du pays et pour réglementer l'action et les responsabilités du gouvernement dans ce domaine.⁶⁶ Toutefois, la Commission a estimé que la formulation du projet de disposition devait être reconsidérée, car certaines de ses dispositions ouvrent la voie à des interprétations différentes et parfois opposées. Elle a également estimé que l'approche des droits de propriété privée en relation avec les ressources naturelles du pays devait être clarifiée et rendue plus explicite.⁶⁷

90. Selon l'exposé des motifs, des modifications matérielles très mineures ont été apportées au texte des projets de loi par rapport aux projets précédents et un effort a été fait pour le simplifier et éviter les répétitions.

a. Le projet de loi

91. Le projet de loi porte sur les ressources naturelles de l'Islande en général, en mettant l'accent sur l'utilisation durable au profit du peuple islandais, et se concentre aussi spécifiquement sur les ressources naturelles sur lesquelles l'État a autorité.

92. Le contenu du projet de loi est en trois parties. La disposition du paragraphe 1 concerne les ressources naturelles de l'Islande en général et les principales préoccupations qui doivent servir de base à leur utilisation y sont établies. En outre, l'État se voit confier le rôle de superviser l'utilisation des ressources naturelles. Le paragraphe 2 concerne les ressources naturelles et les droits fonciers qui sont la propriété de la nation, ainsi que les implications juridiques qui découlent de la déclaration selon laquelle la nation est propriétaire de biens communs. Il y a également une disposition concernant le rôle d'autorité de l'État en matière de propriété nationale. La disposition du paragraphe 3 concerne l'octroi d'autorisations pour

⁶⁰ David R Boyd, *The Environmental Rights Evolution : A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment* (UBC Press, 2012), 8.

⁶¹ Chris Jeffords et Lanse Minkler, "Do Constitutions Matter ? The Effects of Constitutional Environmental Rights Provisions on Environmental Outcomes" (2016) 69(2) *Kyklos* 294, 295.

⁶² CDL-REF(2020)049.

⁶³ Lors du référendum consultatif, organisé le 20 octobre 2012, 74 % des participants, sur la base de votes valables (83 % si les réponses vides et non valables ne sont pas prises en compte, voir *Hagtiðindi* 2013:1), se sont déclarés favorables à ce que les ressources naturelles qui ne sont pas en propriété privée deviennent la propriété de la nation.

⁶⁴ Dans le sondage réalisé en 2019 par l'Institut de recherche en sciences sociales de l'Université d'Islande, 90 % des personnes interrogées ont estimé qu'il était assez important ou très important qu'une disposition concernant les ressources naturelles soit ajoutée à la Constitution.

⁶⁵ CDL-AD(2013)010, par. 60-62.

⁶⁶ *Ibid*, par. 60.

⁶⁷ *Ibid*, par. 62.

l'utilisation de ressources naturelles et de droits fonciers qui sont la propriété de la nation ou de l'État, et il est prévu que des conditions de base doivent être remplies pour l'octroi de ces autorisations.

b. Relation avec les droits de propriété

93. Le projet d'amendements prévoit que "les ressources naturelles de l'Islande appartiennent à la nation islandaise" (paragraphe 1). La Commission de Venise interprète cette déclaration très générale, davantage comme une déclaration de principe politique, plutôt que comme une norme juridique. Il s'agit d'une disposition de grande portée sur les ressources naturelles. Elle est suffisamment large pour couvrir toutes les ressources naturelles imaginables, y compris les ressources génétiques et solaires. Toutefois, selon les Notes explicatives, cette formulation ne fait pas référence aux droits de propriété mais à l'idée que les ressources naturelles de l'Islande sont des biens dont la nation entière bénéficie grandement. Le reste du projet de disposition traite de notions juridiques concrètes.

94. Le deuxième paragraphe du projet de loi utilise une définition négative dans la mesure où les ressources et les droits fonciers qui ne sont pas manifestement soumis à des droits de propriété privée sont considérés comme la propriété de la nation. La deuxième phrase du paragraphe 2 décrit les caractéristiques des droits de propriété nationaux : personne ne peut acquérir des biens considérés comme la propriété de la nation ou des droits y afférents en tant que propriété ou pour un usage permanent.

95. Ainsi, le projet de loi introduit deux catégories différentes de droits sur les terres/ressources : a) la propriété privée appartenant aux personnes physiques et morales b) les ressources naturelles et les droits sur les terres "appartenant à la nation".

