



Strasbourg, le 16 juin 2025

CDL-AD(2025)021

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

CHILI

AVIS

**SUR LE PROJET D'AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS RELATIFS
AU POUVOIR JUDICIAIRE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 143^e session plénière
(en ligne, 13-14 juin 2025)**

Sur la base des observations de

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
Mme Nina BETETTO (membre, Slovénie)
M. Martin KUIJER (membre, Pays-Bas)**

Opinion co-funded
by the European Union



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis	3
A.	Précédentes tentatives de réformes constitutionnelles	3
B.	Objectif de la réforme	4
C.	Champ d'application de l'avis	5
III.	Analyse	6
A.	Processus de réforme	6
B.	Réglementation constitutionnelle et statutaire.....	7
C.	Modèles de gouvernance judiciaire	7
D.	Nomination des juges	9
1.	Création d'un Conseil des nominations judiciaires	9
a.	Composition du Conseil des nominations judiciaires, mode d'élection et statut de ses membres	9
b.	Taille et représentativité du Conseil des nominations judiciaires	14
2.	Procédure de nomination des juges	15
3.	Transfert des juges.....	17
E.	Procédures disciplinaires à l'encontre des juges.....	18
F.	Création d'un Conseil de la Corporation Administrative du Pouvoir Judiciaire	20
G.	Élimination de la pratique des avocats agissant en tant que substituts judiciaires (<i>abogado integrante</i>).....	20
IV.	Conclusion	22

I. Introduction

1. Par lettre reçue le 12 février 2025, le ministre de la Justice du Chili, M. Jaime Gajardo Falcón, a demandé l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire (CDL-REF(2025)020 ci-après « le projet d'amendements »).

2. M. Richard Barrett, Mme Nina Betetto et M. Martin Kuijer ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Du 21 au 23 avril 2025, une délégation de la Commission composée de Mme Nina Betetto et de M. Martin Kuijer, accompagnée de Mme Delphine Freymann, Secrétaire adjointe de la Commission, s'est rendue au Chili. La délégation de la Commission de Venise a rencontré à Santiago du Chili le ministre de la Justice et des Droits de l'Homme, le ministère des Affaires étrangères, la Cour suprême, le Tribunal constitutionnel, les présidents des Cours d'appel de Santiago et de San Miguel, l'Académie judiciaire, des représentants de la société civile, des associations professionnelles et du monde universitaire, ainsi que des représentants de la communauté internationale. La délégation a rencontré des représentants du Sénat et de la Chambre des députés à Valparaíso. La Commission remercie le ministère de la Justice et des Droits de l'Homme pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Suite à la visite, les rapporteurs ont reçu des informations complémentaires écrites de la part de divers interlocuteurs. Dans leurs observations écrites, les autorités chiliennes ont informé la Commission d'un certain nombre de modifications apportées au projet d'amendements adoptés par la Commission de la Constitution, de la Législation, de la Justice et des Règlements de la Chambre des députés, qui ont été prises en compte dans le présent avis.

5. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

6. Cet avis a été élaboré sur la base des observations des rapporteurs et des résultats de la visite effectuée à Santiago du Chili et à Valparaíso du 21 au 23 avril 2025. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions Justice, Etat de droit et Amérique latine le 12 juin 2025. Après un échange de vues avec M. Ernesto Muñoz, sous-secrétaire à la Justice, au ministère de la Justice et des Droits de l'homme du Chili, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 143^e session plénière (en ligne, 13-14 juin 2025).

II. Contexte et portée de l'avis

A. Précédentes tentatives de réformes constitutionnelles

7. 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.

8. Depuis le retour à la démocratie, plusieurs réformes constitutionnelles et juridiques ont été introduites pour modifier la gouvernance judiciaire et, en particulier, le système de nomination des juges. En 1991, l'ancien Président Patricio Aylwin et l'ancien ministre de la Justice Francisco Cumplido ont soumis au Congrès national un projet de réforme constitutionnelle sur le pouvoir judiciaire, le Conseil national de la justice et le médiateur, proposant la création d'un Conseil national de la justice. Elle a été suivie d'une proposition de l'ancien Président Sebastián Piñera comprenant un projet de réforme constitutionnelle et un projet de réforme juridique proposant la création d'une commission nationale de nomination des juges. Aucune de ces initiatives n'a été adoptés.

9. 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. En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, cette proposition a créé un Conseil de la justice - un organe autonome - chargé des « nominations, du gouvernement, de la gestion, de la formation et de la discipline dans le système national de justice », qui était composé d'un total de 17 membres. Le projet de Constitution a été soumis à un référendum (*plebiscito de salida*) le 4 septembre 2022¹. 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%).

10. 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 Constitution². Celui-ci a abouti à un nouveau projet de texte et à un nouveau référendum qui s'est tenu le 17 décembre 2023. Le deuxième processus constituant a rejeté l'idée d'un Conseil judiciaire, proposant à la place que le gouvernement judiciaire soit confié à quatre organes autonomes, coordonnés entre eux et avec la Cour suprême, l'un d'entre eux étant chargé des nominations judiciaires. En particulier, cet organe était chargé de procéder aux nominations ou aux désignations des ministres de la justice et des procureurs de la Cour suprême et des cours d'appel, des juges, des assistants à l'administration de la justice et d'autres personnes établies par la loi. Ces nominations devaient faire l'objet d'un concours public fondé sur des facteurs objectifs, notamment la capacité professionnelle, le mérite, la probité et l'expérience. Cette proposition maintenait la participation de l'exécutif et du Sénat dans le processus de nomination des juges de la Cour suprême. La Constitution proposée a de nouveau été rejetée par le peuple chilien lors du référendum (56 % contre, 44 % pour, avec un taux de participation de 84,5 %).

