



Strasbourg, 9 octobre 2023

CDL-AD(2023)034

Or. Engl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

CHILI

AVIS

SUR LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2023

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 136^e session plénière
(Venise, 6-7 octobre 2023)**

sur la base des commentaires de

M. Paolo CAROZZA (membre, États-Unis d'Amérique)
M. Josep Maria CASTELLÀ ANDREU
(ancien membre, expert, Espagne)
Mme Janine OTÁLORA MALASSIS (membre suppléant, Mexique)
Mme Hanna SUCHOCKA
(Présidente honoraire de la Commission de Venise)
M. Kaarlo TUORI (Président honoraire de la Commission de Venise)

Traduction provisoire

Ce document ne sera pas distribué lors de la réunion. Veuillez apporter cette copie.

www.venice.coe.int

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis	3
III.	Analyse	4
A.	Le processus d'élaboration de la constitution	4
B.	Le statut des traités internationaux	10
C.	Le système électoral.....	12
1.	Le choix du système électoral	13
2.	Le degré d'ancrage constitutionnel d'un système électoral	13
3.	Seuils électoraux.....	14
4.	Égalité entre les hommes et les femmes	15
5.	Franchissement de paliers et perte de mandats	17
D.	Contrôle ex ante de la constitutionnalité	18
E.	Règles sur l'amendement constitutionnel.....	21
F.	État social et suppression des obstacles à la réalisation des droits humains, de la liberté et de l'égalité	23
G.	Institution du Médiateur	25
IV.	Conclusion	27

I. Introduction

1. Par lettres des 9 août, 22 août et 26 septembre 2023, M. Juan Antonio Coloma Correa, président du Sénat de la République du Chili, a sollicité un avis sur certaines questions formulées par certains sénateurs concernant le projet de Constitution élaboré par la Commission d'experts (« le projet de la Commission d'experts ») ([CDL-REF\(2023\)045](#)) et le projet de Constitution tel qu'adopté par le Conseil constitutionnel (« le projet du Conseil constitutionnel ») ([CDL-REF\(2023\)049](#)).

2. M. Paolo Carozza, M. Josep Maria Castellà Andreu, Mme Janine Otálora Malassis, Mme Hanna Suchocka et M. Kaarlo Tuori ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Du 24 au 26 septembre 2023, une délégation composée de M. Gianni Buquicchio, représentant spécial de la Commission de Venise, MM. Paolo Carozza, Josep Maria Castellà Andreu, Mme Simona Granata-Menghini, directrice, secrétaire de la Commission de Venise ainsi que M. Domenico Vallario du Secrétariat, s'est rendue au Chili et a rencontré le Président du Sénat, la Commission des affaires juridiques, constitutionnelles et législatives du Sénat, le Président de la Chambre des députés, la présidente et le vice-président du Conseil constitutionnel et les délégués des partis qui y sont représentés, la présidente, le vice-président et les membres de la Commission d'experts, la présidente, le vice-président et les membres du Comité technique d'admissibilité, la présidente et les juges du Tribunal constitutionnel, la direction du Service électoral, les représentants de la majorité et de l'opposition au Conseil constitutionnel, plusieurs professeurs de droit, le Secrétariat de la participation citoyenne au processus constitutionnel, et la communauté internationale. La Commission de Venise remercie le Sénat du Chili et ses homologues chiliens pour l'organisation de ces réunions.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des questions soumises par le Sénat de la République du Chili. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats de la visite effectuée à Santiago du Chili du 24 au 26 septembre 2023. Il a été discuté lors de la réunion conjointe des sous-commissions des institutions démocratiques et de l'Amérique latine le 5 octobre 2023. Après un échange de vues avec M. Juan Antonio Coloma Correa, Président du Sénat du Chili, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 136^e session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023).

II. Contexte et portée de l'avis

6. La constitution actuelle de la République du Chili a été adoptée en 1980 sous le régime de Pinochet. Elle a été modifiée pour la première fois en 1989 (par référendum) et ensuite près de 70 fois. En septembre 2005, sous la présidence de M. Ricardo Lagos, d'importantes modifications de la constitution ont été approuvées par le congrès dans un nouveau texte refondu, supprimant la signature de Pinochet et ajoutant celle de Lagos, et supprimant également des dispositions issues du régime Pinochet, telles que les sénateurs à vie et les sénateurs nommés, ainsi que les pouvoirs spéciaux des forces armées.

7. Le 24 décembre 2019, après des troubles civils qui ont conduit à un accord (*Acuerdo por la paz social y la nueva constitución*) entre presque tous les partis politiques sur la préparation d'une nouvelle constitution, un processus constituant a été lancé ; une convention constitutionnelle, élue directement en mai 2021, a préparé le texte de la nouvelle constitution, qui a été soumis à référendum (*plebiscito de salida*) le 4 septembre 2022. La nouvelle constitution a cependant été rejetée par le peuple chilien lors du référendum (62% contre, 38% pour, avec un taux de participation de 85,8%).

8. En mars 2022, à la demande du Sénat du Chili, la Commission de Venise a adopté un avis sur le processus de réforme constitutionnelle susmentionné (« l'avis de mars 2022 »)¹.

9. La demande adressée à la Commission de Venise par le Sénat de la République du Chili le 22 août 2022 (sénateurs Rincón González, Walker Prieto et Castro Prieto) comprenait des questions sur le processus constitutionnel, la hiérarchie des traités internationaux, le contrôle *ex ante* de la constitutionnalité, la parité hommes-femmes dans les organes élus et une série de questions relatives à la fragmentation politique. Le 26 septembre 2023, le Président du Sénat a transmis deux autres lettres à la Commission de Venise, l'une du sénateur Rojo Edwards, l'autre des sénateurs Rincón González et Walker Prieto. La première comprenait des questions sur les normes constitutionnelles relatives à la réglementation des partis politiques, le processus d'amendements constitutionnels, la hiérarchie des traités internationaux et le principe de subsidiarité au sein d'un État social et démocratique. La seconde comprenait des questions sur le processus constitutionnel, la compatibilité des deux projets avec l'article 154 de la Constitution et le droit international, la compatibilité des amendements introduits par le Conseil constitutionnel avec le droit international, le concept d'État social et démocratique et le principe de « suppression des obstacles », la possibilité de défendre les droits des citoyens par le biais d'institutions telles que le médiateur, et le niveau d'enracinement du système électoral dans la Constitution.

10. Dans le temps extrêmement limité dont elle dispose, la Commission de Venise ne peut répondre en détail à chacune de ces questions ; elle n'abordera donc que les points principaux et les plus controversés qui ont été portés à l'attention de la délégation de la Commission qui s'est rendue au Chili du 26 au 29 septembre 2023. Elle le fera en examinant à la fois le projet de la Commission d'experts et le projet du Conseil constitutionnel, étant entendu que le projet de constitution peut encore subir des modifications substantielles avant d'être soumis au peuple chilien par le référendum du 17 décembre 2023.

III. Analyse

A. Le processus d'élaboration de la constitution

11. Dans un premier temps, le Sénat a demandé à la Commission d'émettre un avis sur le processus constitutionnel en cours.

12. Après le référendum, le 12 décembre 2022, presque tous les partis politiques ont signé un accord, l'« *Acuerdo por Chile* », qui fixait les règles d'un nouveau processus d'élaboration de la constitution. Celles-ci sont en contraste ou en réaction avec la précédente. L'accord a été intégré dans la constitution actuelle par un amendement adopté par le Congrès². L'accord contient 12 « bases », les principes fondamentaux à respecter par les rédacteurs de la constitution (article 154 de la constitution). Ces principes fondamentaux sont les suivants 1. Le Chili est une République démocratique, dont la souveraineté réside dans le peuple ; 2. L'État du Chili est unitaire et décentralisé ; 3. la souveraineté est liée par la dignité de la personne humaine et les droits humains reconnus dans les traités internationaux ratifiés par l'État du Chili et qui sont en vigueur. La Constitution consacre le fait que le terrorisme, sous toutes ses formes, est par essence contraire aux droits humains ; 4. la Constitution reconnaît les peuples autochtones comme faisant partie de la nation chilienne, qui est une et indivisible. L'État respecte et promeut leurs droits et leurs cultures ; 5. le Chili est un État de droit social et démocratique, dont la finalité est de promouvoir le bien commun, qui reconnaît les libertés et les droits fondamentaux et qui promeut le développement progressif des droits sociaux, dans le respect du principe de la responsabilité fiscale, par le biais d'institutions publiques et privées ; 6. les emblèmes nationaux du Chili sont le drapeau, les armoiries et l'hymne national ; 7. le Chili dispose de trois pouvoirs

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)004](#), *Chili - Avis sur la rédaction et l'adoption d'une nouvelle Constitution* (« avis de mars 2022 »).

² Loi constitutionnelle n. 21.533 du 13 janvier 2023 (disponible [ici](#), en espagnol uniquement)

distincts et indépendants : l'État de droit, l'État de justice et l'État d'économie. Le Chili dispose de trois pouvoirs distincts et indépendants : a) le pouvoir exécutif, avec un chef de gouvernement ayant l'initiative exclusive des dépenses publiques ; b) le pouvoir judiciaire, avec l'unité judiciaire et le plein respect des sentences judiciaires définitives et exécutoires ; et c) le pouvoir législatif bicaméral, composé d'un Sénat et d'une Chambre des députés, sans préjudice de leurs pouvoirs et compétences particuliers ; 8. la Constitution chilienne consacre, entre autres, les organes autonomes suivants : Banque centrale, justice électorale, ministère public et contrôleur général de la République ; 9. le Chili protège et garantit les droits et libertés fondamentaux tels que le droit à la vie ; l'égalité devant la loi ; le droit à la vie privée dans ses différentes manifestations ; la liberté de conscience et de culte ; l'intérêt supérieur des enfants et des adolescents ; la liberté d'expression ; et le droit à l'éducation et le devoir préférentiel des familles de choisir l'éducation de leurs enfants, entre autres ; 10. le Chili consacre constitutionnellement l'existence d'un pouvoir législatif autonome composé du Sénat et de la Chambre des députés. Le Chili consacre constitutionnellement l'existence des forces armées, avec subordination au pouvoir civil, et des forces de l'ordre et de sécurité, avec mention expresse des carabiniers du Chili et de la police d'investigation ; 11. la Constitution établit quatre états d'urgence constitutionnels : l'état d'assemblée, l'état de siège, l'état de catastrophe et l'état d'urgence ; 12. le Chili est constitutionnellement engagé dans la protection et la conservation de la nature et de sa biodiversité.

13. L'accord établit en outre la procédure de rédaction de la constitution avec la participation de trois organes spécifiques (qui respectent tous pleinement la parité hommes-femmes) :

- la Commission d'experts (*Comisión Experta*) composée de 24 personnes d'un niveau professionnel, technique et/ou académique incontestable, d'égale valeur, élues 12 par la Chambre des députés et 12 par le Sénat, proportionnellement à la représentation des différentes forces politiques ; elle est chargée de rédiger un avant-projet de constitution (*anteproyecto de constitución*), et de le soumettre au Conseil constitutionnel dans les trois mois suivant son installation, en adoptant chaque disposition à la majorité des 3/5 de ses membres en exercice (article 145 de la Constitution) ;
- le Conseil constitutionnel (*Consejo Constitucional*) composé de 50 membres élus au suffrage universel, avec une obligation de parité hommes-femmes ; il est habilité à approuver, approuver avec des modifications ou ajouter de nouvelles dispositions à l'avant-projet de constitution par un vote des 3/5 de ses membres, dans un délai de quatre mois (article 144 de la Constitution) ;
- le Comité technique d'admissibilité (*Comité Técnico de Admisibilidad*), 14 juristes au parcours professionnel et/ou académique remarquable, élus par le Sénat sur la base d'une proposition unique de la Chambre des députés ; il a pour mission d'examiner les normes approuvées dans les différentes instances soumises à la Commission d'experts et/ou au Conseil constitutionnel afin de déterminer leur irrecevabilité lorsqu'elles sont contraires aux 12 bases fondamentales précisées ci-dessus (article 146 de la Constitution).