96. Cela soulève l'importante question générale de la relation entre la propriété et l'utilisation privées et les ressources appartenant à la nation, dont le régime juridique doit être conçu par les pouvoirs législatif et exécutif comme le prévoit le projet d'amendement.

97. Il n'est pas encore clair quelle sera la portée du contrôle juridictionnel exercé par les tribunaux (voir paragraphe 101 ci-dessous) au cas où les ressources naturelles ne seraient pas utilisées "de manière autonome au profit de toute la population islandaise", comme le prévoit la deuxième phrase du premier paragraphe du projet de disposition.

98. On suppose que les ressources naturelles et les droits fonciers appartenant à la nation, ainsi que le concept de propriété nationale, seront définis en détail dans la législation. Au cours des réunions, la délégation n'a pas reçu de réponse précise quant à la question sur le nombre de lois ou de dispositions existantes qui doivent être révisées pour répondre au niveau d'exigence de la nouvelle disposition constitutionnelle et des nouvelles lois qui devront être promulguées. La clarification des principes, notions et définitions fondamentaux dans le projet de disposition pourrait aider et guider le futur législateur lors de la préparation et de l'adoption/modification de la législation d'application.

c. Relation avec la protection de l'environnement

99. Les dispositions environnementales contenues dans les projets d'amendements, qui sont examinées ci-dessous, sont très importantes pour le secteur des ressources naturelles car il n'y a pas d'exploitation des ressources sans conséquences environnementales. Les deux sont inextricablement liées. Plus important encore, un droit environnemental constitutionnel contribuera à garantir que les pressions politiques à court terme et les considérations économiques des acteurs extérieurs ne l'emporteront pas sur les préoccupations environnementales à long terme. En outre, les entreprises impliquées dans l'exploitation des ressources doivent se conformer aux dispositions environnementales de la Constitution et

doivent être tenues responsables, par le biais de poursuites et d'autres actions, si leurs actions affectent l'environnement de manière non durable. Le projet proposé (paragraphe 1), deuxième phrase, stipule que les ressources naturelles appartenant à la nation islandaise "doivent être utilisées de manière autonome au profit de tous les habitants de l'Islande". Cette disposition crée donc une relation évidente et forte entre le projet de loi sur les ressources naturelles et le projet de loi sur la protection de l'environnement. Cependant, malheureusement, ni le projet de disposition, ni les Notes explicatives ne font la lumière sur cette relation. Il est donc recommandé de clarifier et de rendre plus explicite la relation entre les deux projets de loi.

d. Surveillance institutionnelle et contrôle judiciaire

100. Les projets d'amendements semblent avoir fait des progrès significatifs dans le domaine de la surveillance institutionnelle et de la responsabilité en matière d'exploitation des ressources. Bien qu'ils aillent beaucoup plus loin que beaucoup d'autres constitutions en incorporant des dispositions relatives à la gestion des ressources, ils n'intègrent pas de garanties adéquates en matière d'applicabilité et de justiciabilité. Le projet n'établit pas un organe indépendant du pouvoir législatif et exécutif pour évaluer l'équité de l'exploitation des ressources.

101. Rien dans la disposition, ni dans les Notes explicatives, n'indique que le nouvel article est soumis au contrôle du pouvoir judiciaire. Le paragraphe 3 du projet de loi réglemente en outre des questions économiques extrêmement importantes, notamment les redevances d'exploitation commerciale. Ces questions doivent être couvertes par le contrôle judiciaire. La Commission réitère l'importance de mécanismes d'application appropriés, y compris le contrôle judiciaire, qui permettraient d'engager la population, par le biais de recours judiciaires, dans la gestion de ses ressources naturelles. Par conséquent, la Commission recommande de préciser dans le projet de disposition si l'article 60 de la Constitution qui prévoit que "les juges règlent tous les litiges concernant la compétence des autorités" est également applicable dans le contexte des ressources naturelles. Dans leurs commentaires écrits, les autorités ont souligné que les règles générales sur le contrôle juridictionnel s'appliqueraient au projet de disposition comme tout autre article de la Constitution et que, en outre, les tribunaux islandais sont compétents pour contrôler la constitutionnalité des lois qui s'appliqueraient également à la législation dans ce domaine. La Commission reconnaît, à la lumière des explications fournies par les autorités, qu'il est contraire à la technique législative islandaise de se référer explicitement aux dispositions relatives au contrôle juridictionnel lorsqu'il est clair qu'elles s'appliquent. Elle considère cependant que le fait de mentionner spécifiquement le contrôle juridictionnel en relation avec la protection des droits garantis par cette disposition établirait un lien clair avec l'article 60, compte tenu de la grande nouveauté que représentent les droits concernés.