11. En outre, plusieurs motions parlementaires de réforme constitutionnelle ont été présentées afin de modifier les mécanismes de nomination des juges au sein du pouvoir judiciaire. En outre, un certain nombre de propositions ont été préparées par diverses universités du pays.

B. Objectif de la réforme

12. En 2024, le système judiciaire chilien a été confronté à une grave crise due à plusieurs incidents de corruption présumée impliquant des officiers judiciaires de haut rang. Comme l'a noté la rapporteuse spéciale des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats dans sa déclaration d'août 2024³, ces incidents ont renforcé et amplifié les critiques existantes concernant les vulnérabilités du processus de nomination des juges « *où les considérations politiques ou personnelles peuvent éclipser les nominations fondées sur le mérite* ». L'érosion de la confiance du public dans les institutions judiciaires qui s'en est suivie a conduit le gouvernement du Président Gabriel Boric à s'attaquer à ces questions urgentes en préparant un projet de réforme constitutionnelle du système judiciaire, qui fait l'objet du présent avis.

13. Dans leur message initiant une réforme constitutionnelle en matière de gouvernance judiciaire (ci-après « le Message »)⁴, le Président de la République et le ministre de la Justice et des Droits de l'Homme identifient les préoccupations suivantes en ce qui concerne le fonctionnement du pouvoir judiciaire. Dans le système actuel, la Cour suprême et les cours d'appel exercent de larges pouvoirs de gouvernance : « *La carrière judiciaire et la responsabilité disciplinaire dépendent des mêmes juridictions qui contrôlent les jugements des juridictions inférieures* ». Cela impose également une charge de travail considérable à ces juridictions ; le message fait référence au fait que ces juridictions doivent rendre environ 200 décrets de

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

² Commission de Venise, Chili, Avis sur la réforme constitutionnelle de 2023, [CDL-AD\(2023\)034](#).

³ [Déclaration de](#) la rapporteuse spéciale des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Margaret Satterthwaite, à l'issue de sa visite officielle au Chili, 9 août 2024.

⁴ [CDL-REF\(2025\)020](#).

nomination par an. Par ailleurs, le système s'appuie fortement sur l'ancienneté sans évaluer de manière adéquate les connaissances, les compétences et le mérite des candidats. Actuellement, l'obtention d'une nomination ou d'une promotion « *dépend principalement de la capacité des candidats à déployer des efforts directs ou indirects pour obtenir un soutien ou un engagement de vote de la part de la Cour concernée et, dans le cas des candidats à la magistrature suprême, également du Sénat* ». Enfin, le message fait référence à l'utilisation d'un nombre important d'avocats qui agissent en tant que juges suppléants et au risque de conflits d'intérêts.

14. Selon le message, la réforme constitutionnelle proposée vise à (i) séparer la gouvernance judiciaire du rôle juridictionnel du pouvoir judiciaire, (ii) introduire un processus plus transparent et fondé sur le mérite en ce qui concerne les décisions affectant les nominations judiciaires et d'autres aspects liés à la carrière judiciaire, (iii) réglementer la gestion des conflits d'intérêts. À cette fin, la proposition est la suivante :

- (a) créer un organe autonome chargé des nominations (le Conseil des nominations judiciaires) ;
- (b) reconnaître constitutionnellement un organe autonome (le Conseil de la Corporation Administrative du Pouvoir Judiciaire) responsable de l'administration et de la gestion des ressources de tous les tribunaux de la Nation (à l'exception de la Cour constitutionnelle et des Tribunaux Electoraux) ;
- (c) de confier la fonction disciplinaire au ministère public judiciaire (*Fiscalía Judicial*), qui sera chargé de veiller au bon comportement des juges et de mener des enquêtes sur les manquements disciplinaires et les atteintes à la probité ; et
- (d) abolir la pratique des avocats agissant en tant que substituts judiciaires (*abogado integrante*).

15. La plupart des interlocuteurs de la délégation de la Commission de Venise au Chili ont souligné la nécessité d'une réforme judiciaire, notamment en ce qui concerne la nomination des juges et la gouvernance judiciaire. Néanmoins, les parties prenantes ont des points de vue différents sur l'étendue et les modalités de cette réforme.

C. Champ d'application de l'avis

16. La Commission de Venise souhaite souligner que si la portée de la réforme est limitée aux quatre domaines mentionnés ci-dessus, elle soulève des questions liées à la stratégie globale d'une réforme judiciaire qui vont au-delà de l'objet de l'avis. En particulier, la question des ressources humaines du système judiciaire a été évoquée lors de réunions avec certains interlocuteurs. Le besoin de personnel supplémentaire pour soutenir les juges dans les tribunaux primaires et secondaires a été évoqué, ainsi que le nombre insuffisant de juges nécessitant le recours substantiel à des magistrats suppléants, parmi lesquels des avocats agissant en tant que substituts judiciaires (*abogado integrante*) (voir ci-dessous la section III.F.). La délégation de la Commission de Venise a également été informée que les procédures de nomination sont souvent retardées, ce qui entraîne des problèmes dans le fonctionnement des tribunaux. Certains interlocuteurs ont également soulevé la question de l'absence de stratégie en matière de mobilité et de formation judiciaire. Si la Commission de Venise n'est pas appelée à se pencher sur ces questions, elle souhaite néanmoins souligner qu'elles doivent certainement être prises en compte par les autorités lors de l'élaboration des réformes.