14. Après l'adoption de la proposition de nouvelle constitution par le Conseil constitutionnel, qui a jusqu'au 7 octobre pour la finaliser³, la Commission d'experts a une occasion supplémentaire de proposer des améliorations. Le Conseil constitutionnel peut soit accepter ces propositions (à la majorité des 3/5), soit les rejeter (à la majorité des 2/3) ; dans les cas où aucun seuil de vote n'est atteint, les propositions sont soumises à un comité mixte, composé de six membres du Conseil constitutionnel et de six membres de la Commission d'experts, qui peut adopter les propositions par un vote des trois cinquièmes de ses membres. Ces propositions doivent être ratifiées par le Conseil constitutionnel à la majorité des 3/5. Si le comité mixte ne parvient pas à un accord dans un délai de cinq jours, la commission d'experts doit, dans un délai de trois jours

³ La Commission d'experts a commencé ses travaux le 6 mars et les a achevés le 30 mai 2023. Le Conseil constitutionnel a été constitué le 7 juin 2023 et a finalisé son texte le 4 octobre 2023.

et à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, soumettre une nouvelle proposition au Conseil constitutionnel, qui vote à la majorité des trois cinquièmes. L'ensemble du texte doit être approuvé par les trois cinquièmes des membres en exercice du Conseil. Le dernier mot revient au peuple chilien lors d'un référendum, dont le vote est obligatoire, qui se tiendra le 17 décembre 2023.

15. La Commission de Venise note d'emblée que le choix du Chili quant à la manière de préparer la nouvelle constitution relève de ses droits souverains. Il existe de nombreuses manières différentes d'adopter de nouvelles constitutions, y compris, *entre autres*, par le parlement par le biais d'une procédure législative ordinaire, uniquement avec l'approbation d'une majorité qualifiée, par les deux chambres réunies du parlement, ou par la création d'un organe spécial et séparé dont le seul but est de préparer et de promulguer la nouvelle constitution. La création d'un organe constitutionnel distinct, ou de trois organes distincts et interconnectés comme c'est le cas au Chili, n'est pas actuellement la manière la plus courante de préparer une constitution, mais elle est acceptable du point de vue des normes démocratiques. La ratification de la nouvelle constitution par référendum populaire peut être exigée⁴. Ce n'est pas non plus la pratique la plus courante, mais elle est également acceptable du point de vue des normes démocratiques⁵.

16. Si le choix du mode d'élaboration d'une nouvelle constitution est une décision souveraine de l'État, certains principes doivent être préservés dans tous les cas. L'organe spécifiquement créé n'existe pas en vase clos et doit donc fonctionner dans le cadre des principes énoncés dans la constitution encore en vigueur. Ainsi, l'organe ayant pour mandat de préparer une nouvelle constitution est lié par la procédure d'élaboration d'une nouvelle constitution prévue par la constitution actuelle et opère dans son cadre. « La question de la révision constitutionnelle est au cœur de la théorie et de la pratique constitutionnelles »⁶; ainsi, la procédure de révision constitutionnelle doit être pensée en termes de légitimation de la constitution et du système politique dans son ensemble⁷. C'est pourquoi plusieurs constitutions prévoient une procédure spéciale renforcée pour la révision totale de la constitution ou pour l'adoption d'une nouvelle constitution ; en ce qui concerne l'adoption d'une nouvelle constitution, ces dispositions permettent de ne pas rompre la continuité constitutionnelle⁸. À cet égard, le fait qu'au Chili la composition et les pouvoirs des organes chargés de préparer la nouvelle constitution aient été inclus dans la constitution existante, sur la base d'un accord politique très large, mérite une évaluation positive, car « [l]'une des exigences fondamentales de l'État de droit est que les pouvoirs des autorités publiques soient prévus par la loi⁹ ».

17. La Commission de Venise a en outre estimé que « le processus d'introduction d'amendements à la Constitution devrait être marqué par les plus hauts niveaux de transparence et d'inclusion - en particulier dans les cas où les projets d'amendements, tels que ceux en cours, proposent des changements importants à des aspects clés de la Constitution »¹⁰. Les amendements constitutionnels devraient être le résultat d'un processus « lent et progressif » et devraient suivre d'autres procédures que celles de la politique quotidienne [...] ¹¹. Dans l'avis de mars 2022, la Commission de Venise a souligné que « l'adoption d'une nouvelle et bonne Constitution doit se fonder sur le consensus le plus large possible au sein de la société ; un débat large et substantiel impliquant les différentes forces politiques, les organisations non

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)001](#), *Rapport sur l'amendement constitutionnel*, §§ 46 et suivants.

⁵ Pour un aperçu des normes applicables, voir : Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)015](#), *Code de bonne conduite en matière référendaire révisé*.

⁶ CDL-AD(2010)001, précité, § 5.

⁷ *Ibidem*, § 15.

⁸ *Ibidem*, § 56.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), *Liste de critères de l'État de droit*, § 45.

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)031](#), *Mexique - Avis sur les projet d'amendement constitutionnel concernant le système électoral*, § 21.

¹¹ CDL-AD(2010)001, précité, § 75.

gouvernementales et les associations de citoyens, le monde universitaire et les médias est une condition préalable importante à l'adoption d'un texte durable, acceptable pour l'ensemble de la société et conforme aux normes démocratiques », et qu'à cette fin, la nouvelle Constitution devrait :

- « - répondre, dans toute la mesure du possible, aux attentes de catégories de personnes et de groupes politiques nombreux et très divers ;
- être suffisamment claire, et techniquement complète et solide ;
- être politiquement viable afin d'être dûment et rapidement mise en œuvre après son adoption »¹².

18. De l'avis de la Commission de Venise, la conception très complexe de ce processus constitutionnel, approuvé par un large consensus des forces politiques, doit être évaluée à la lumière de l'expérience de la précédente Convention constitutionnelle : cet organe directement élu concentrait tous les pouvoirs pour l'élaboration de la nouvelle constitution et était déconnecté du Congrès. Le référendum final pour l'approbation par la population chilienne (*plebiscito de salida*) était le seul pouvoir de contrôle définitif.

19. Contrairement à l'expérience de 2022, le processus actuel combine, d'une part, l'expertise et l'approche technique de la Commission d'experts, nommée par des membres du congrès issus de tous les partis politiques représentés au sein du pouvoir législatif ordinaire, et, d'autre part, la légitimité démocratique d'un organe élu, délibérant et représentatif spécifique (le Conseil constitutionnel), compétent pour la discussion politique et l'approbation de la nouvelle constitution. Le Congrès est impliqué, par le biais des nominations aux organes constitutionnels. En outre, le Comité technique d'admissibilité et la Cour suprême peuvent intervenir, cette dernière étant compétente pour les éventuels recours¹³. Les citoyens et la société civile sont invités à participer au processus par le biais d'initiatives populaires, sous la coordination d'un secrétariat de participation citoyenne au processus constitutionnel, organisé par l'Universidad Católica de Chile et l'Universidad de Chile, dans le but d'associer les citoyens de l'ensemble du pays au processus¹⁴. Enfin, le peuple chilien doit approuver la nouvelle constitution proposée lors d'un référendum contraignant.

¹² Avis de mars 2022, §§ 23 et 19.

¹³ L'article 156 de la Constitution actuelle est libellé comme suit « *Une plainte peut être déposée pour violation des règles de procédure applicables au Conseil constitutionnel et à la Commission d'experts, telles qu'elles sont définies dans la Constitution et dans les règlements et accords généraux de ces organes.*

La plainte est entendue par cinq juges de la Cour suprême, tirés au sort par la Cour elle-même pour chaque question soulevée.

La plainte doit être signée par au moins un cinquième des membres en exercice du Conseil constitutionnel ou deux cinquièmes des membres de la Commission d'experts et doit être déposée auprès de la Cour suprême dans un délai de cinq jours à compter de la date à laquelle le défaut allégué a été connu.

La réclamation doit indiquer le défaut dénoncé, qui doit être essentiel, et le préjudice qu'il cause.

La procédure d'examen et de résolution des plaintes est établie dans les règles de procédure adoptées par le Tribunal suprême, qui ne peuvent être soumises au contrôle prévu à l'article 93, paragraphe 2, de la Constitution.

L'arrêt faisant droit à la réclamation ne peut qu'annuler l'acte. Cet arrêt est rendu dans un délai de dix jours à compter du dépôt de la plainte.

Les décisions visées au présent article ne peuvent faire l'objet d'aucune action ni d'aucun recours. »

Une plainte de ce type a été déposée et jugée par la Cour suprême, voir [ici](#) (en espagnol uniquement).

¹⁴ L'article 99 du règlement intérieur du Conseil constitutionnel (RdP) prévoit quatre mécanismes différents de participation des citoyens aux travaux du Conseil constitutionnel : (a) Initiative législative populaire (article 100 du RdP) ; (b) Audiences publiques (article 101 du RdP) ; (c) Dialogues délibératifs, représentatifs ou ouverts aux citoyens (article 102 du RdP) ; (d) Consultation des citoyens (article 103 du RdP). Le rapport final sur la participation des citoyens au processus constitutionnel 2023 est disponible [ici](#) (en espagnol uniquement).

20. L'élément démocratique (formel) du processus est donc assez fort, même si le calendrier du débat public est assez serré (toutefois, les discussions publiques sur le contenu de la future constitution avaient déjà commencé en 2019, dans le cadre du processus précédent). La marge de manœuvre du Conseil constitutionnel élu par le peuple a été restreinte par les 12 principes « institutionnels » et « fondamentaux », qui sont contrôlés par un nouvel organe *ad hoc*, le Comité technique d'admissibilité. Cependant, un large consensus entre les partis politiques a été atteint sur le processus et sur ces principes restrictifs. En outre, les principes en tant que tels sont conformes aux principes d'un Rechtsstaat démocratique et répondent également aux recommandations de la Commission de Venise fondées sur les bonnes pratiques en matière d'amendement constitutionnel. En outre, la nouvelle constitution n'existera pas dans un vide historique, juridique et politique, mais fonctionnera dans le contexte de la vaste culture juridique et des traditions juridiques qui prévalent au Chili, ce qui correspond à une recommandation antérieure de la Commission de Venise.

21. En conclusion, la Commission de Venise est d'avis que l'ensemble de la procédure actuelle de modification de la constitution du Chili est conforme aux normes générales de la démocratie et de l'Etat de droit.

22. La Commission de Venise note également que la composition de la précédente Convention constitutionnelle comportait 17 sièges réservés répartis entre les 10 groupes indigènes reconnus au Chili : 7 sièges pour les Mapuches, 2 pour les Aymaras et 1 pour les Rapa Nui, Quechua, Atacaman, Diaguita, Colla, Kawashkar, Yagan et Chango. Le système électoral pour le Conseil constitutionnel prévoyait que si les votes pour la liste indigène dépassaient 1,5 % du total des votes nationaux, la liste indigène obtiendrait un siège. Si elles dépassaient 3,5 %, elle obtenait deux sièges, puis un siège supplémentaire pour chaque tranche de deux points de pourcentage¹⁵. Les électeurs indigènes avaient le choix de voter pour des candidats indigènes ou non indigènes. Sur le total des électeurs indigènes (1.318.212), 368.355 voix se sont portées sur des candidats indigènes et 9.813.212 sur des candidats non indigènes ; la liste indigène a donc obtenu 3,13% des voix, ce qui lui a permis d'obtenir un siège.

23. Ce processus n'est pas encore achevé et son succès dépendra de la possibilité de parvenir à un consensus suffisamment large parmi les forces politiques et la population. Pour faciliter l'obtention d'un tel consensus, la Commission de Venise, dans son précédent avis, a souligné certaines caractéristiques, à la fois procédurales et substantielles, d'une bonne nouvelle constitution : « il semble nécessaire que la nouvelle constitution établisse un équilibre entre les demandes et aspirations concurrentes. Cela nécessite souvent de recourir à un degré plus élevé de généralité dans le langage constitutionnel et à un degré moindre de détail, laissant une flexibilité appropriée dans le texte pour l'interprétation et le développement des principes fondamentaux contenus dans la constitution par les institutions étatiques ordinaires : le parlement, le gouvernement, le pouvoir judiciaire et la Cour constitutionnelle. La Commission de Venise a précédemment exprimé l'avis, à cet égard, que le pouvoir constituant ne devrait pas ' cimenter [...] ses préférences politiques et l'ordre juridique du pays [...] '. Les autorités politiques devraient en général avoir le pouvoir de faire leurs propres choix de politiques économiques, sociales, fiscales, familiales, éducatives, etc. par le biais de majorités simples, sous peine de voir les élections perdre leur sens. Le principe de démocratie exige que seuls les principes constitutionnels les plus fondamentaux et la nomination de certains hauts fonctionnaires (tels que les membres de la Cour constitutionnelle et du Conseil judiciaire, le médiateur...) soient fixés par des exigences de supermajorité (dans la Constitution ou dans des lois organiques), en plus des règles relatives à la modification de la Constitution. » (§ 20). Et de conclure : « Une constitution doit fixer des règles neutres et généralement acceptées pour le processus politique : elle ne fait pas partie du ' jeu politique ' mais fixe les règles pour qu'il soit équitable ; elle constitue un cadre dans lequel les différences politiques et sociales peuvent être harmonisées pour une gouvernance pacifique, stable et constructive du pays au fil du temps. La Constitution devrait

¹⁵ Cfr. Article 144 de la Constitution actuelle.

susciter un sentiment de constitutionnalisme dans la société, le sentiment que la Constitution est véritablement un document fondamental et pas simplement une déclaration politique accessoire » (§ 22).