3. Projet d'amendement à la Constitution sur la protection de l'environnement ⁶⁸

102. L'Islande a choisi de faire figurer dans la Constitution une disposition sur la protection de l'environnement, à l'instar de plus en plus nombreuses autres constitutions. La Commission de Venise se félicite du projet de disposition et souligne l'importance de la reconnaissance de l'environnement comme un sujet de protection approprié dans les textes constitutionnels.⁶⁹ Ce sujet est à la fois d'actualité et très controversé, non seulement en raison de la confrontation des intérêts individuels et collectifs que l'objet implique, mais aussi parce que la dimension même du domaine ainsi couvert ne fait pas l'objet d'un consensus, comme en témoignent les discussions sur le climat. Les difficultés et les défis découlant de la nature flexible du constitutionnalisme environnemental, qui sont examinés dans les paragraphes suivants, sont communs à de nombreux pays, où des solutions appropriées à ces difficultés sont trouvées au fil du temps.

⁶⁸ CDL-REF(2020)050.

⁶⁹ Voir la note de bas de page 57 et le paragraphe 81.

103. Le projet de loi proposé contient, techniquement, quatre normes : la première norme (paragraphe 1) contient une déclaration de principes et prévoit la "responsabilité partagée" pour la protection de la nature et de l'environnement.⁷⁰ La deuxième norme (paragraphe 2, première phrase) est une nouvelle norme extrêmement importante dans la vie constitutionnelle de l'Islande concernant le droit à un environnement sain.⁷¹ La troisième norme (paragraphe 2, deuxième à quatrième phrase) concerne le droit du public à se déplacer librement dans la nature.⁷² Et la quatrième norme (paragraphe 3) concerne le droit à l'information accessible concernant l'état de l'environnement et les effets que les développements ont sur lui, ainsi que la participation à la préparation des décisions concernant l'environnement.⁷³

a. Première norme

104. Les normes et principes de base de la *première norme* doivent guider la protection de l'environnement islandais et les normes politiques et juridiques doivent être conformes à une norme supranationale : "Précaution et vision à long terme guidées par le développement durable". Pour la Commission, il est très important que des définitions aussi précises que possible soient données concernant les principes et notions utilisés dans le projet de disposition. Il est apparu, lors des réunions par vidéoconférence, qu'il n'existe pas en Islande de contexte important en matière de politiques publiques et qu'il n'existe pas de jurisprudence abondante pour donner une interprétation officielle de nombreux principes et notions utilisés dans la disposition. Il est vrai que certaines des notions, telles que le "développement durable", ont été définies dans des textes internationaux,⁷⁴ mais elles peuvent avoir des applications très différentes selon les pays. Un autre exemple est le "principe de précaution", dont la dimension de "gestion des risques" est perçue de différentes manières dans différents pays et dont la portée est différente selon les secteurs ; par exemple, le principe de "précaution" en droit de la santé est différent de celui de "précaution" en droit de l'environnement.

105. Le premier paragraphe de la disposition établit une "responsabilité partagée" et le devoir de protéger la nature incombe à la fois à l'État et aux individus. Dans ce contexte, les personnes physiques comprennent également les sujets de droit, c'est-à-dire les entreprises privées. Les droits énoncés dans le projet d'amendements sont donc à la fois verticaux et horizontaux. L'État a des obligations et les particuliers ont également des obligations qui peuvent être contestées entre eux. Ceci est louable et appelle des politiques publiques. Toutefois, la disposition ne prévoit aucune clarification quant à la portée de la "responsabilité individuelle", qui est une question importante et controversée en matière de protection de l'environnement. En outre, le devoir de l'État et sa responsabilité globale pour la protection de l'environnement et de la nature pourraient être davantage soulignés.

⁷⁰ "La nature de l'Islande est le fondement de toute vie dans le pays. La responsabilité de la protection de la nature et de l'environnement est partagée collectivement par tous et cette protection doit être fondée sur la précaution et une vision à long terme guidée par le développement durable. Le maintien de la diversité naturelle doit être encouragé et la croissance et le développement du biote doivent être assurés".