17. Au moment de la visite de la délégation de la Commission de Venise au Chili, le projet d'amendements constitutionnels préparé par le ministère de la Justice et des Droits de l'Homme était en cours d'examen par la Commission de la Constitution, de la Législation, de la Justice et du Règlement de la Chambre des Députés. Au moment de la préparation du présent avis, il n'existe toujours pas de texte finalisé ou consolidé du projet d'amendements. En outre, la Commission est consciente que les projets de lois organiques ne seront préparés qu'à un stade ultérieur, après l'adoption du projet d'amendements constitutionnels (voir section III. B. ci-dessous), ce qui rend difficile la pleine compréhension des implications de la réforme en

question. Dans ces conditions, l'avis de la Commission ne peut être qu'abstrait et général. L'objectif du présent avis n'est pas d'examiner de manière exhaustive toutes les dispositions du projet d'amendements, mais d'aborder les principales questions qui, de l'avis de la Commission de Venise, méritent d'être examinées plus avant et améliorées. L'absence de remarques sur d'autres aspects du projet d'amendements ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite.

18. La Commission entend apporter une contribution concrète en fournissant des informations sur les normes internationales afin d'aider les rédacteurs des amendements à faire leurs choix de la manière la plus éclairée possible. Bien que le Chili ne soit pas lié par les normes européennes, certains éléments du patrimoine constitutionnel européen qui ont une portée universelle peuvent être utiles pour interpréter et appliquer les dispositions du droit international applicables au Chili.

III. Analyse

A. Processus de réforme

19. Comme la Commission de Venise l'a déclaré précédemment⁵ « *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 les projets actuels, proposent des changements importants à des aspects clés de la Constitution* »⁶. Les amendements constitutionnels devraient être le résultat d'un processus « lent et progressif » et devraient suivre d'autres procédures que celles de la politique quotidienne⁷.

20. Le message du Président de la République et du ministre de la Justice et des Droits de l'Homme, ainsi que les réunions tenues lors de la visite au Chili, montrent que depuis plusieurs années, les préoccupations susmentionnées ont attiré l'attention tant au niveau académique que politique et ont donné lieu à un vaste débat public sur les solutions possibles pour améliorer le système de gouvernance judiciaire. Cela a abouti à l'élaboration, par différents acteurs, d'une série de propositions pour la réforme de la gouvernance judiciaire, y compris le système de nomination des juges. La délégation de la Commission de Venise a été informée que depuis 1990, plus de 30 projets de réforme judiciaire ont été présentés, dont 12 au Sénat et 18 à la Chambre. Selon le message, la préparation du projet d'amendement a pris en considération les différentes propositions soumises au Congrès national sur la question, de 1991 à ce jour ; les contributions et propositions faites dans les processus constitutifs de 2022 et 2023 ; l'avis que la Cour suprême a tenu à cet égard depuis 2014 ; l'avis de l'Association nationale des juges et magistrats, ainsi que les observations préliminaires de la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Margaret Satterthwaite, après sa visite dans le pays en août 2023. La Commission de Venise a également été informée de l'existence de groupes de travail composés d'universitaires qui se sont réunis régulièrement en 2024. Bien que certains représentants d'associations professionnelles aient exprimé des inquiétudes quant au caractère inclusif du processus de consultation, le processus de réforme semble s'être déroulé de manière transparente et consultative jusqu'à présent. La consultation et l'ouverture ne conduisent pas nécessairement à un consensus, car il y aura inévitablement des divergences d'attentes et de programmes et visions politiques. La consultation doit être significative, mais la responsabilité de traiter les contributions reçues dans le cadre du processus de consultation et de les traduire dans le texte, le cas échéant, incombe au législateur.

⁵ Commission de Venise, Chili, Avis sur la réforme constitutionnelle de 2023 [CDL-AD\(2023\)034](#), paragraphe 17.

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)031](#), Avis sur les projet d'amendement constitutionnel concernant le système électoral du Mexique, paragraphe 21.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)001](#), Rapport sur l'amendement constitutionnel, paragraphe 75.

21. Étant donné que les amendements constitutionnels proposés concernent le pouvoir judiciaire, une institution clé dans tout État régi par l'État de droit, il est essentiel de continuer à mener des consultations publiques appropriées dans les mois à venir avant un vote parlementaire sur ces amendements.

B. Réglementation constitutionnelle et statutaire

22. Le projet d'amendements prévoit dans leurs dispositions transitoires que, dans un délai d'un an à compter de la publication de cette réforme constitutionnelle au Journal officiel, le Président de la République soumettra au Congrès national les projets de lois organiques visés dans les amendements. La Commission de Venise est consciente qu'il s'agit d'un processus habituel au Chili, mais souhaite souligner qu'il est difficile de comprendre pleinement la portée et les modalités de la réforme. En outre, la Commission de Venise note que plusieurs éléments fondamentaux ne sont pas couverts par le projet d'amendements constitutionnels mais seront traités dans une loi organique constitutionnelle. Cela soulève la question de savoir quelles questions fondamentales doivent être traitées au niveau constitutionnel et quelles questions peuvent être déléguées à des lois organiques ultérieures.