24. Au Chili, comme dans de nombreux pays, il existe toujours de profonds clivages, au sein de la société et parmi les hommes politiques, sur le contenu et l'interprétation de certains droits et même sur les fonctions propres de l'Etat. Dans ce contexte, la Commission de Venise, tout en reconnaissant que les Etats jouissent d'une large marge d'appréciation pour établir la portée et le niveau de détail des dispositions constitutionnelles, estime important de réitérer sa conviction qu'une constitution ne devrait pas être un programme politique ou législatif pour la majorité politique du moment, mais devrait refléter un accord sur les principes et institutions constitutionnels de base qui doivent être valables à la fois pour le présent et pour les générations futures et qui doivent être appliqués par des majorités politiques différentes.

25. Les solutions maximalistes - c'est-à-dire les textes qui cherchent à intégrer de nombreux choix spécifiques et plus contingents en matière de politique sociale et économique - risquent d'affecter le sens du constitutionnalisme ainsi que le sentiment d'appropriation, et donc de responsabilité, que le peuple et la classe politique chiliens devraient ressentir à l'égard de la prochaine constitution du Chili. Ils sont évidemment moins susceptibles de favoriser un large accord ou l'établissement d'un texte constitutionnel stable et durable.

26. Les solutions maximalistes mettent donc en péril la stabilité constitutionnelle, donc la stabilité sociale, économique et politique, et le « risque aussi de susciter de longs conflits politiques et d'engendrer des tensions inutiles et un coût élevé pour la société le jour où des réformes se révèlent nécessaires »¹⁶. En même temps, comme nous l'avons souligné plus haut, les constitutions excessivement détaillées privent les législateurs, et en fin de compte le peuple, de leur pouvoir légitime de régler les questions sociales, politiques et économiques au fur et à mesure que la société évolue. La modification d'une constitution requiert généralement des procédures complexes et des majorités plus élevées que la modification d'une législation ordinaire. Cependant, les élections sont censées permettre « l'expression de l'opinion du peuple dans le choix du législateur »¹⁷. Le peuple chilien doit avoir le pouvoir, par l'élection démocratique de ses représentants, de décider démocratiquement des questions politiques au fur et à mesure qu'elles se présentent au fil du temps et lorsqu'elles sont mûres pour une décision. « [U]n parlement doit posséder la marge de manœuvre nécessaire pour accompagner les grandes mutations et relever les défis nouveaux que rencontre une société. Le bon fonctionnement d'un système démocratique repose sur sa capacité d'évolution permanente »¹⁸.

27. La Commission de Venise est d'avis que la formulation des questions les plus controversées, si elles sont maintenues dans le futur texte constitutionnel, devrait refléter un compromis acceptable, toutes les parties étant convaincues qu'il ne préjugera pas de la possibilité pour le législateur et les institutions de l'Etat d'adapter son interprétation et son application aux besoins de la société au fil du temps.

28. La Commission de Venise se félicite que la Commission d'experts ait pu adopter à l'unanimité de nombreuses dispositions de l'avant-projet de constitution, malgré d'importantes divergences de vues. Au cours de la visite, la grande majorité des interlocuteurs ont exprimé une évaluation

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)016](#), *Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie*, § 24.

¹⁷ Le droit à des élections libres et équitables, garanti par l'article 25 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables [...] b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs » et par l'article 23 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, est également garanti par l'article 1 du Protocole 3 à la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)016](#), précité, § 24.

positive du texte préparé par la Commission d'experts. La Commission de Venise ne peut que réitérer l'importance absolue de parvenir à un large accord au sein du Conseil constitutionnel, en tant qu'organe représentatif du peuple chilien, en gardant à l'esprit qu'il y a eu un large accord politique pour modifier substantiellement la Constitution en vigueur en premier lieu. Un esprit de compromis authentique, tant de la part de la majorité politique que des forces d'opposition minoritaires, devrait continuer à guider les prochaines étapes, y compris éventuellement la phase devant le comité mixte et le vote final ultérieur du Conseil constitutionnel, au nom du bien commun et de la volonté du peuple chilien dans son ensemble.

B. Le statut des traités internationaux

29. Le Sénat a posé la question suivante à la Commission de Venise : Compte tenu de l'avis précédent, ainsi que des avis et des normes contenus dans les documents CDL-AD(2010)001 et CDL-AD(2016)007, quel est le point de vue de la Commission de Venise sur l'article 5 de l'avant-projet de la Commission d'experts ? La Commission de Venise considère-t-elle que cette norme est conforme aux normes d'un Etat de droit constitutionnel et démocratique ? Les normes d'un État constitutionnel et démocratique exigent-elles que les traités internationaux bénéficient d'une certaine hiérarchie dans les systèmes juridiques nationaux ?

30. L'article 5 du projet de la Commission d'experts dispose : *1. L'exercice de la souveraineté est limité par la dignité de la personne humaine et les droits humains reconnus dans la présente Constitution et dans les traités internationaux ratifiés par l'État du Chili et qui sont en vigueur.*
2. Les règles de droit interne doivent être interprétées d'une manière compatible avec ces traités, en favorisant la protection la plus large de l'individu.
3. La loi détermine la forme et la procédure selon lesquelles l'État se conforme aux jugements rendus par les tribunaux internationaux dont il a reconnu la compétence.

31. Cette disposition ne prévoit pas de hiérarchie ou de relation spécifique entre les traités internationaux et l'ordre juridique interne. En droit comparé, il existe différentes possibilités quant à la hiérarchie et aux effets des traités, y compris les traités internationaux relatifs aux droits humains, par rapport au droit national, en particulier par rapport à la constitution. Ces possibilités incluent un statut supra-constitutionnel des traités internationaux, une position équivalente aux dispositions constitutionnelles, ou un statut infra-constitutionnel (soit au niveau de la législation ordinaire, soit à un niveau intermédiaire entre la constitution et la législation ordinaire)¹⁹. Parallèlement à ces variations, mais indépendamment d'elles, il existe diverses manières légitimes de réglementer constitutionnellement l'applicabilité judiciaire des traités internationaux. Dans certains systèmes constitutionnels, les traités (tous ou seulement certains) sont directement applicables ; dans d'autres, les traités (même lorsqu'ils peuvent avoir le rang hiérarchique d'une disposition constitutionnelle) doivent être incorporés par voie législative dans l'ordre juridique interne avant de devenir directement applicables. Toutes ces options, tant en ce qui concerne la hiérarchie des normes que la question de l'effet direct, peuvent constituer des méthodes valables et légitimes pour mettre les obligations internationales en harmonie avec le droit constitutionnel et d'autres lois nationales. En outre, dans de nombreux systèmes constitutionnels, les traités internationaux peuvent avoir une valeur interprétative pour les normes constitutionnelles sur les droits fondamentaux, ainsi que pour la législation ordinaire qui est pertinente pour le respect par l'État de ses obligations juridiques internationales. Le choix opéré dans le projet de la Commission d'experts met l'accent sur cette dernière approche : plutôt que d'établir une hiérarchie spécifique au sein de l'ordre juridique chilien, l'article 5 § 2 prévoit une règle interprétative (« *les règles de droit interne doivent être interprétées d'une manière compatible avec...* ») qui s'applique à la Constitution et à l'ensemble de l'ordre juridique et soutient l'interprétation la plus favorable aux personnes et à leurs droits. Les partisans d'une telle

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)036](#), *Rapport sur la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans la législation nationale et sur le rôle des juridictions*, §§ 25-28.

approche font valoir qu'elle établit un juste équilibre entre l'importance du respect du droit international et le principe de souveraineté.

32. Dans sa « Liste des critères de l'État de droit », la Commission de Venise a noté que « [l']État de droit n'impose ni le monisme ni le dualisme, mais la règle *pacta sunt servanda* s'applique quel que soit le rapport choisi entre le droit national et international. En tout état de cause, le droit international doit être pleinement mis en oeuvre dans le pays. S'il est intégré dans le droit interne, il a valeur contraignante selon les modalités qui ont été décrites à la section précédente sur la primauté du droit (II.A.2). Ce qui ne veut pas dire toutefois qu'il l'emporte toujours sur la constitution ou la législation ordinaire »²⁰. Cela signifie que quel que soit le choix d'un État, ce qui reste crucial est le respect des articles 26 et 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, c'est-à-dire, respectivement, le principe *pacta sunt servanda*²¹ et le principe selon lequel les États ne peuvent pas invoquer leur droit interne pour justifier le non-respect de leurs obligations en vertu du droit international²².

33. La formulation du projet de la Commission d'experts n'est pas une rareté en droit comparé. L'article 5 § 2 fait écho à d'autres constitutions, dont notamment celles de l'Espagne (article 10 § 2) et du Mexique (article 1 § 2). Dans ce cas, les tribunaux ordinaires et constitutionnels ont le droit d'intégrer le contenu des droits fondamentaux à de nouvelles facultés, matières ou contenus du droit international, à condition que ces contenus supplémentaires n'introduisent pas de limitations ou de restrictions aux droits fondamentaux et n'aillent pas à l'encontre du droit international coutumier et des traités internationaux ratifiés²³. Ce système met l'accent sur le rôle clé des tribunaux pour assurer la protection des droits et libertés fondamentaux en faisant un usage dynamique des pouvoirs qui leur sont conférés par les traités internationaux relatifs aux droits humains et en exerçant le contrôle de la compatibilité de la législation nationale avec ces traités²⁴. Un tel choix reflète également les principes selon lesquels les traités internationaux relatifs aux droits humains sont destinés à établir des normes minimales et qu'ils ne doivent pas nécessairement être figés dans le système primaire (c'est-à-dire constitutionnel) de protection des droits fondamentaux. Les États sont en effet autorisés et même encouragés à prévoir des droits plus étendus dans leur constitution, pour autant qu'ils ne violent pas les obligations minimales du droit international²⁵.

34. Des considérations similaires s'appliquent également à l'article 5 § 3 : de l'avis de la Commission de Venise, ce libellé ne remet pas en cause le devoir de l'État de mettre en œuvre ses obligations de droit international en tant que telles, y compris celles résultant des jugements des tribunaux internationaux ayant compétence sur le Chili. Au contraire, il délègue à la législation nationale la procédure et la manière dont cela doit être fait. Comme indiqué ci-dessus, les États ne peuvent invoquer leur droit interne pour justifier le non-respect des obligations qui leur incombent en vertu du droit international. Cela ne signifie pas pour autant qu'il doit toujours avoir la primauté sur la Constitution ou la législation ordinaire, ou un effet direct dans l'ordre juridique interne. En outre, cette approche du respect des jugements des tribunaux internationaux semblerait conforme à la doctrine du « contrôle de conventionnalité » de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, qui a estimé que « le contrôle de conventionnalité doit être exercé par les juges 'évidemment dans le contexte de leurs sphères de compétence

²⁰ CDL-AD(2016)007, précité, § 48.

²¹ La Commission de Venise note que l'article 61 § 8 du projet de la Commission d'experts (non amendé par le Conseil constitutionnel) prévoit que : « Il ne peut être dérogé aux dispositions d'un traité, ni modifié, ni suspendu que dans les conditions prévues par les traités eux-mêmes ou conformément aux règles générales du droit international ».