⁷¹ "Toute personne a droit à un environnement sain".

⁷² "Le public peut se déplacer librement et rester sur le territoire à des fins légitimes. La nature doit être bien traitée et les intérêts des propriétaires fonciers et des autres titulaires de droits doivent être respectés. Des dispositions plus détaillées sur le contenu et l'étendue du droit d'errer sont prévues par la loi".

⁷³ "Le droit du public d'accéder aux informations sur l'environnement et les effets de tout développement sur celui-ci, et de participer à la préparation des décisions affectant l'environnement, est prévu par la loi".

⁷⁴ Le rapport Brundtland de 1987, auquel les Notes explicatives font référence, définit le "développement durable" comme un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.

b. Deuxième norme : "tout le monde a droit à un environnement sain"

106. En ce qui concerne la deuxième norme (paragraphe 2, première phrase), "Toute personne a droit à un environnement sain", la première question est de savoir si cette disposition ne prévoit qu'une norme objective, régissant les devoirs des autorités, ou s'il s'agit d'une norme subjective, fournissant aux individus un droit vis-à-vis des autorités, lié au droit de demander la protection d'un tribunal. Il ressort des notes explicatives que le "droit à un environnement sain" est conçu dans la disposition comme un droit subjectif et individuel de l'homme.

107. Toutefois, la Commission de Venise souhaite souligner certaines questions qui ne sont pas clairement réglées dans le projet de texte lui-même ni dans les Notes explicatives.

108. Premièrement, la disposition n'indique pas clairement si le droit à un environnement sain est exclusivement un droit positif, qui ne donne à l'individu rien de plus que le droit de demander que des mesures positives soient prises par les autorités pour protéger l'environnement, ou également un droit négatif, qui confère à l'individu le droit de prévenir les interventions et les atteintes à la nature. La Commission interpréterait cette disposition comme couvrant ces deux aspects. C'est l'implication générale des normes en matière de droits de l'homme : l'État doit *garantir et respecter* un droit de l'homme spécifique.

109. Deuxièmement, il n'est pas non plus clair si ce droit -subjectif- est un droit "absolu" ou "relatif". Si l'individu exerce le droit subjectif de contester une intervention spécifique dans la nature/l'environnement, l'intervention spécifique doit-elle être considérée "isolément" (droit absolu) ou doit-elle être considérée en relation avec des interventions antérieures, présentes et futures dans la nature/l'environnement islandais (droit relatif) ? Les Notes explicatives n'abordent pas clairement cette question.

110. La question se pose également de savoir si la protection contre une intervention spécifique dans la nature islandaise s'arrête ou non aux frontières de l'Islande. Si, par exemple, une intervention spécifique est liée à des questions climatiques, comme le réchauffement climatique, le droit subjectif de bloquer ou d'empêcher l'intervention doit-il alors être considéré également en relation avec le "réchauffement climatique" en cours produit par des États ou des entités étrangers ?

111. Les Notes explicatives ne précisent pas où la nouvelle disposition doit être incluse dans la Constitution actuelle et quelles sont les différences fondamentales entre les différentes catégories de droits, droits civils et politiques, droits socio-économiques et droits collectifs ou de troisième génération, concernant par exemple les limitations et restrictions qui s'appliqueraient aux différentes catégories. Actuellement, la Constitution ne comporte pas de clause de limitation. En outre, le projet de disposition ne précise pas suffisamment si et quels droits et obligations concrets peuvent en être dérivés, et la Commission estime qu'il y a un risque que le public les prenne comme des promesses de garantir des conditions de vie élevées. La disposition énonce principalement un objectif, mais ne traite pas des moyens pour l'atteindre.

112. Enfin, comme indiqué précédemment, en l'absence de mécanismes d'application appropriés, les incitations politiques créées par les droits environnementaux constitutionnels seront sapées. Le projet de loi prévoit la protection de l'environnement et le développement durable. Toutefois, les tribunaux estiment souvent que les droits ne sont pas auto-exécutoires, mais ils exigent une législation d'application pour fixer la portée des droits et les moyens de les exercer. Cela signifie que les citoyens pourraient ne pas être en mesure de réaliser leurs droits fondamentaux si le gouvernement ne promulguait pas de loi d'application ou s'il adoptait une législation très restrictive. La Commission attire donc l'attention des autorités sur l'importance de la législation de mise en œuvre.