23. La Commission de Venise a précédemment noté⁸ que « *les principes fondamentaux garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire devraient être énoncés dans la Constitution ou dans des textes équivalents* », et que « *certains éléments fondamentaux, tels que la nomination, les garanties et les pouvoirs du pouvoir judiciaire, devraient être inscrits dans la Constitution [...] pour préserver le système de gouvernance judiciaire des fluctuations politiques* ». Étant donné que la nomination des juges est d'une importance vitale pour garantir leur indépendance et leur impartialité, la Commission de Venise a précédemment recommandé que la procédure de nomination des juges soit réglementée par la Constitution, tandis que certains États ont choisi d'inscrire également les critères d'éligibilité au niveau constitutionnel. La Commission de Venise invite donc les autorités à réglementer les principales caractéristiques du système proposé dans les amendements constitutionnels eux-mêmes et non dans les lois organiques ultérieures.

C. Modèles de gouvernance judiciaire

24. La Commission de Venise tient à souligner que les traditions et la culture juridiques influencent nécessairement l'élaboration et la mise en œuvre réussie des réformes judiciaires. Les ignorer totalement risquerait de créer un obstacle à la compréhension, à l'acceptation, et surtout à l'interprétation et à l'application des nouvelles règles par les hommes politiques, les juges, l'administration, les juristes, les universitaires et tous ceux qui seront appelés à mettre en œuvre la réforme. Pour ces raisons, la Commission de Venise est d'avis que les traditions juridiques nationales devraient être dûment prises en compte lors de l'élaboration de la réforme judiciaire.

25. Le ministère de la Justice et des Droits de l'Homme a expliqué à la Commission que le projet d'amendements à l'étude ne constituait que des mesures limitées visant à répondre à des problèmes spécifiques pour remédier à l'érosion de la confiance dans le système judiciaire. Compte tenu de l'échec des deux précédents processus constitutionnels, il est peu probable qu'une réforme plus complète soit adoptée.

26. L'un des aspects importants soulevés par un certain nombre d'interlocuteurs au cours de la visite est la nature spécifique du système présidentiel au Chili ainsi que l'organisation du pouvoir judiciaire qui existe depuis près de deux siècles avec un degré élevé d'indépendance externe

⁸ [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : L'indépendance des juges, paragraphe 22 ; Voir aussi [CDL-AD\(2016\)015](#), République de Moldova, Mémoire *Amicus Curiae* pour la Cour constitutionnelle sur l'action récursoire de l'État à l'encontre des juges, paragraphes 48-49, [CDL-AD\(2024\)006](#), Avis sur le projet de loi sur la justice administrative du Liban, paragraphe 13.

basé sur la structure hiérarchique qui place la Cour suprême au sommet de l'organisation : le principe de hiérarchie s'applique non seulement en raison du système régulier de contrôle par les juridictions supérieures par voie d'appel, mais aussi en raison du rôle que les juridictions supérieures jouent en ce qui concerne certains aspects de la carrière d'un magistrat.

27. Des rapports récents de la Cour suprême, d'associations de juges, d'universitaires ainsi que les auteurs de la réforme en cours ont remis en question le bien-fondé d'une telle structure en affirmant qu'elle pourrait avoir un impact négatif sur l'indépendance interne des juges. Alors que l'indépendance externe protège le pouvoir judiciaire de l'ingérence des autres branches du gouvernement, l'indépendance interne concerne les relations au sein de la hiérarchie judiciaire elle-même⁹. Ce concept est particulièrement pertinent dans le contexte chilien, où les pouvoirs administratifs, disciplinaires et de nomination sont concentrés au sein de la Cour suprême. La liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise¹⁰ souligne « *que le principe de l'indépendance judiciaire interne signifie que l'indépendance de chaque juge individuel est incompatible avec une relation de subordination des juges dans leur prise de décision judiciaire activité* ». L'Avis n° 1 sur les normes relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à l'inamovibilité des juges¹¹ du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) souligne, entre autres, « *que le pouvoir hiérarchique conféré dans de nombreux systèmes juridiques aux juridictions supérieures pourrait en pratique porter atteinte à l'indépendance individuelle des juges. Une solution consisterait à transférer tous les pouvoirs pertinents à un Conseil supérieur de la magistrature, qui protégerait alors l'indépendance à l'intérieur et à l'extérieur de la magistrature* ».

28. Le message du Président de la République et du ministre de la Justice et des Droits de l'homme, ainsi que plusieurs interlocuteurs rencontrés par la délégation de la Commission de Venise lors de la visite du pays, ont fait référence à la pratique problématique des « *besamanos* »¹². Si toutes les parties prenantes rencontrées semblent s'accorder sur le fait que le projet d'amendements réduirait les possibilités d'influence politique sur les carrières judiciaires et atténueraient la concentration du pouvoir qui aurait miné l'indépendance interne, certaines préoccupations ont été exprimées quant au fait que la réforme augmenterait le risque d'entrave à l'indépendance externe.