²² CDL-AD(2014)036, précité, § 39 ; voir aussi Commission de Venise/BIDDH, [CDL-AD\(2016\)025](#), République kirghize - Avis conjoint approuvé sur le projet de loi « sur l'introduction d'amendements et de changements à la Constitution », § 41.

²³ Voir également l'avis de mars 2022, § 103.

²⁴ *Ibidem*, § 113.

²⁵ CDL-AD(2010)001, précité, §155.

respectives et des règles de procédure correspondantes' »²⁶, et que « la Convention américaine n'impose pas de modèle spécifique pour la réglementation des questions de constitutionnalité et de contrôle de la conformité (*sic*) avec la Convention »²⁷.

35. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise estime que l'article 5 du projet de la Commission d'experts est conforme aux normes internationales.

36. La Commission de Venise note que le Conseil constitutionnel a légèrement modifié cet article, qui se lit désormais comme suit : « 1 : *La Constitution, en tant que norme suprême du système juridique, établit comme limite à l'exercice de la souveraineté le respect des droits essentiels qui émanent de la nature humaine, reconnus par cette Constitution, ainsi que par les traités internationaux ratifiés par le Chili et qui sont en vigueur. Les organes de l'État ont le devoir de respecter, de protéger et de garantir ces droits.* 2. *Les règles de droit interne doivent être interprétées de manière compatible avec la Constitution, en tenant compte des dispositions relatives aux droits et libertés des traités sur les droits humains ratifiés par le Chili et en vigueur. Les dispositions de ces traités seront distinguées des autres instruments internationaux qui peuvent aider les États à les comprendre et à les appliquer, mais qui ne sont pas juridiquement contraignants.* 3. *La loi déterminera la forme et la procédure d'exécution des sentences prononcées par les tribunaux internationaux dont le Chili a reconnu la compétence* ». Ainsi, le projet du Conseil constitutionnel met davantage l'accent sur la suprématie de la Constitution (*norme suprême du système juridique*) et vise à distinguer les traités relatifs aux droits humains des instruments de soft law. En ce qui concerne la règle d'interprétation à appliquer, le nouveau projet prévoit que les règles de droit interne doivent être interprétées de manière compatible avec la Constitution, en tenant compte des *dispositions relatives aux droits et libertés des traités sur les droits humains ratifiés par le Chili* (soulignement ajoutée). La Commission de Venise rappelle que cette formulation doit être interprétée conformément à la troisième « base institutionnelle » contenue dans l'article 154 de la Constitution, qui établit que « *[l]a souveraineté est limitée par la dignité de la personne humaine et les droits humains reconnus dans les traités internationaux ratifiés par l'Etat du Chili et qui sont en vigueur* », et à la lumière des principes de droit international énoncés ci-dessus. En appliquant la même analyse détaillée ci-dessus au projet amendé du Conseil constitutionnel, la Commission de Venise estime que les dispositions continuent d'être conformes aux normes internationales.

C. Le système électoral

37. Au cours de sa visite à Santiago du Chili, la délégation de la Commission de Venise a été informée d'une préoccupation très répandue, au-delà des clivages idéologiques, concernant la fragmentation du système politique et le phénomène du « *transfuguismo* » (c'est-à-dire le passage d'un parti politique ou d'un groupe parlementaire à un autre) ; plusieurs nouvelles propositions visent en effet à atténuer ce problème. Un groupe de questions posées par le Sénat chilien concerne le système électoral²⁸ et la réglementation des partis politiques :

- S'il est décisif et essentiel qu'un texte constitutionnel consacre les détails des règles électorales d'un ordre juridique, ou s'il doit établir certains principes directeurs à

²⁶ [Employés du Congrès licenciés \(Aguado - Alfaro et al.\) c. Pérou](#), arrêt relatif aux exceptions préliminaires, au fond, aux réparations et aux frais, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C) No. 158, (24 nov. 2006), § 128 ; voir aussi [Gelman c. Uruguay](#), arrêt sur le fond et la réparation, Ct. interam. Ct. H.R. (24 février 2011), en particulier le § 239 : « [le] contrôle de la conformité à la Convention [...] est une fonction et une tâche de toute autorité publique (soulignement ajouté) et pas seulement du pouvoir judiciaire ».

²⁷ [Liakat Ali Alibux c. Suriname](#), arrêt relatif aux exceptions préliminaires, fond, réparations et aux frais, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C) No. 276 (30 janv. 2014), § 124.

²⁸ Une question générale concernait également la réglementation sur les partis politiques dans le cadre d'une analyse comparative ; la Commission de Venise ne peut toutefois pas fournir une évaluation aussi large de cette question complexe dans le temps très limité dont elle dispose ; la Commission reste à la disposition des autorités chiliennes pour les aider dans l'élaboration future de la législation pertinente.

développer par des règles infra-constitutionnelles ; et s'il est préférable de répartir les représentants des citoyens, notamment à la Chambre des députés, proportionnellement aux habitants d'un territoire donné ;

- S'il est conforme aux normes d'un État de droit constitutionnel et démocratique de fixer un seuil électoral pour résoudre les problèmes liés à la fragmentation politique ;
- Si les mécanismes visant à établir la parité hommes-femmes dans l'attribution des fonctions électives sont compatibles avec les normes d'un État de droit constitutionnel et démocratique, en particulier avec le principe démocratique de l'égalité de suffrage ;
- Si la perte d'un siège par un député qui démissionne ou est exclu de son parti est conforme aux normes d'un État de droit constitutionnel et démocratique.

La Commission de Venise ne peut, dans les délais actuels, apporter des réponses complètes à chacune de ces questions ; elle s'efforcera d'apporter des éléments de réponse susceptibles de contribuer utilement aux discussions au Chili.

1. Le choix du système électoral

38. La Commission de Venise a toujours estimé que le choix d'un système électoral est une décision souveraine d'un Etat par le biais de son système politique. Tout système électoral peut donc être choisi dès lors qu'il est conforme aux normes garantissant notamment le suffrage universel, égal, libre et secret, et dès lors qu'il garantit et rend effective la libre expression de la volonté des électeurs. « Deux intérêts différents sont en jeu et doivent être mis en balance : respecter autant que possible le principe de représentation (qui est consacré par le principe de proportionnalité) ou favoriser la création de majorités, en laissant la principale coalition politique gouverner. Les deux principes électoraux, majoritaire et proportionnel, ainsi que leur combinaison dans un système mixte sont des choix légitimes et il appartient à la classe politique de faire son choix »²⁹.

39. En ce qui concerne la répartition des sièges entre les circonscriptions, le Code de bonne pratique en matière électorale de la Commission de Venise stipule que, pour garantir l'égalité des voix, l'écart maximal par rapport au critère de répartition ne devrait pas dépasser 10 % et ne devrait certainement pas excéder 15 %, sauf dans des circonstances particulières (par exemple, la protection d'une minorité concentrée ou d'une entité administrative peu peuplée)³⁰.

2. Le degré d'ancrage constitutionnel d'un système électoral

40. La Commission de Venise rappelle que « le choix d'un système électoral et d'une méthode d'attribution des sièges reste une question constitutionnelle sensible et doit être pesé avec soin, et notamment faire l'objet d'un large consensus parmi les partis politiques. Même si toute démocratie est souveraine dans la détermination de son système électoral, il convient de partir du principe que ce système doit refléter la volonté du peuple. En d'autres termes, les citoyens doivent avoir confiance dans le système choisi et dans sa mise en oeuvre. »³¹.

41. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise stipule que « [à] l'exception des règles techniques et de détail – qui peuvent avoir un caractère réglementaire –, les règles du droit électoral doivent avoir au moins rang législatif » et que « [l]es éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)021](#), *Avis sur la législation électorale du Mexique*, § 17.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), *Code de bonne conduite en matière électorale - Lignes directrices et rapport explicatif*, 2.2.

³¹ Commission de Venise/BIDDH, [CDL-AD\(2016\)019](#), *Arménie - Avis conjoint sur le projet de code électoral du 18 avril 2016*, § 27.

constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire »³². En outre, la Commission de Venise a toujours soutenu que toute modification importante de la législation électorale nécessite un débat public approfondi et une consultation non seulement des partis politiques représentés au Parlement, mais aussi d'autres acteurs concernés en dehors du Parlement et de la société civile, afin d'aboutir à un large consensus. Les réformes électorales, en particulier celles de nature fondamentale, comme celles qui impliquent un changement de système électoral, devraient être guidées par les intérêts des électeurs et éviter de donner l'impression de favoriser un acteur politique³³.

42. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise est d'avis que les caractéristiques fondamentales du système électoral (y compris, en principe, le système proportionnel)³⁴, ainsi que les garanties d'indépendance de l'organe d'administration des élections et de la justice, le cas échéant³⁵, peuvent être incluses dans la Constitution, tandis que les autres questions et le développement de ces principes constitutionnels (y compris, en principe, les seuils électoraux) peuvent être mieux réglementés par la législation, en particulier dans les lois organiques ou qualifiées, afin de s'assurer qu'ils reflètent un large accord entre les forces politiques³⁶.

43. La Constitution devrait également contenir le principe de l'égalité des sexes et les garanties des droits des peuples indigènes, afin que les exceptions au principe de l'égalité des voix et les mesures d'action positive dans ces domaines aient une base constitutionnelle explicite.

3. Seuils électoraux

44. L'article 58 § 4 du projet de constitution de la Commission d'experts et l'article 57 § 4 du projet du Conseil constitutionnel prévoient notamment que seuls les partis politiques ayant obtenu au moins 5 % des suffrages valablement exprimés au niveau national sont habilités à participer à l'attribution des sièges à la Chambre des députés. Une proposition est en cours de discussion pour permettre des coalitions pré-électorales et même post-électorales visant à atteindre ce seuil.

45. Les seuils de représentation - c'est-à-dire la part minimale de votes valides que les partis doivent obtenir pour participer à la répartition des sièges - visent principalement à éviter la fragmentation des partis et à permettre des gouvernements stables en excluant les partis mineurs lors de la conversion des votes en sièges. Cet objectif est légitime. Toutefois, du point de vue de l'inclusion, des seuils légaux élevés, en particulier au niveau national, peuvent être problématiques³⁷. En Europe, les seuils de 5 % sont les plus courants. En outre, les effets du seuil dépendent non seulement du pourcentage, mais aussi du niveau et du stade d'application. En outre, dans les systèmes proportionnels, selon la taille de la circonscription, il peut exister des seuils naturels qui sont plus élevés que le seuil électoral³⁸.

³² CDL-AD(2003)023rev2-cor, précité, II.2 a.

³³ Commission de Venise/BIDDH, [CDL-AD\(2017\)012](#), *République de Moldova - Avis conjoint sur les projets de loi modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement)*, § 11.

³⁴ Le Conseil constitutionnel a supprimé l'article 58 § 1 (système proportionnel) du projet de constitution.

³⁵ CDL-AD(2022)031, précité, § 65.

³⁶ En effet, l'article 81 du projet de la Commission d'experts et l'article 80 § 2 du projet du Conseil constitutionnel prévoient que la loi électorale doit être approuvée à une majorité qualifiée de 4/7. L'article 81 § 2 des deux projets prévoit que "Les normes juridiques auxquelles la Constitution confère le caractère de loi électorale ou qui développent le système électoral public, ou les systèmes électoraux applicables aux fonctions d'élection populaire, requièrent pour leur approbation, modification ou abrogation le vote conforme des quatre-septièmes des députés et sénateurs en exercice".

³⁷ L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe recommande que le seuil ne dépasse pas 3 %.

³⁸ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)023](#), *Rapport sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe - Etude de synthèse sur certains défis et problèmes récurrents*, avec références ; pour le concept de « seuil naturel », c'est-à-dire le pourcentage de voix nécessaire pour obtenir un siège au niveau d'une circonscription, qui dépend principalement de la magnitude moyenne de la

4. Égalité entre les hommes et les femmes

46. L'article 4 § 2 du projet de la Commission d'experts prévoit : « *La loi assure l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives et favorise leur égale participation aux différents domaines de la vie nationale. L'Etat garantit l'exercice de la participation politique des femmes* ». Les termes de cette disposition sont à la fois impératifs (la loi « assure l'égal accès », l'État « garantit l'exercice de la participation politique des femmes ») et programmatiques (« promeut l'égale participation »)³⁹.