113. En outre, il est recommandé d'ajouter au niveau constitutionnel des dispositions autorisant le public à reporter les décisions concernant l'environnement et la nature à une entité adjudicatrice objective (bien qu'elles existent dans les lois statutaires⁷⁵). Il est important de rendre ce droit applicable et justiciable en prévoyant que si une personne prétend qu'un droit à un environnement sain reconnu et protégé par le projet de loi a été nié, violé, enfreint ou menacé, elle peut s'adresser à un tribunal pour obtenir réparation en plus de tout autre recours juridique disponible pour la même question. Il convient de se féliciter que les Notes explicatives et les commentaires écrits des autorités indiquent qu'il appartiendra aux tribunaux de décider si les lois, les actes administratifs, les actions ou l'absence d'action sont contraires à la protection que la disposition est censée conférer,⁷⁶ ce qui est conforme non seulement à la position fondamentale de la Commission de Venise sur les implications du principe de l'État de droit,⁷⁷ mais aussi à la situation constitutionnelle en matière de protection de l'environnement dans de nombreux pays européens, et au-delà. Toutefois, cela devrait être clairement indiqué dans le projet de disposition, car cela établirait un lien clair avec l'article 60, compte tenu de la grande nouveauté que représentent les droits concernés.

114. La Commission de Venise est consciente des problèmes de contrôle judiciaire dans le domaine de la protection de l'environnement. Les critiques ou les sceptiques diront que ce domaine ne se prête pas au contrôle judiciaire, car il entraînera les tribunaux dans des discussions sophistiquées sur les sciences naturelles. Ils pourraient également prétendre que, puisque la protection de l'environnement est un domaine qui relève du pouvoir discrétionnaire et des compromis politiques, au cas où un parlement ou un gouvernement ferait un compromis politique sur la protection de l'environnement, le pouvoir judiciaire ne devrait pas intervenir. Cependant, un argument important pour contrer une telle conclusion est que la protection de l'environnement n'est pas comme le conflit traditionnel des droits de l'homme, où la minorité a besoin de protection contre la majorité. Dans le domaine de la protection de l'environnement, il existe une dimension totalement nouvelle : la protection des droits des générations futures. Comme les générations futures ne participent pas à la démocratie actuelle et ne votent pas aux élections actuelles, le pouvoir judiciaire semble être le mieux placé pour protéger les générations futures contre les décisions des hommes politiques actuels.

c. Troisième norme : "droit de se promener librement".

115. La deuxième phrase du paragraphe 2 de ce projet de disposition prévoit un autre droit : le droit de se promener librement et de séjourner sur le territoire à des fins légitimes. La Commission de Venise ne voit pas clairement pourquoi ce droit est prévu dans la Constitution, dans le cadre d'une disposition concernant les droits et obligations liés à la protection de l'environnement. Les autorités ont précisé qu'en Islande, il est traditionnel de lier le droit de se promener à la protection de l'environnement.

d. Quatrième norme : droit d'accès à l'information et de participation à la préparation des décisions

116. Le troisième paragraphe du projet de disposition concerne le droit du public d'accéder aux informations sur l'environnement et de participer à la préparation des décisions affectant l'environnement.

⁷⁵ Loi sur la commission de recours en matière d'environnement et de ressources naturelles, n° 130/2011, cf. loi n° 89/2018. Cette loi comprend des règles générales concernant les procédures et les personnes qui peuvent déposer une plainte, ainsi qu'une autorisation spéciale de dépôt de plainte pour les organisations de protection de la nature, d'activités de plein air et d'intérêts particuliers qui remplissent certaines conditions.

⁷⁶ CDL-REF(2020)050, ap. 10.

⁷⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste des critères de l'État de droit.

117. La Commission rappelle que les droits procéduraux sont essentiels à l'application des droits environnementaux substantiels.⁷⁸ La CEDH protège les droits environnementaux procéduraux tels que le droit à la liberté d'expression, le droit à la liberté de réunion et d'association, et le droit à un recours effectif.⁷⁹ Les droits à la liberté d'expression et d'association revêtent une importance particulière en ce qui concerne la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement. En outre, sans le droit à l'information, il ne peut y avoir de véritable participation au processus décisionnel en matière d'environnement. Le droit à l'information est reconnu dans de nombreux traités et instruments environnementaux, notamment la Convention d'Aarhus de 1998 et la Déclaration universelle des droits de l'homme. La disposition concernant le droit à l'information sur l'environnement est donc la bienvenue.