29. La Commission de Venise note que la réforme vise à déconcentrer le pouvoir de la Cour suprême et à établir un système de nomination des juges fondé sur le mérite. Les rédacteurs ont fait le choix de séparer les fonctions (nomination des juges, procédures disciplinaires, gestion administrative du pouvoir judiciaire) entre différents organes (Conseil des nominations judiciaires, Ministère public judiciaire) plutôt que de fusionner tous les pouvoirs en un seul conseil. La Commission de Venise souhaite souligner d'emblée qu'il n'existe pas de modèle uniforme de gouvernance judiciaire. Il existe une grande diversité, tant en ce qui concerne la conception institutionnelle que le mandat et les pouvoirs des différents conseils. Il est utile de rappeler que tous les conseils judiciaires n'ont pas de pouvoirs en ce qui concerne la carrière des juges individuels, tels que les nominations, les transferts, les mesures disciplinaires et les révocations.

30. La Commission de Venise note que la nécessité de certaines réformes du système judiciaire chilien est largement reconnue, y compris par les acteurs concernés du système judiciaire chilien

⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Parlov-Tkalčić c. Croatie*, requête n° 24810/06, 22 décembre 2009 ; Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et les responsabilités des juges, paragraphe 22.

¹⁰ Commission de Venise, Liste des critères de l'Etat de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), paragraphe 72.

¹¹ [Avis n° 1 du CCJE](#) sur les normes relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à l'inamovibilité des juges, paragraphe 68.

¹² La pratique des « *besamanos* » : L'avancement de la carrière dépend fortement de la capacité des candidats à obtenir le soutien direct ou indirect des cours respectives par le biais d'une pratique connue sous le nom de « *besamanos* » (baise-main) ou d'audiences privées afin d'exprimer leur intérêt et de fournir des informations sur leurs qualifications. Cette pratique est tellement ancrée dans la culture interne que ceux qui ne la pratiquent pas sont considérés comme non intéressés et ignorés lors des votes.

lui-même (voir section ci-dessus) et se félicite que le projet d'amendements proposé par le Président et le ministre de la Justice et des Droits de l'Homme tiennent compte de cet appel à la réforme. Il est louable que les autorités chiliennes envisagent la création de conseils autonomes afin de séparer la gouvernance judiciaire du rôle juridictionnel du pouvoir judiciaire et d'introduire un processus plus transparent et fondé sur le mérite en ce qui concerne les décisions affectant les nominations judiciaires et tous les aspects liés à la carrière judiciaire. La Commission de Venise soutient donc la logique sous-jacente des propositions. La Commission examinera les mesures spécifiques proposées dans les sections suivantes pour évaluer si elles peuvent atteindre de manière satisfaisante les objectifs des réformes proposées en conformité avec les normes internationales.

D. Nomination des juges

1. Création d'un Conseil des nominations judiciaires

- a. Composition du Conseil des nominations judiciaires, mode d'élection et statut de ses membres

31. Le projet d'amendements établit un nouveau système de nomination des juges centré sur le Conseil des nominations judiciaires qui gèrera les processus de sélection pour les postes de juges dans l'ensemble du système judiciaire chilien (nouvel article 76 bis). Le Conseil des nominations judiciaires aura une composition mixte de cinq membres : un ministre de la Cour suprême, un ministre de la cour d'appel, un juge du pouvoir judiciaire, un représentant nommé par le Conseil des recteurs des universités chiliennes (choisi parmi les anciens doyens des facultés de droit) et un juriste nommé par le Président sur proposition du Conseil supérieur de la gestion publique. Les membres du corps judiciaire seront sélectionnés par tirage au sort à partir de listes de juges ayant au moins dix ans d'expérience et n'ayant pas fait l'objet de sanctions disciplinaires. Tous les membres du Conseil auront un mandat de cinq ans sans possibilité de réélection, à l'exception des remplaçants ayant siégé moins de deux ans. Pendant leur mandat au sein du Conseil, les membres judiciaires n'exerceront pas de fonctions judiciaires, mais reprendront leur poste par la suite. Les membres externes du Conseil seront soumis à certaines règles d'incompatibilité, y compris l'interdiction d'exercer la profession d'avocat. La réforme précise que le Conseil disposera d'un secrétariat technique nommé par le Conseil supérieur de la gestion publique (Conseil de gestion). En outre, le Conseil aura le pouvoir de transférer un juge « pour de bonnes raisons » à une autre juridiction de même rang.

32 Dans leurs observations écrites, les autorités ont informé la Commission que le 7 mai, la Commission de la Constitution, de la Législation, de la Justice et des Règlements de la Chambre des députés a approuvé une disposition qui modifie la composition du Conseil comme suit :

- (a) Un juge de la Cour suprême ;
- (b) Un juge d'une cour d'appel ;
- (c) Deux juges professionnels du pouvoir judiciaire (une augmentation d'un juge par rapport à la composition proposée dans le projet d'amendements initial) ;
- (d) Un représentant nommé par le Conseil des recteurs des universités chiliennes, choisi parmi les personnes ayant exercé les fonctions de doyen d'une faculté de droit dans l'une de ses institutions membres ;
- (e) Un avocat reconnu pour ses compétences professionnelles ou académiques, ayant au moins vingt ans de pratique juridique, nommé par les quatre septièmes des membres en exercice de la Chambre des députés, sur la base d'une liste proposée par le Conseil supérieur de l'administration ;
- (f) Un juriste d'une grande qualité professionnelle ou universitaire, ayant au moins vingt ans d'expérience dans le domaine juridique, nommé par les quatre septièmes des membres en exercice du Sénat, sur la base d'une liste proposée par le Conseil supérieur de l'administration.