47. L'article 3 § 2 du projet du Conseil constitutionnel prévoit : « *La loi favorisera l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions d'élection populaire, ainsi que leur participation dans des conditions d'égalité aux différents domaines de la vie nationale. L'État garantit l'exercice de la participation politique des femmes.* »

48. La Commission de Venise note que l'égalité des chances est garantie au Chili par l'article 4 § 5 de la loi organique n° 18.700 sur les votes populaires et les scrutins⁴⁰, qui prévoit que sur le nombre total de déclarations de candidatures aux postes de députés ou de sénateurs déclarées par les partis politiques, qu'ils aient ou non conclu un accord, ni les candidats masculins ni les candidats féminins ne peuvent dépasser soixante pour cent du total respectif. Toutefois, aucun système de « fermeture éclair » n'est prévu. En 2021, 55 femmes ont été élues à la Chambre des députés (sur 155, soit 35,5 %). 12 femmes (sur 50, soit 24%) ont été élues au Sénat⁴¹.

49. Selon les normes internationales en matière de droits humains (y compris le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes), l'État a l'obligation d'assurer la participation égale des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique. Dans la déclaration et la plate-forme d'action de Beijing (1995), les États ont convenu d'adopter des mesures permettant de « rééquilibrer la proportion d'hommes et de femmes dans les organes et commissions gouvernementaux, les administrations publiques et les services judiciaires »⁴². En outre, l'Assemblée générale du Parlement latino-américain a conclu que l'un des mécanismes garantissant l'égalité entre les hommes et les femmes est l'établissement de lois reconnaissant la pertinence de la parité hommes-femmes, en tant que principe démocratique, qui permet son application dans tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) et dans l'ensemble de la structure de l'État⁴³.

50. Il n'existe pas de normes internationales détaillées sur la manière de garantir la parité entre les sexes. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise prévoit que « [l]es règles juridiques imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe

circonscription, voir [CDL-AD\(2008\)037](#), *Rapport comparatif sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement*, §§ 15 et suivants.

³⁹ Dans la tradition chilienne et à l'heure actuelle, les listes électorales admettent le vote préférentiel. Lors des élections à la Convention et au Conseil constitutionnel, il a fallu, après l'élection, procéder à un réajustement des représentants élus afin de respecter la règle de la parité des résultats (*paridad de salida*). Certains de ces réajustements ont entraîné l'annulation de l'élection de certains candidats qui avaient obtenu un plus grand nombre de voix, en faveur d'autres candidats du sexe opposé qui avaient obtenu moins de voix ; la plupart des candidats désavantagés par cette exigence de parité des résultats étaient des femmes.

⁴⁰ Disponible [ici](#) (en espagnol uniquement).

⁴¹ IPU Parline, *Classement mensuel des femmes dans les parlements nationaux*, disponible [ici](#).

⁴² Nations unies, [A/CONF.177/20/Rev.1](#), *Rapport de la quatrième conférence mondiale sur les femmes*, Beijing, 4-15 septembre 1995. Objectif stratégique G.1., § 190.a.

⁴³ [Resolución sobre la participación política de las mujeres dictada en la XXIX Asamblea General del Parlamento Latinoamericano](#) (2013) y [Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria](#) (2014) (en espagnol uniquement).

parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires à l'égalité du suffrage, si elles ont une base constitutionnelle »⁴⁴. Et dans le rapport explicatif, la Commission de Venise développe l'idée : « 10. L'égalité en matière électorale comprend divers aspects. Certains relèvent de l'égalité de suffrage, valeur commune au continent [européen], d'autres vont plus loin et ne peuvent pas être considérés comme la traduction d'une norme générale. Les principes qui doivent être respectés dans tous les cas sont l'égalité de décompte, l'égalité de la force électorale et l'égalité des chances. Par contre, l'égalité des résultats, par la représentation proportionnelle des partis ou des sexes, par exemple, ne peut être imposée. » Plus loin, le texte ajoute : « 24 : S'il existe une base constitutionnelle spécifique, il est envisageable d'adopter des règles garantissant un certain équilibre des deux sexes dans les organes élus, voire une représentation paritaire. En l'absence d'une telle base constitutionnelle, ces dispositions pourraient être considérées comme contraires au principe d'égalité et à la liberté d'association. 25. La portée de ces règles dépend par ailleurs du système électoral. Dans un système de listes bloquées, la parité est imposée si le nombre d'hommes et de femmes en position éligible est le même. Par contre, si le vote de préférence ou le panachage sont possibles, il n'est pas certain que l'électeur fera le choix de candidats des deux sexes, et on peut au contraire se retrouver avec une composition déséquilibrée de l'organe élu, voulue par l'électeur ».

51. Plus récemment, la deuxième édition des lignes directrices de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques⁴⁵ fait également référence aux candidatures et aux candidats : « Les quotas électoraux obligatoires varient selon le système électoral en question, allant de 15 % à 50 %. Certains pays prévoient des pourcentages pour le sexe moins représenté ou des emplacements spécifiques dans l'ordre des listes de partis » (§ 168). Et elle inclut des règles pour éviter une interprétation erronée de la règle contre la parité : « La législation relative aux partis politiques peut être adoptée pour promouvoir l'objectif selon lequel les femmes et les hommes ont réellement une chance égale de se porter candidats et d'être élus. Les pays dont le système électoral est basé sur la représentation proportionnelle et les listes de partis peuvent introduire des mesures temporaires spéciales, qui favoriseraient une forte proportion de femmes candidates, mais aussi une règle de classement, comme un système « fermoir », où les candidats masculins et féminins s'alternent, ou encore où un candidat sur trois de la liste est issu du sexe le moins représenté. De telles règles de classement éliminent le risque que les femmes soient placées trop bas sur les listes des partis pour avoir une véritable chance d'être élues. Il est également conseillé de promouvoir le fait que si une candidate retire sa candidature, elle soit remplacée par une autre femme » (§ 188).

52. La Commission de Venise a fait valoir que « les exigences les plus strictes en matière de sélection des candidats par les partis politiques sont celles qui visent à garantir une représentation égale des sexes »⁴⁶. Par exemple, l'introduction de quotas peut constituer une alternative viable pour accroître la représentation des femmes⁴⁷.

53. La manière de garantir cette égalité est une décision souveraine de l'État. La Commission de Venise a souligné qu'il existe une grande variété de facteurs socio-économiques, culturels et politiques qui peuvent entraver ou faciliter l'accès des femmes au parlement. Parmi les facteurs institutionnels de la politique, le système électoral et les quotas de femmes peuvent fortement influencer la représentation parlementaire des femmes. Par rapport aux nombreux obstacles structurels et culturels à la représentation des femmes, le système électoral peut être modifié plus facilement et des règles de quotas peuvent être adoptées si cela est politiquement souhaité.

⁴⁴ CDL-AD(2003)023rev2-cor, précité, I.2.5. Voir également [CDL-AD\(2006\)020](#), *Déclaration relative à la participation des femmes aux élections*.

⁴⁵ Commission de Venise/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques - deuxième édition*.

⁴⁶ [CDL-AD\(2015\)020](#), *Rapport sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques*, § 43.

⁴⁷ *Ibidem*, § 44.

Les réformes électorales constituent donc une option viable pour accroître la représentation des femmes.

54. Il est difficile de formuler des recommandations générales sur la manière d'atteindre la parité entre les sexes. Les systèmes de représentation proportionnelle tendent à favoriser une plus grande proportion de femmes dans les parlements que les systèmes majoritaires ou pluralistes. Plus les circonscriptions et les partis sont grands, plus les femmes ont de chances d'être nommées et élues. Dans les systèmes proportionnels à listes fermées, comme les partis politiques déterminent l'ordre de présentation des candidats, ils peuvent placer les candidates à des positions suffisamment élevées pour garantir leur élection, alors que dans les systèmes à listes ouvertes, les électeurs déterminent la position de chaque candidat sur la liste qu'ils composent.

55. De l'avis de la Commission de Venise, il convient d'établir une distinction entre la parité entre les sexes parmi les candidats et la redistribution des sièges parlementaires. Si les dispositions qui exigent une certaine parité entre les sexes parmi les candidats désignés par les partis sont parfaitement acceptables, une approche plus restrictive devrait être adoptée en ce qui concerne la redistribution des sièges parlementaires, car elle pourrait avoir pour effet d'altérer la volonté du corps électoral et, par conséquent, le principe démocratique⁴⁸.

5. Franchissement de paliers et perte de mandats

56. Le projet de la Commission d'experts prévoit (article 72 §§ 10 et 11) qu'un sénateur ou un député qui démissionne de son parti politique ou qui est sanctionné par l'exclusion du parti qui a présenté sa candidature, cesse d'exercer son mandat. Le projet du Conseil constitutionnel prévoit (article 70 § 10) que le sénateur ou le député qui démissionne du parti politique qui avait déclaré sa candidature cesse d'exercer son mandat. Le remplaçant du siège serait proposé par le parti politique lui-même. Ces mesures visent à répondre à la préoccupation générale déjà mentionnée au Chili concernant la fragmentation politique au sein du Congrès et le *transfuguismo*.

57. La Commission de Venise est favorable au mandat libre et indépendant des représentants élus⁴⁹, ce qui signifie que « le député peut changer d'allégeance partisane (ou « passer de l'autre côté ») ou devenir indépendant sans risquer de perdre son mandat. Le mandat libre implique également qu'il y a de la place pour un vote dissident, sans franchissement définitif de la ligne de démarcation »⁵⁰. La Commission de Venise a donc toujours soutenu que « la perte du statut de membre du parlement en raison d'un changement d'affiliation ou de parti est contraire au principe d'un mandat libre et indépendant »⁵¹, car « les députés sont censés représenter le peuple et non les partis »⁵². En outre, elle a estimé que « priver des représentants légalement élus de leur mandat au parlement en raison de leur affiliation politique, ce qui inclut le choix de

⁴⁸ Par exemple, dans le cas de l'Espagne (article 44 bis de la LOREG) : Le Congrès et chaque Assemblée doivent avoir une « *composición equilibrada de mujeres y hombres* ». Cela signifie un minimum de 40% de chaque sexe dans l'ensemble de la liste et dans chaque section de 5 candidats. Pour le Sénat (liste ouverte) : chaque liste doit également avoir une composition équilibrée.

⁴⁹ Pour une analyse du mandat impératif, voir : Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)027](#), *Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires*.

⁵⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), *Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste de critères*, § 51.

⁵¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)026](#), *Ukraine - Avis sur les amendements au règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine*, § 32 ; [CDL-AD\(2019\)029](#), *Ukraine - Mémoire d'amicus curiae pour la Cour constitutionnelle d'Ukraine sur le projet de loi 10257 relatif à la cessation anticipée du mandat d'un député*, § 24.

⁵² Commission de Venise, [CDL-AD\(2005\)015](#), *Avis sur la loi relative aux amendements à la Constitution de l'Ukraine adoptée le 8.12.2004*, § 12.

refuser d'adhérer à des partis ou à des factions politiques, constitue une ingérence dans le choix du corps législatif par le peuple »⁵³.

58. Toutefois, la Commission de Venise a reconnu que « les changements fréquents et soudains d'affiliation à des partis politiques par des membres du parlement peuvent être problématiques pour la stabilité politique, et que les Etats peuvent adopter certaines mesures juridiques pour empêcher le franchissement de seuil ou la violation de la discipline de parti. La Commission a néanmoins déclaré que ces mesures doivent être proportionnées et a constamment mis en garde contre la cessation du mandat pour cause de franchissement de seuil »⁵⁴. Pour la Commission de Venise, « [d]e graves infractions à [la discipline de parti] peuvent entraîner l'exclusion du groupe parlementaire et/ou du parti politique concerné, avec perte des fonctions spéciales et privilèges associés à l'appartenance audit groupe ou parti ; mais elles ne devraient pas entraîner la révocation du mandat parlementaire. Cependant, de fréquents changements d'affiliation politique vont à l'encontre de la volonté des électeurs, et il est donc légitime [de mettre en place des contre-mesures] [...] »⁵⁵. Ces contre-mesures pourraient inclure : des règles plus strictes pour la création de partis politiques ; l'interdiction pour un député de changer de groupe ou de *bancada* ou d'être admis dans un groupe pendant la période où la législature est en cours ; l'appartenance au groupe mixte par défaut en cas de défection ; une réduction du financement public ; ou des accords politiques entre les partis.