118. Le droit à la participation du public est un autre droit procédural environnemental important.⁸⁰ Il permet aux parties prenantes de participer au processus décisionnel en matière d'environnement, par exemple en ayant le droit de présenter des observations, de poser des questions et d'assister aux réunions publiques. Cette participation améliore la qualité et la légitimité du processus décisionnel.⁸¹

119. Cependant, la formulation de la disposition du paragraphe 3 semble limiter la portée du droit du public de participer au processus décisionnel à la seule "préparation" des décisions affectant l'environnement. Bien que ce droit, ainsi que le droit à l'information, soient régis par la loi, il est conseillé de recourir à la participation au processus décisionnel, et pas seulement à la préparation des décisions.

V. Conclusion

120. La Commission de Venise salue les efforts actuellement déployés en Islande pour consolider et améliorer la Constitution afin de refléter les valeurs fondamentales communes du peuple islandais et de jeter des bases solides pour un État démocratique fondé sur l'État de droit et garantissant la protection des droits de l'homme.

121. Après avoir tenté de rédiger une toute nouvelle Constitution au lendemain de la crise économique en Islande, les autorités ont modifié leur approche de la réforme constitutionnelle et ont opté pour une méthode plus prudente en introduisant, dans une période égale à deux mandats électoraux, des amendements partiels à la Constitution islandaise.

122. La Commission rappelle que son rôle n'est pas d'intervenir dans une controverse sur l'opportunité de proposer à l'Islande une Constitution entièrement nouvelle, ou de n'adopter que des amendements constitutionnels limités dans la perspective d'accorder une plus grande importance à la continuité constitutionnelle du pays. Toutefois, elle rappelle que le projet de 2012, que la Commission a examiné dans son avis de 2013 sur le projet de nouvelle Constitution de l'Islande, a été soumis à un référendum - consultatif - et que le projet a été approuvé par le peuple comme base d'une nouvelle Constitution de l'Islande. Par conséquent, la Commission estime que le peuple islandais devrait recevoir des explications transparentes, claires et convaincantes sur les choix du gouvernement, et que les raisons sous-jacentes de tout écart important par

⁷⁸ Programme des Nations unies pour l'environnement, Manuel judiciaire sur le constitutionnalisme environnemental (mars 2017), 1.

⁷⁹ Voir, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme, *Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie*, no. 57829/00, 27 mai 2004 ; *Costel Popa c. Roumanie*, no 47558/10, 26 avril 2016 ; *Kolvadenko et autres c. Fédération de Russie*, n° 17423/05, 28 février 2012.

⁸⁰ CEDH, *Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie* ; *Guerra et autres c. Italie* [GC], n° 14967/89, 19 février 1998.

⁸¹ Programme des Nations unies pour l'environnement, Judicial Handbook on Environmental Constitutionalism (mars 2017), 83.

rapport au précédent projet de 2012 devraient être expliquées au public. Dans le même temps, la Commission de Venise se félicite de la grande diversité des mécanismes de consultation publique utilisés dans le cadre du processus actuel de réforme constitutionnelle.

123. La demande d'avis du Premier ministre concerne quatre projets de loi constitutionnelle : (1) projets d'amendements concernant le Président de l'Islande, le Cabinet, les fonctions de l'exécutif et d'autres questions institutionnelles ; (2) projets d'amendements concernant le référendum ; (3) projets d'amendements concernant les ressources naturelles et (4) projets d'amendements concernant la protection de l'environnement.

124. Le projet de loi concernant le Président et les fonctions de l'exécutif vise à rapprocher ce chapitre de la Constitution de la pratique actuelle. Le projet de loi propose des dispositions entièrement nouvelles dans les cas où la Constitution est muette sur des règles importantes de fond qui sont actuellement appliquées dans la pratique. Il propose également de modifier la formulation des dispositions actuellement en vigueur sans introduire de modifications substantielles importantes. Le projet de loi propose également un certain nombre d'amendements de fond lorsque la pratique, le débat public ou les travaux universitaires sont considérés comme ayant mis en évidence des lacunes réglementaires. Bien que le projet de loi ne modifie pas de manière significative le principe du système parlementaire avec un Président élu au suffrage universel, placé au-dessus de la politique quotidienne des partis et un Cabinet des ministres représentant le centre du pouvoir exécutif, des amendements importants sont proposés concernant la limitation du mandat du Président, les pouvoirs présidentiels et l'immunité présidentielle.