33. Contrairement à ce que son nom pourrait suggérer, le Conseil des nominations judiciaires sera chargé du processus de sélection (sur la base de concours qui peuvent être confiés à l'Académie judiciaire) et de proposer au Président de la République des listes restreintes de candidats pour les postes vacants (avec confirmation du Sénat pour les nominations à la Cour suprême). En ce qui concerne les modalités de garantie de l'indépendance judiciaire, y compris dans le cadre des nominations, la Commission de Venise n'est pas favorable à un modèle unique. Les méthodes de nomination des juges varient considérablement selon les pays et leurs systèmes juridiques¹³. L'importance de la culture et des traditions juridiques d'un pays a été soulignée et la Commission a dûment pris en considération l'existence, dans un système judiciaire national, de garanties formelles énoncées dans la Constitution et les lois, et de garanties informelles enracinées dans la culture et la pratique politiques¹⁴.

34. La Commission souligne que les normes internationales sont favorables à une dépolitisation poussée des nominations judiciaires. Les considérations politiques ne devraient pas prévaloir sur les mérites objectifs d'un candidat. Selon la liste des critères de l'Etat de droit de 2016 de la Commission de Venise, « *il est important que la nomination et la promotion des juges ne soient pas fondées sur des considérations politiques ou personnelles, et le système devrait être constamment contrôlé pour s'en assurer* », tandis que « *conférer un rôle à l'exécutif [dans les décisions relatives à la nomination et à la carrière des juges] n'est admissible que dans les États où ces pouvoirs sont limités par la culture et les traditions juridiques, qui se sont développées sur une longue période, tandis que l'implication du Parlement comporte un risque de politisation* »¹⁵.

35. Au cours des dernières décennies, les conseils judiciaires sont devenus une caractéristique commune à de nombreux ordres juridiques en tant que mécanisme de gouvernance du pouvoir judiciaire¹⁶. Les conseils judiciaires ont en commun d'être responsables de la gestion de certains aspects du pouvoir judiciaire. Cependant, au-delà de cette déclaration générale, il est difficile de formuler des caractéristiques communes plus spécifiques. Etant donné la grande variété, tant en ce qui concerne la conception institutionnelle que le mandat et les pouvoirs, des différents conseils judiciaires et de poursuite, la Commission de Venise a hésité à formuler des règles strictes et a plutôt mis en avant des paramètres que le législateur doit respecter¹⁷.

36. La Commission résume ces paramètres ci-dessous, car ils constitueront les principaux principes de référence pour la majeure partie de l'analyse qui suit :

- Un équilibre doit être trouvé entre l'indépendance judiciaire et l'autonomie, d'une part, et la nécessaire responsabilité du pouvoir judiciaire, d'autre part, afin d'éviter les effets négatifs du corporatisme au sein du pouvoir judiciaire. L'un des moyens d'atteindre cet objectif est d'établir un conseil judiciaire dont la composition est équilibrée¹⁸.

¹³ Commission de Venise, France - Avis conjoint sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, [CDL-AD\(2023\)015](#), paragraphe 32.

¹⁴ Commission de Venise, Pays-Bas - Avis conjoint de la Commission de Venise et la direction générale des droits humains et de l'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, [CDL-AD\(2023\)029](#), paragraphes 8-9.

¹⁵ Commission de Venise, Liste des critères de l'Etat de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), paragraphes 79, 81-82.

¹⁶ Le Conseil supérieur de la magistrature français est souvent considéré comme le premier conseil judiciaire moderne (créé en 1946), suivi par le Consiglio Superiore della Magistratura italien. Aujourd'hui, le Réseau européen des conseils de la magistrature est composé de membres issus de 21 pays européens (les conseils de la magistrature du Royaume-Uni bénéficiant d'un statut d'observateur).

¹⁷ Voir Commission de Venise, Rapport sur les nominations judiciaires, [CDL-AD\(2007\)028](#), Table ronde internationale - « Former les conseils de la magistrature pour répondre aux défis contemporains », Rome (Italie), 21-22 mars 2022, [CDL-PI\(2022\)005](#), Conclusions générales.

¹⁸ Commission de Venise, République de Moldova, [CDL-AD\(2018\)003](#), Avis sur la loi portant révision de la Constitution (système judiciaire) paragraphe 56 ; Commission de Venise, République de Moldova, [CDL-AD\(2020\)015](#), Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de Droit (DG I) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi no 947/1996 sur le Conseil Supérieur de la Magistrature.

- Au moins la moitié des membres des conseils judiciaires devraient être des juges élus ou nommés par leurs pairs. Dans ses avis (notamment sur la Bulgarie¹⁹, la Serbie²⁰ et la France²¹), la Commission a fait référence à la norme établie à cet égard par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, à savoir que « *pas moins de la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs à tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le respect du pluralisme au sein du pouvoir judiciaire* »²². Il s'agit d'une norme qui a également été reflétée dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (« CEDH »)²³.
- Le corporatisme doit être contrebalancé par la participation d'autres professions juridiques, les « utilisateurs » du système judiciaire²⁴. Cette représentation est justifiée dans la mesure où les objectifs d'un Conseil de la justice concernent non seulement les intérêts des membres du corps judiciaire, mais aussi et surtout les intérêts généraux. Ces membres non judiciaires peuvent conférer une légitimité démocratique au Conseil judiciaire et apporter un regard neuf sur ce qui est nécessaire pour devenir ou être « un bon juge ». Le mérite n'est pas seulement une question de connaissances juridiques, de compétences analytiques ou d'excellence académique. Il comprend également des éléments tels que le caractère, le jugement, l'accessibilité, les capacités de communication, l'efficacité à produire des jugements²⁵.
- La composante judiciaire d'un Conseil doit représenter l'ensemble du pouvoir judiciaire. La Commission a recommandé qu'il y ait une représentation équilibrée des juges de tous les niveaux et de toutes les juridictions, ainsi qu'une diversité et une représentation aussi larges que possible des sexes et des régions²⁶.
- Les membres non judiciaires devraient bénéficier de la même protection que les membres judiciaires, notamment en ce qui concerne l'inamovibilité et le droit à un procès équitable en cas de mesures disciplinaires, de suspension et de révocation, ce qui constitue une condition préalable essentielle à l'indépendance du Conseil²⁷. Toute