59. L'article 72 §§ 10 et 11 du projet de la Commission d'experts et l'article 70 § 10 du projet du Conseil constitutionnel ne sont donc pas, selon la Commission, conformes aux normes d'un État de droit constitutionnel et démocratique.

D. Contrôle ex ante de la constitutionnalité

60. Le Sénat a également posé la question suivante : Est-il contraire aux normes d'un État constitutionnel et démocratique de disposer d'un modèle de contrôle ex ante de la constitutionnalité ? Si ce n'est pas le cas, quelles sont les limites à prendre en compte dans sa conception ?

61. Le projet de la Commission d'experts prévoit deux types de contrôle (procédural) *ex ante*⁵⁶. Le premier s'applique aux violations de procédure ou de compétence qui pourraient survenir lors de l'élaboration des projets de loi, des réformes constitutionnelles et des traités internationaux (article 169(a) du projet de la Commission d'experts). Dans ce cas, si la question est confirmée par le Tribunal constitutionnel (à la majorité des 2/3 des membres présents), le Tribunal constitutionnel renvoie l'affaire à la Chambre concernée pour qu'elle corrige le vice. Si le projet de loi a déjà été expédié, un comité mixte est constitué pour proposer la forme et la manière d'y remédier, selon la procédure prévue à l'article 85 § 1⁵⁷. La demande au Tribunal constitutionnel ne suspend pas l'examen du projet de loi, mais la partie contestée du projet ne peut être

⁵³ CDL-AD(2019)029, précité, § 26.

⁵⁴ *Ibidem*, § 27.

⁵⁵ CDL-AD(2019)015, précité, § 52.

⁵⁶ La Constitution *actuellement* en vigueur prévoit deux types de contrôle (substantiel) *ex ante* : le premier, obligatoire, sur la constitutionnalité des lois qui interprètent toute disposition de la Constitution, des lois organiques constitutionnelles et des règles d'un traité portant sur des matières propres à ce dernier, avant leur promulgation (article 93 § 1) ; le second, facultatif, sur les questions de constitutionnalité qui se posent au cours de l'examen des projets de loi ou de réforme constitutionnelle et des traités soumis à l'approbation du Congrès (article 93 § 3).

⁵⁷ L'article 85 § 1 du projet de la Commission d'experts est libellé comme suit : « Le projet de loi rejeté dans son ensemble par la Chambre de révision est examiné par une commission mixte composée d'un nombre égal de députés et de sénateurs, qui propose la forme et la manière de résoudre les difficultés. Le projet de la commission mixte est renvoyé à la Chambre d'origine et la majorité des membres présents de cette dernière et de la Chambre de révision est requise pour son approbation ».

promulguée tant que le vice n'a pas été corrigé, sauf s'il s'agit du projet de loi budgétaire ou du projet de loi relatif à la déclaration de guerre proposé par le Président de la République.

62. Le second cas concerne les conflits de compétence pour les projets de loi qui relèvent de l'initiative exclusive du Président de la République (article 169(b) du projet de la Commission d'experts). Le projet prévoit en outre un avis consultatif non contraignant sur les questions constitutionnelles de fond qui se posent au cours du processus d'approbation des projets de loi et des traités internationaux par le Congrès, à la demande du Président de la République, de l'une des deux Chambres ou d'un tiers des membres des deux Chambres dans leur ensemble (article 169(c)). La Commission de Venise a été informée que l'élimination du contrôle *ex ante* obligatoire et facultatif actuellement prévu par la Constitution visait à répondre aux préoccupations exprimées par une grande partie du spectre civique et politique concernant la politisation du Tribunal constitutionnel.

63. Le projet du Conseil constitutionnel a remplacé l'avis consultatif prévu à l'article 169 (c) par (en pratique, en réintroduisant) un troisième cas de contrôle facultatif contraignant *ex ante* (substantif) (article 173 (a) révisé), sur les questions constitutionnelles qui se posent lors de l'adoption des projets de loi et des traités internationaux par le Congrès. Un jugement d'inconstitutionnalité dans ce cas requiert une majorité des trois cinquièmes des membres présents du Tribunal constitutionnel. Ce contrôle peut être demandé par le président de la République ou par la majorité des membres présents de l'une ou l'autre des deux chambres (ou 1/3 de l'ensemble des membres des deux chambres). Il ne peut être formulé que dans les dix jours suivant le dépôt du projet de loi, même si celui-ci a déjà été publié. Au cas où le Président de la République présenterait des observations conformément à l'article 87 de la Constitution⁵⁸, l'examen de la requête par le Tribunal constitutionnel sera suspendu.

64. Les amendements adoptés par le Conseil constitutionnel prévoient également que les autres types de contrôle *ex ante* (procédural) des projets de loi, des traités internationaux et des révisions constitutionnelles seront décidés à la majorité simple des membres du Tribunal en exercice. La procédure décrite au paragraphe 61 ci-dessus (renvoi de l'affaire par le Tribunal constitutionnel à la Chambre concernée pour rectifier le vice de procédure/compétence et constitution éventuelle d'un comité mixte) est maintenue dans le projet du Conseil constitutionnel.

65. Dans son avis de mars 2022, la Commission de Venise a déclaré que, si la forme paradigmatique du contrôle juridictionnel est *ex post*, il existe néanmoins au moins quelques mécanismes de contrôle *a priori* dans de nombreux systèmes. Il appartient aux États de décider, conformément à leurs propres traditions constitutionnelles et à leurs besoins spécifiques, quels organes, et dans quelle mesure, sont autorisés à effectuer un contrôle *a priori* et qui devrait avoir le droit d'en prendre l'initiative⁵⁹.

66. Cependant, les États doivent être prudents. Il existe en effet un risque de dépasser les barrières de la séparation des pouvoirs lors de l'application du contrôle constitutionnel *ex ante* (à moins que le contrôle *ex ante* ne soit exercé par une commission parlementaire). L'organe chargé de ce contrôle constitutionnel travaille en effet à proximité du processus législatif et le résultat du contrôle peut avoir des effets politiques considérables.

⁵⁸ L'article 87 prévoit, *entre autres*, que si le Président de la République désapprouve un projet de loi voté par le Parlement, il le renvoie à la Chambre d'origine avec les observations appropriées dans un délai de trente jours. Les Chambres approuvent les observations et, si elles le font, le projet de loi a force de loi et est renvoyé au Président de la République pour promulgation. Si les deux Chambres rejettent tout ou partie des observations et insistent, à la majorité des deux tiers de leurs membres présents, sur tout ou partie du projet de loi qu'elles ont approuvé, celui-ci est renvoyé au Président de la République pour promulgation.

⁵⁹ Avis de mars 2022, § 56.

67. La Commission de Venise est d'avis qu'une distinction devrait être faite entre le contrôle constitutionnel *ex ante* a) des traités internationaux b) des amendements constitutionnels (en particulier lorsque la constitution comprend une disposition relative à des dispositions ou principes non modifiables ou diverses procédures d'amendement) et c) des lois ordinaires. Le contrôle substantiel judiciaire de c) est problématique et ne devrait être autorisé, le cas échéant, qu'après l'approbation du projet de loi par le parlement. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise considère qu'il est légitime pour le Chili de maintenir un contrôle facultatif (matériel) *ex ante* de la constitutionnalité des traités internationaux. En effet, à la lumière des considérations faites ci-dessus concernant la place des traités internationaux dans l'ordre juridique chilien, la Commission considère que la réintroduction d'un contrôle substantiel *ex ante* de leur constitutionnalité est d'une importance fondamentale : comme indiqué ci-dessus, l'un des principaux objectifs du contrôle *ex ante* est de prévenir l'incompatibilité entre la Constitution et les traités internationaux. Lorsque le Tribunal constitutionnel constate une contradiction entre un droit constitutionnel et un traité international relatif aux droits humains, l'État devrait choisir entre réformer la Constitution pour ratifier et respecter le traité, ou ne pas ratifier le traité du tout.

68. En ce qui concerne les risques éventuels de politisation des travaux du Tribunal constitutionnel, la Commission de Venise estime que le contrôle *ex ante* prévu dans le projet du Conseil constitutionnel répond suffisamment à ce risque : (i) en prévoyant que le contrôle *ex ante* n'a lieu qu'après l'approbation finale de la loi et/ou l'envoi de la communication informant de l'approbation du traité par le Congrès national ; (ii) en prévoyant un groupe restreint d'initiateurs ; (iii) en donnant la possibilité à un groupe minoritaire au Parlement de déclencher un tel contrôle⁶⁰ ; (iv) en prévoyant un quorum plus élevé pour le contrôle constitutionnel *ex ante* (substantiel). Sur ce dernier point, la majorité des deux tiers prévue dans le projet de la Commission d'experts pour demander la révision semble excessive. De l'avis de la Commission, une majorité des trois cinquièmes (à la fois pour le contrôle substantiel et formel) est raisonnable.

69. Les avantages et les risques liés au contrôle constitutionnel *ex ante* sont également étroitement liés à la composition et au mode d'élection des membres du Tribunal constitutionnel⁶¹. Le projet de la Commission d'experts propose de réduire le nombre de membres de 10 à 9. Le projet du Conseil constitutionnel porte ce nombre à 11, avec une division en deux chambres⁶². La Commission de Venise se félicite du nombre *impair* de juges. Cela permettra au Président de se concentrer sur ses tâches administratives et évitera le problème d'une égalité des voix et d'une voix prépondérante controversée du Président⁶³. De plus, cela permettra aux chambres de fonctionner avec un minimum de 5 juges, ce qui donne suffisamment de légitimité aux décisions prises à la majorité. Toutefois, avec deux chambres, le risque de contradictions et d'incohérences jurisprudentielles augmente. Dans une telle structure, il serait donc préférable d'avoir également la possibilité que certaines décisions soient prises par le Tribunal plénier, lorsqu'une harmonisation de la jurisprudence peut s'avérer nécessaire.

70. Tant le projet de la Commission d'experts que celui du Conseil constitutionnel remplacent le système « distributif » actuel de nomination/élection des membres⁶⁴ par un système

⁶⁰ CDL-AD(2019)015, précité, § 117 (« *La possibilité de contrôle de constitutionnalité des lois et projets est un choix politique ; mais lorsqu'elle existe, il y a de bonnes raisons pour qu'un groupe minoritaire du parlement soit habilité à en faire usage (CDL-AD(2002)16, § 46, Résolution 1601 (2008) de l'APCE, § 2.7.1-2 :)* »). Voir aussi [CDL-AD\(2003\)14](#), *Avis sur le projet de loi sur l'Assemblée nationale de la République du Bélarus*, § 29 (« *Il faudrait prévoir que la Cour constitutionnelle peut être saisie à la demande, par exemple, d'un tiers ou d'un quart des députés* »).

⁶¹ « Cour » constitutionnelle dans la proposition de la Commission d'experts.

⁶² Article 170 du projet du Conseil constitutionnel.

⁶³ Commission de Venise, [CDL-STD\(1997\)020](#), *La composition des cours constitutionnelles*, p. 20. Voir aussi, *mutatis mutandis*, [CDL-AD\(2018\)011](#), *Serbie - Avis sur les projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire*, § 59.

⁶⁴ Article 92 de la Constitution : (a) trois membres nommés par le Président de la République ; (b) quatre membres votés par le Congrès (deux par le Sénat et deux soumis par la Chambre des députés au vote

« successif ». Ce système, conçu à l'article 166 du projet de la Commission d'experts, prévoit les étapes suivantes : (a) la Cour suprême, après un concours public, établit une liste dûment motivée, lors d'une session spécialement convoquée à cet effet et lors d'un scrutin unique ; (b) le Président de la République établit une liste de deux candidats, à partir de la liste proposée par la Cour suprême, à soumettre au Sénat ; (c) le Sénat, après une audition publique, choisit un candidat parmi les deux proposés, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres en exercice ; (e) Si, pour la deuxième fois, aucun candidat n'atteint le quorum au Sénat, la Cour suprême procède à un tirage au sort parmi les quatre candidats qui ont été proposés en binôme par le Président de la République. Le processus de nomination doit être engagé quatre-vingt-dix jours avant que le titulaire à remplacer ne quitte ses fonctions.