125. Les amendements sont généralement positifs et conformes aux normes internationales. En même temps, certaines des dispositions semblent rester inachevées, ce qui pourrait entraîner des incertitudes dans leur interprétation et leur application. En outre, il semble que les rédacteurs aient parfois saisi l'occasion pour éliminer un certain nombre de dispositions manifestement dépassées et qu'ils aient utilisé ces dispositions supprimées pour introduire de nouvelles règles sans aucun lien avec le sujet traité précédemment.

126. Les principales recommandations suivantes sont formulées concernant le projet de loi relatif au Président et aux fonctions de l'exécutif :

- Une procédure de révocation d'un acte du cabinet intérimaire qui enfreint le principe de "nécessité" du projet d'article 23, paragraphe 3, devrait être envisagée dans la Constitution ;
- Concernant la responsabilité pénale des ministres, le projet d'article 14 délègue trop de pouvoir à la future législation. La disposition constitutionnelle devrait prévoir des règles concernant les enquêtes, les mises en accusation et les procédures judiciaires en cas de faute professionnelle présumée des ministres ;
- Concernant le statut du directeur des poursuites publiques, le projet d'article 30 va trop loin en faveur de son indépendance, car il assimile son statut à la protection accordée aux juges. Une formulation plus prudente est nécessaire, basée sur la notion d'"autonomie" du ministère public.

127. En ce qui concerne les projets d'amendements sur les référendums, l'intention claire de renforcer les possibilités des citoyens d'influencer la législation et plus généralement la prise de décision sur des questions d'intérêt majeur pour le public est bienvenue. Cet objectif semble tout à fait légitime et compréhensible dans le contexte socio-économique et politique spécifique de l'Islande. Les principales recommandations suivantes sont formulées :

- Il convient d'harmoniser les dispositions concernant le référendum déclenché par un veto du Président et le référendum abrogatif prévu par le projet de loi ;
- La signification des expressions "lois adoptées pour mettre en œuvre des obligations internationales" et "résolutions ayant un effet juridique ou représentant une question politique importante" devrait être déterminée de manière plus claire ;
- Une disposition devrait être introduite afin que l'Althing ne puisse pas adopter, au moins pour la période électorale en cours, un acte législatif essentiellement identique après la tenue du référendum ou après que l'acte ait été abrogé par l'Althing ;
- Le quorum d'approbation doit être supprimé.

128. Les projets de loi sur les ressources naturelles et sur la protection de l'environnement sont les bienvenus car ils visent à inscrire dans la Constitution l'utilisation et la protection des ressources naturelles, ainsi que la protection de l'environnement. Les amendements sont généralement positifs et conformes aux normes applicables. Les principales recommandations suivantes sont formulées :

- La relation entre le projet de loi sur les ressources naturelles et le projet de loi sur la protection de l'environnement devrait être clarifiée ;

Concernant le projet de loi sur les ressources naturelles :

- La signification de la notion de "propriété nationale" et sa relation avec le droit à la propriété doivent être déterminées de manière claire ;
- Les questions liées aux ressources naturelles, y compris les questions économiques dans le projet de disposition telles que les redevances et l'exploitation commerciale, devraient être couvertes par un contrôle judiciaire.

Concernant le projet de loi sur la protection de l'environnement :

- La signification des notions utilisées dans le projet de disposition, "précaution" et "vision à long terme guidée par le développement durable", devrait être clarifiée ;
- La portée de la "responsabilité individuelle" pour la protection de l'environnement et sa relation avec la "responsabilité partagée" devraient être clarifiées ; le devoir de l'État et sa responsabilité globale pour la protection de l'environnement et de la nature pourraient être davantage soulignés ;
- La portée et la nature du droit à un environnement sain, ainsi que les droits et obligations qui découlent de ce droit devraient être clarifiés ;
- Les mécanismes d'application, y compris le contrôle judiciaire des droits et obligations liés à la protection de l'environnement, devraient être prévus explicitement dans le texte de la Constitution.

129. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités islandaises pour les aider dans cette affaire.