¹⁹ Commission de Venise, Avis sur la loi relative au système judiciaire, [CDL-AD\(2017\)018](#), paragraphe 14 ; Bulgarie, Avis sur les projets d'amendements au Code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire, concernant les enquêtes pénales visant les magistrats de rang supérieur, [CDL-AD\(2019\)031](#), paragraphe 69 ; et Bulgarie, Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, [CDL-AD\(2020\)035](#), paragraphe 44.

²⁰ Commission de Venise, Serbie, Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels, [CDL-AD\(2021\)032](#), paragraphe 64 ; et Serbie, Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le système judiciaire, [CDL-AD\(2022\)030](#), paragraphe 71.

²¹ Commission de Venise, France, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut de la magistrature en matière de nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, paragraphes 23-25.

²² Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) sur l'indépendance, l'efficacité et la responsabilité des juges, paragraphe 27.

²³ CEDH, Grzęda c. Pologne [GC], requête n° 43572/18, 15 mars 2022, paragraphe 305.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)003](#), op. cit., paragraphe 56 ; Commission de Venise, Bosnie-Herzégovine, [CDL-AD\(2014\)008](#), Avis sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs, paragraphes 30, 31.

²⁵ Commission de Venise, Chypre, Avis sur trois projets de loi réformant le système judiciaire, [CDL-AD\(2021\)043](#), paragraphes 50-51. Voir aussi : Liste des critères de l'Etat de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), paragraphe 82 : « Un conseil formé uniquement de juges pourrait être perçu comme animé d'une volonté corporatiste de se protéger et de défendre ses intérêts. La composition du conseil de la magistrature doit prévenir la politisation et le corporatisme ».

²⁶ Commission de Venise, Avis sur le projet d'amendement à la Constitution du Monténégro et sur les projets d'amendements de la loi sur les tribunaux, de la loi sur le ministère public et de la loi sur le Conseil judiciaire de la magistrature, Monténégro, [CDL-AD\(2011\)010](#), paragraphes 20-22 ; Pays-Bas, Avis conjoint sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, [CDL-AD\(2023\)029](#), paragraphe 42 ; Bulgarie, Avis sur le projet d'amendements à la Constitution, [CDL-AD\(2023\)039](#), paragraphe 48.

²⁷ CCJE, [Avis n° 24 \(2021\)](#), sur l'évolution des Conseils de la Justice et leur rôle dans les systèmes judiciaires indépendants et impartiaux, paragraphes 37 et 38.

différence de traitement entre les membres judiciaires et non judiciaires doit être dûment justifiée²⁸.

37. La Commission de Venise se félicite qu'au moins une majorité des membres du Conseil soient des juges et que la loi prévoit un mandat non renouvelable²⁹. De même, la Commission juge acceptable le mandat proposé de cinq ans.³⁰

Membres du corps judiciaire

38. Selon les projets d'amendements, les membres judiciaires du Conseil sont nommés par tirage au sort, effectué conformément aux principes d'intégrité et de transparence, à partir de listes préparées par le Conseil de nominations judiciaires. Ces listes seront composées de personnes ayant au moins dix ans d'expérience dans l'exercice de fonctions judiciaires et n'ayant pas fait l'objet de sanctions disciplinaires au cours de cette période. Dans leurs observations écrites, les autorités chiliennes se réfèrent à la tradition juridique chilienne, à la culture judiciaire et aux raisons de fond qui sous-tendent la nécessité d'un changement dans la gouvernance judiciaire (voir le point 13 ci-dessus) pour justifier la sélection par tirage au sort à partir de listes, considérant que le système est bien adapté pour éviter l'influence hiérarchique et les risques de corporatisme au sein du pouvoir judiciaire, tout en permettant la sélection d'une personne qualifiée répondant aux exigences fixées pour l'intégration du tirage au sort.

39. La Commission de Venise souhaite tout d'abord souligner que le projet d'amendements ne fournit pas suffisamment d'informations sur le système envisagé. Si le projet d'amendements prévoit que les membres judiciaires du Conseil seront sélectionnés à partir de listes de juges, ils ne disent rien sur la manière dont ces listes seront établies. La Commission considère que si tous les détails ne doivent pas être réglés au niveau constitutionnel, la Constitution devrait établir un cadre clair. La Commission de Venise a recommandé « *un conseil bien équilibré, non seulement entre les membres judiciaires et non judiciaires, mais aussi parmi les membres judiciaires afin qu'ils représentent les différents types de juges et les différents niveaux du pouvoir judiciaire, tout en assurant l'équilibre entre les régions, la parité hommes-femmes, etc* »³¹. La Commission de Venise rappelle qu'au moins la moitié des membres du Conseil doivent être des juges élus par leurs pairs afin d'assurer une représentation large et équitable de tous les niveaux et types de tribunaux³². Sur la base des informations contenues dans le projet d'amendements, la Commission n'est pas en mesure de dire si le système envisagé prévoit une forme d'élection par les pairs et s'il répond à l'exigence d'une large représentation. L'expérience de 10 ans ne semble pas pertinente et suffisante à cet égard. La Commission recommande donc aux autorités de poursuivre le développement d'un système qui respecte l'exigence de l'élection par les pairs et assure la diversité des juges et des tribunaux.