71. La Commission de Venise note qu'un système aussi complexe prévoit formellement l'implication des trois branches du pouvoir dans la sélection des juges constitutionnels. En outre, en prévoyant que le processus de nomination commence 90 jours avant la fin du mandat du titulaire, et en envisageant (dans le projet du Conseil constitutionnel) une période de 30 jours pour que chaque acteur achève ses tâches constitutionnelles, les rédacteurs visaient clairement à éviter les impasses indéfinies. Néanmoins, et malgré l'existence d'une majorité qualifiée suffisamment élevée au Sénat, la Commission de Venise considère que dans un système présidentiel comme celui du Chili, il serait préférable, et garantirait une plus grande légitimité démocratique⁶⁵, de maintenir le système distributif, comme celui qui est actuellement en place, qui répartit les pouvoirs électifs ou de nomination entre les trois branches principales du pouvoir. En effet, en concentrant les pouvoirs substantiels entre les mains du Président (qui soumet au Sénat une liste de deux membres sur une liste de cinq), les juges risquent d'être perçus comme une expression forte de la volonté politique, en particulier dans le cas où le Président et le Sénat sont de la même tendance politique. La Commission a en effet déclaré que la nomination des juges constitutionnels par différentes institutions de l'État a l'avantage de protéger la nomination d'une partie des membres des acteurs politiques⁶⁶. En outre, la Commission considère que le système distributif est plus simple et plus rapide, chaque branche du pouvoir assumant sa propre responsabilité dans la nomination/élection des juges. Afin de remédier aux blocages⁶⁷ qui pourraient résulter de la forte majorité qualifiée requise pour l'élection des juges par le Congrès (2/3 dans le système actuel), la Commission de Venise considère qu'il est essentiel d'introduire dans la nouvelle constitution du Chili un mécanisme anti-blocage approprié et adéquat⁶⁸. Bien qu'il n'existe pas de modèle unique, la Commission de Venise a précédemment recommandé des options telles que la *prorogatio* du mandat des juges dont le mandat a pris fin et qui n'ont pas été remplacés, en tant qu'outil permettant de préserver le fonctionnement intégral et efficace des institutions démocratiques de l'État⁶⁹.

E. Règles sur l'amendement constitutionnel

72. Le Sénat a en outre demandé à la Commission de Venise « d'émettre ses considérations sur les amendements présentés pour modifier les quorums ou les majorités requis pour la réforme constitutionnelle ».

du Sénat, avec un quorum de 2/3, tant à la Chambre qu'au Sénat) ; (c) trois membres nommés par la Cour suprême au scrutin secret.

⁶⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)024](#), *Türkiye - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels concernant la Cour constitutionnelle*, § 19.

⁶⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)035](#), *Bélarus - Avis final sur la réforme constitutionnelle*, § 73.

⁶⁷ Actuellement, deux juges du Tribunal constitutionnel n'ont pas été remplacés depuis le 18 mars 2022 - le Tribunal fonctionne avec 8 juges sur 10. Tous deux doivent être élus par le Congrès. Un autre juge remplaçant un juge élu par la Cour suprême a été nommé à temps, le 30 août 2023.

⁶⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)054](#), *Avis sur le projet de loi « portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine »*, § 59.

⁶⁹ *Mutatis mutandis*, Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)015](#), *Monténégro - Avis sur le projet de loi portant modification à la loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges*, § 25.

73. Le projet de la Commission d'experts (non amendé par le Conseil constitutionnel) prévoit deux procédures différentes, l'une pour la modification de la Constitution (articles 208-210) et l'autre pour le remplacement de la Constitution (article 211). Avant le début de la réforme constitutionnelle en 2019, la Constitution actuelle exigeait le consentement des trois cinquièmes (3/5) des députés et sénateurs en exercice, mais nécessitait une majorité plus élevée (2/3) pour les réformes ayant un impact sur les chapitres I, III, VIII, XI, XII ou XV (fondements institutionnels, nationalité et citoyenneté, tribunal constitutionnel ; forces armées, forces de l'ordre et de la sécurité publique, Conseil de sécurité nationale et réforme de la Constitution). La nature des dispositions spécialement protégées en vertu de la constitution actuelle est différente : seules certaines d'entre elles concernent des questions fondamentales et la plupart d'entre elles se rapportent à des institutions publiques spécifiques. Avant les récents amendements (2020, 2023), la Constitution ne contenait aucune disposition relative à l'adoption d'une constitution entièrement nouvelle.

74. Dans d'autres Etats, il existe une distinction entre différents ensembles de dispositions constitutionnelles, rendant certaines plus difficiles à modifier que d'autres, par le biais de procédures spéciales⁷⁰. Ces procédures peuvent exiger au moins certains des éléments suivants : une majorité qualifiée accrue au parlement, un référendum, la dissolution du parlement ou la convocation d'un organe spécial (assemblée) pour adopter l'amendement. En fonction de la rigueur des procédures spéciales, cela peut dans certains cas être presque équivalent à rendre les dispositions non amendables (les dispositions non amendables se réfèrent généralement à des questions telles que l'intégrité territoriale, les droits fondamentaux, la forme fondamentale de gouvernement ou le fédéralisme). Un nombre plus élevé de membres du parlement peut être requis si la proposition d'amendement concerne les dispositions constitutionnelles les plus importantes. Ainsi, par exemple, la Constitution de l'Ukraine exige une majorité des deux tiers des députés pour initier des amendements aux dispositions sur les principes généraux, les élections, le référendum et la procédure d'amendement elle-même. En Suisse, une révision totale de la Constitution fédérale peut être proposée par le peuple ou par l'une des Chambres, ou être décrétée par le Parlement fédéral. En Espagne, une révision totale de la Constitution ou une révision partielle des principes fondamentaux, des droits fondamentaux ou de la Couronne nécessite une décision de principe à la majorité des deux tiers de chaque Chambre, la dissolution du Parlement, l'adoption aux deux tiers par les nouvelles Cortes Generales et la ratification par référendum.

75. Les raisons pour lesquelles certaines dispositions sont plus rigides dépendent, entre autres, de la nature des dispositions et de leur relation avec les caractéristiques distinctives de la communauté politique que la constitution est censée régir, du niveau de détail de la constitution et des règles générales relatives à la modification de la constitution. La Commission de Venise a observé, par exemple, que dans de nombreux cas, les dispositions institutionnelles sont plus claires et plus rigides que celles relatives aux droits constitutionnels, qui sont normalement formulées comme des normes juridiques larges et très générales, ouvertes à l'interprétation et à l'évolution juridique. Par rapport aux dispositions relatives aux droits, il est plus difficile d'introduire des changements dans les arrangements institutionnels par le biais de l'interprétation judiciaire, car ces règles ont tendance à être plus spécifiques et moins ouvertes dans leur signification.

⁷⁰ En 2010, la Commission de Venise a constaté que c'était le cas dans les constitutions de l'Afrique du Sud, de l'Autriche, de la Belgique, de la Bulgarie, du Canada, de l'Espagne, de l'Estonie, de la Grèce, d'Israël, du Kazakhstan, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Moldova, du Monténégro, de la Pologne, de la République tchèque, de la Russie, de la Serbie, de la Suisse (uniquement en ce qui concerne les dispositions impératives du droit international), de l'Ukraine et de l' « ex-République yougoslave de Macédoine », voir CDL-AD(2010)001, précité, §§ 53 et ss.

76. La suppression de la majorité qualifiée renforcée ou l'augmentation de la majorité qualifiée pour la modification de certaines dispositions constitutionnelles ne pose pas de problème au regard des normes internationales.

77. En ce qui concerne la procédure spéciale pour l'adoption d'une constitution entièrement nouvelle, il n'est pas de règle qu'une constitution prévoit la même procédure d'amendement, que l'amendement porte sur une seule disposition, sur de grandes parties du texte constitutionnel ou même sur l'ensemble de la constitution. Cela peut refléter en partie la difficulté de déterminer à quel moment un ensemble d'amendements « partiels » constitue une révision effective de l'ensemble. En fait, un certain nombre de constitutions prévoient expressément une procédure spéciale renforcée pour une révision totale de la constitution ou pour l'adoption d'une nouvelle constitution (voir paragraphe 74 ci-dessus). En ce qui concerne cette dernière, il convient de souligner qu'elle n'est pas censée signifier une rupture de la continuité constitutionnelle.⁷¹ Les normes démocratiques n'imposent donc pas de prévoir une procédure spéciale d'adoption d'une nouvelle constitution ; ce qui importe, c'est que toute nouvelle constitution soit adoptée selon les procédures d'amendement prescrites en vigueur, afin d'assurer la stabilité, la légalité et la légitimité du nouveau système ; lorsque des procédures différentes sont prévues, l'objet de la procédure (amendement ou remplacement) doit être clairement énoncé. L'absence de dispositions relatives à une procédure spéciale pour l'adoption d'une nouvelle constitution ne devrait en aucun cas être interprétée comme ouvrant la porte à des procédures ad hoc, telles qu'un référendum extraconstitutionnel convoqué par le président. De l'avis de la Commission de Venise, si une procédure spéciale est incluse dans la Constitution, il est préférable de le faire dans une clause générale (comme dans le projet de la Commission d'experts) plutôt que dans une clause *ad hoc*.

78. En ce qui concerne l'abaissement de la majorité qualifiée requise pour un amendement constitutionnel, la Commission de Venise n'a jamais indiqué de majorité « idéale ». Son calcul dépend de la tradition constitutionnelle spécifique et de la structure constitutionnelle globale de chaque pays. Une majorité qualifiée de 2/3 est la plus courante en Europe. Le degré de rigidité d'une constitution dépend également du niveau de détail de ses dispositions. Plus les dispositions constitutionnelles sont détaillées, ou plus elles reflètent des choix politiques sur des questions sociales ou économiques, plus la nécessité d'une réforme périodique, voire continue, sera perçue comme importante. Mais la Commission de Venise a mis en garde contre les risques d'instabilité, d'une part, et de limitation excessive du pouvoir du peuple d'influencer le contenu des dispositions, d'autre part.

79. La Commission de Venise rappelle qu'il y a de bonnes raisons pour que les constitutions soient relativement rigides et pour qu'il y ait des possibilités d'amendement. Le défi consiste à trouver un équilibre entre ces deux séries d'exigences, de manière à permettre l'adoption des réformes nécessaires (c'est-à-dire en ne rendant pas l'adoption d'un amendement constitutionnel trop difficile à réaliser ou pratiquement impossible), sans compromettre la stabilité, la prévisibilité et la protection globales offertes par la constitution. L'équilibre final ne peut être trouvé que dans chaque système constitutionnel, en fonction de ses caractéristiques spécifiques.

F. État social et suppression des obstacles à la réalisation des droits humains, de la liberté et de l'égalité

80. Le Sénat a également posé différentes questions à la Commission de Venise concernant : (a) la compatibilité de l'« *Estado social y democrático de Derecho* » avec le principe de subsidiarité ; et (b) les différences entre les versions respectives de l'article 2, et en particulier la référence de la Commission d'experts à l'obligation de l'État de « supprimer les obstacles » qui empêchent ou rendent plus difficile la réalisation de la liberté, des droits et de l'égalité des personnes, qui a été supprimée dans le projet du Conseil Constitutionnel.

⁷¹ *Ibidem*, § 56.

81. L'article 2 § 1 du projet du Conseil constitutionnel prévoit que : « *El Estado de Chile es social y democrático de derecho, que reconoce derechos y libertades fundamentales, deberes constitucionales, y promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal y a través de instituciones estatales y privadas* ». Il s'agit d'une répétition presque exacte de l'article 1 § 2 du projet de la Commission d'experts. En outre, le projet du Conseil constitutionnel a supprimé l'article 2 § 2 du projet de la Commission d'experts, qui précisait que « *El Estado promoverá las condiciones de justicia y solidaridad para que la libertad, derechos e igualdad de las personas se realicen, removiendo los obstáculos que lo impidan o dificulten* ».

82. En ce qui concerne la première de ces questions, la Commission observe qu'il n'y a en principe aucune incompatibilité entre le principe de subsidiarité, tel qu'il est incorporé de manière expresse ou implicite dans divers systèmes constitutionnels, et l'objectif d'établir un « *État social et démocratique de droit* ». Ce dernier est avant tout une affirmation des résultats recherchés, tandis que la subsidiarité est avant tout l'expression des moyens à mettre en œuvre. Le principe de l'État social (différent de l'État socialiste) doit être lu en harmonie avec les deux autres principes : l'État de droit et l'État démocratique, et chaque principe limite une éventuelle interprétation maximaliste de l'autre. Comme le laisse entendre la référence des deux projets à « *a través de instituciones estatales y privadas* », la subsidiarité peut être un outil légitime et efficace pour réaliser les objectifs sociaux les plus larges tout en respectant les droits, les libertés et les devoirs mentionnés dans le texte. Inversement, un « *estado social y democrático de derecho* » n'implique pas nécessairement que les actions visant à atteindre les grands objectifs sociaux seront toujours prises directement par les institutions de l'État au détriment des formes intermédiaires d'organisation sociale, et n'est donc pas en principe en contradiction avec le principe de subsidiarité. Cette compréhension de la compatibilité de principe entre les deux idées constitutionnelles est confirmée par la pratique des États qui peuvent raisonnablement être caractérisés comme recherchant un système social et démocratique en vertu de la loi, et qui ont également explicitement constitutionnalisé le principe de subsidiarité en tant que dimension de la politique sociale (comme l'Italie), ou implicitement donné effet à la subsidiarité dans sa structure constitutionnelle et dans sa politique sociale (comme l'Allemagne).

83. En ce qui concerne la deuxième question, la référence à la responsabilité de l'État de « *supprimer les obstacles* » à la liberté, aux droits et à l'égalité des personnes - qu'elle soit formulée dans cette langue spécifique ou sous une autre forme comparable, telle que l'obligation d' « *écarter les difficultés* » - peut certainement exprimer un choix politique légitime de la part d'un pouvoir constituant. Si l'expression n'est pas courante dans de nombreux autres systèmes constitutionnels, elle a quelques précédents, notamment dans l'article 3 § 2 de la Constitution italienne et dans l'article 9 § 2 de la Constitution espagnole. Elle présente également une certaine similitude avec la spécification des obligations affirmatives des États en vertu du droit international des droits humains, en particulier le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁷². Elle doit donc être considérée comme une option politique valable et raisonnable. En même temps, on ne peut pas dire, sur la base des textes et de la pratique constitutionnels comparés ou du droit international des droits humains, qu'il s'agit d'une spécification obligatoire des responsabilités de l'État. Si le processus constitutionnel chilien aboutit au rétablissement de la disposition proposée par la Commission d'experts, la Commission de Venise considère qu'il est remarquable que cette formulation fasse référence aux responsabilités de l'État de supprimer les obstacles à la jouissance des droits et des libertés, ainsi qu'à l'égalité, reconnaissant ainsi la nécessité d'équilibrer les actions positives de l'État avec les libertés des personnes, ce qui, en termes généraux, la rendrait également harmonieuse avec le principe de subsidiarité.

⁷² Voir, par exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (CESCR), [Observation générale n° 3 : La nature des obligations des États parties](#) (art. 2 § 1 du Pacte), 14 décembre 1990, E/1991/23.

84. La Commission de Venise note par ailleurs que le texte du Conseil constitutionnel contient l'engagement exprès de l'Etat chilien à « respecter et promouvoir les droits individuels et collectifs [des peuples autochtones] » (article 6), et la possibilité expresse pour l'Etat d'établir des mécanismes pour promouvoir des politiques sociales et économiques en faveur des peuples autochtones et la participation politique des peuples autochtones au Congrès national (article 52) ainsi que dans les régions et les municipalités, en particulier là où il y a une importante population autochtone (article 130). Elle contient également l'engagement exprès de l'État chilien à promouvoir l'égalité d'accès des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions et à garantir l'exercice de la participation politique des femmes (article 3).

G. Institution du Médiateur

85. Le Sénat a en outre demandé à la Commission de Venise « d'exprimer ses considérations sur une technique constitutionnelle préférable en ce qui concerne la protection de certains intérêts juridiques des citoyens par le biais d'organes isolés tels que les 'Defensorías' ou de créer une structure plus large qui, sans préjudice des spécificités dans l'exécution de ses objectifs, présente une unité d'action visant à la protection dans son sens le plus large, similaire à la figure du médiateur ».

86. L'article 16 § 6 (4) du projet du Conseil constitutionnel crée un nouveau service national d'accès à la justice et de défense des victimes (*Defensoría de las víctimas*), en réponse à la situation sociale actuelle au Chili^{73,74}. L'article 184-ter spécifie en détail les compétences de cet organisme, qui sont, entre autres, les suivantes : (a) fournir des orientations, des conseils et une représentation juridique aux victimes de délits, notamment en ce qui concerne les poursuites pénales et l'introduction d'actions visant à obtenir réparation pour le préjudice causé ; (b) fournir des orientations, des conseils et un accompagnement psychologique et social ; (c) fournir des soins spécialisés et complets, en évitant la revictimisation ; et (d) élaborer des plans, des politiques et des programmes visant à assurer l'exercice opportun et adéquat des droits et des garanties des victimes. D'autres compétences, ainsi que les conditions dans lesquelles les conseils, l'orientation et la représentation sont fournis, doivent être réglementées par une loi institutionnelle, qui doit être adoptée, conformément à la disposition transitoire de 47th du projet, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la Constitution⁷⁵.

87. Au Chili, il existe déjà un médiateur spécialisé, la *Defensoría de los derechos de la niñez* (« Médiateur des enfants »), créée en 2018⁷⁶, dont les missions sont la promotion et la protection des droits des enfants. Le Défenseur des enfants est nommé par le Sénat, à la majorité des deux tiers, sur proposition uninominale de la Commission des droits humains, de la nationalité et de la citoyenneté ; il est nommé pour cinq ans et ne peut pas être nommé pour un autre mandat.

⁷³ L'article 16 § 6 (4) se lit comme suit : *La loi indique les cas et les modalités dans lesquels les personnes physiques victimes d'infractions bénéficient d'un conseil et d'une défense juridiques gratuits, en vue d'intenter une action pénale le cas échéant, en particulier dans les cas de terrorisme, de trafic de stupéfiants, de corruption, de criminalité organisée et de traite des êtres humains. Afin de respecter cette obligation, l'État disposera d'un bureau du médiateur pour les victimes.*

⁷⁴ L'article 175 § 1 du Conseil constitutionnel se lit comme suit : « *Le Service national d'accès à la justice et de défense des victimes est un organisme doté de la personnalité juridique, fonctionnellement et territorialement décentralisé. Il sera rattaché au Président de la République par l'intermédiaire du ministre chargé des relations avec la justice* ».

⁷⁵ La Commission de Venise note que la Constitution actuelle, à son article 19 (3) § 3, charge déjà le législateur d'établir « *les modalités selon lesquelles les personnes physiques victimes d'infractions bénéficient d'un conseil et d'une défense juridiques gratuits pour exercer l'action pénale reconnue par la présente Constitution et par la loi* ». Cependant, selon les informations reçues par la Commission de Venise, cette loi n'a jamais été adoptée.

⁷⁶ Loi 21.067, disponible [ici](#) (en espagnol uniquement).

88. Le Sénat soulève la question de savoir s'il est préférable, pour une protection efficace des intérêts juridiques des citoyens, d'avoir des organismes spécialisés distincts (comme le Service national d'accès à la justice et de défense des victimes proposé) plutôt qu'un organisme unitaire doté d'un mandat plus large.

89. La Commission de Venise rappelle à cet égard que l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu le rôle important que les institutions des ombudsmans et des médiateurs peuvent jouer, conformément à leur mandat, dans la promotion et la protection des droits humains et des libertés fondamentales⁷⁷. Dans ses Principes sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur (ci-après les « Principes de Venise »), la Commission de Venise a souligné le rôle du médiateur, élément important dans un Etat fondé sur la démocratie, l'Etat de droit, le respect des droits humains et des libertés fondamentales et la bonne administration⁷⁸.

90. Les principales fonctions de l'institution du médiateur consistent à prendre des mesures indépendantes contre la mauvaise administration et les violations présumées des droits humains et des libertés fondamentales affectant les personnes physiques ou morales⁷⁹. Ceci est particulièrement pertinent en tant qu'institution garantissant le respect des droits sociaux et économiques. À cet égard, il convient de souligner à nouveau l'importance de l'autonomie et de l'indépendance des institutions de médiation par rapport aux pouvoirs exécutif et judiciaire, afin de leur permettre d'examiner toutes les questions liées à leurs domaines de compétence, sans menace réelle ou perçue sur leur capacité de procédure ou leur efficacité et sans crainte de représailles, d'intimidation ou de récrimination sous quelque forme que ce soit qui pourrait menacer leur fonctionnement⁸⁰. Le médiateur ne reçoit ni ne suit d'instructions d'aucune autorité⁸¹.

91. Les Etats disposent d'une grande latitude pour choisir de mettre en place une seule institution de médiation ou plusieurs institutions spécialisées, en fonction de l'organisation de l'Etat, de ses particularités et de ses besoins⁸². Dans tous les cas, cependant, la Commission de Venise invite instamment les Etats à adopter des modèles pleinement conformes aux Principes de Venise, à renforcer l'institution et à améliorer le niveau de protection et de promotion des droits humains et des libertés fondamentales dans le pays⁸³.

92. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise considère qu'il appartient au pouvoir constituant chilien de décider s'il convient de créer une seule institution de médiation, dotée d'une compétence générale, ou plusieurs institutions spécialisées, ou encore une institution unique dotée de divisions internes spécialisées pour les questions les plus sensibles telles que celles mentionnées ci-dessus. Toutefois, dans tous les cas, la constitution devrait contenir des garanties appropriées d'indépendance de ces institutions par rapport aux autres branches du gouvernement, comme le prévoient les principes de Venise. Si plusieurs institutions de médiation

⁷⁷ Nations Unies, Assemblée générale, [A/RES/75/186](#), *Le rôle des institutions des ombudsmans et des médiateurs dans la promotion et la protection des droits humains, de la bonne gouvernance et de l'état de droit*, 16 décembre 2020, préambule.

⁷⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)005](#), *Principes sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur* (« les Principes de Venise »), préambule. Les Principes de Venise ont été approuvés par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe lors de la 1345e réunion des Délégués des ministres, le 2 mai 2019 ; par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2301(2019), le 2 octobre 2019 ; par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Résolution 451(2019), les 29-31 octobre 2019.

⁷⁹ CDL-AD(2019)005, précité, préambule.

⁸⁰ A/RES/75/186, précité, préambule. Voir aussi CDL-AD(2019)005, précité, préambule et [CDL-AD\(2021\)017](#), *République de Moldova - Avis sur le projet de loi modifiant certains actes normatifs relatifs à l'Avocat du peuple*, § 52.

⁸¹ CDL-AD(2019)005, précité, Principe n°. 14.

⁸² CDL-AD(2019)005, précité, Principe n°. 4.

⁸³ CDL-AD(2019)005, précité, Principe n°. 5.

spécialisées sont envisagées, elles devraient toutes être prévues dans la constitution ou bien la constitution devrait prévoir qu'elles seront toutes créées et réglementées par une législation ultérieure.

IV. Conclusion

93. Le Sénat du Chili a demandé à la Commission de Venise de répondre à une série de questions relatives au processus d'élaboration et au contenu du projet de nouvelle Constitution du Chili. Ces questions ont été mises à jour et élargies au fur et à mesure de l'avancement du processus et couvrent un très large éventail de sujets. Au moment de l'élaboration du présent avis, il n'existe toujours pas de texte finalisé de la proposition de nouvelle constitution du Chili. Dans ces conditions, les réponses de la Commission aux questions du Sénat ne peuvent être que générales et limitées. La Commission espère néanmoins apporter une contribution concrète au bon déroulement des travaux des organes chargés de préparer la nouvelle Constitution.

94. Ce processus de réforme constitutionnelle n'est pas encore achevé et son succès dépendra de la possibilité de parvenir à un large consensus parmi les forces politiques et la population. La Commission de Venise se félicite de l'approbation consensuelle de l'avant-projet de constitution par la Commission d'experts et souligne l'importance absolue de parvenir à un large accord également au sein du Conseil constitutionnel, en tant qu'organe représentatif du peuple chilien. Un esprit de compromis authentique, tant de la part de la majorité politique que des forces d'opposition minoritaires, devrait continuer à guider les prochaines étapes, dans l'intérêt du bien commun et de la volonté du peuple chilien dans son ensemble.

95. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités chiliennes pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.