40. En ce qui concerne les critères d'éligibilité, le projet d'amendements propose que les candidats à la composante judiciaire du Conseil aient dix ans d'expérience judiciaire et n'aient pas de casier judiciaire. Si ces critères visent à garantir des représentants expérimentés et professionnellement irréprochables, ils soulèvent des inquiétudes quant à une représentation

²⁸ Pays-Bas, Avis conjoint sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, [CDL-AD\(2023\)029](#), paragraphes 55-56.

²⁹ Commission de Venise, République de Moldova, Avis sur la loi portant révision de la constitution de la République de Moldova (système judiciaire), [CDL-AD\(2018\)003](#), paragraphes 52-53.

³⁰ Commission de Venise, Türkiye, Avis sur la composition du Conseil des juges et procureurs et la procédure d'élection de ses membres, [CDL-AD\(2024\)041](#), paragraphe 60, dans lequel la Commission a estimé qu'un mandat de 4 ans était « plutôt court ».

³¹ Commission de Venise, Bulgarie, Avis sur les projets d'amendements à la Constitution, [CDL-AD\(2023\)039](#), paragraphe 48.

³² Commission de Venise, France, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut de la magistrature au regard des nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires de la France, [CDL-AD\(2023\)015](#), paragraphe 31.

équilibrée et pluraliste du pouvoir judiciaire dans son ensemble. Selon l'Avis n° 10 (2007)³³ du CCJE, « *les membres, qu'ils soient juges ou non, doivent être choisis en fonction de leur compétence, de leur expérience, de leur compréhension de la vie judiciaire, de leur capacité de discussion et de leur culture d'indépendance* ». La Commission de Venise est d'avis que les critères d'éligibilité pour la nomination des membres du Conseil de nominations judiciaires sur lesquels s'appuient le projet d'amendements ne reflète pas cette expertise. Les membres devraient être élus sur la base de leur capacité, de leur compétence, de leur expérience et de leur compréhension de la vie judiciaire. L'exigence d'une expérience de dix ans limite considérablement le nombre de candidats éligibles aux juges de haut niveau. Il convient de noter qu'une telle exigence d'expérience minimale n'est pas courante dans les pays dotés d'un Conseil judiciaire. L'absence de sanctions disciplinaires comme critère d'éligibilité est raisonnable en principe, mais l'étendue de cette exigence mérite d'être examinée attentivement. Une interdiction à vie pour toute sanction disciplinaire, quelle que soit sa gravité ou la date à laquelle elle a été prononcée, pourrait être disproportionnée et réduire encore la diversité des candidats potentiels. La Commission recommande d'exiger certaines normes qualitatives pour ces membres (en termes d'évaluation de leurs performances et de leurs antécédents disciplinaires). En outre, elle recommande d'exclure les personnes condamnées pour des actes criminels d'une certaine nature ou gravité.

Membres non professionnels

41. La Commission de Venise tient à rappeler que « *l'élection de membres non professionnels au sein d'un conseil judiciaire a pour but d'obtenir une composition plurielle, démocratiquement légitimée, qui peut contribuer à renforcer la légitimité externe du conseil et à réduire les aspects négatifs (et les déviations) du corporatisme* »³⁴. Le projet d'amendements définissait initialement deux membres non professionnels, à savoir un représentant nommé par le Conseil des recteurs et un juriste nommé au Conseil par le Président de la République, sur proposition du Conseil supérieur de la gestion publique. Le 7 mai, la Commission de la Constitution, de la Législation, de la Justice et des Règlements de la Chambre des députés aurait modifié cette définition pour la remplacer par trois membres non professionnels, à savoir un représentant nommé par le Conseil des recteurs des universités chiliennes, choisi parmi les personnes ayant exercé les fonctions de doyen d'une faculté de droit dans l'un de ses établissements membres ; un avocat reconnu pour ses compétences professionnelles ou académiques, ayant au moins 20 ans de pratique juridique, nommé par les quatre septièmes des membres en exercice de la Chambre des députés, à partir d'une liste proposée par le Conseil supérieur de l'administration publique ; un juriste de profession ou d'origine universitaire reconnue, ayant au moins 20 ans de pratique juridique, désigné par les quatre septièmes des membres en exercice du Sénat, sur la base d'une liste proposée par le Conseil supérieur de l'administration.

42. La Commission se félicite de la modification apportée au projet d'amendements, telle que mentionnée dans les observations écrites des autorités, qui transfère la nomination de deux des membres non professionnels du Président de la République aux deux chambres du Congrès, à la majorité qualifiée sur la base d'une liste restreinte établie par le Conseil supérieur de la fonction publique. La Commission de Venise a précédemment déclaré qu'« *afin d'assurer la légitimité démocratique du Conseil judiciaire, les autres membres devraient être élus par le Parlement parmi des personnes ayant une qualification juridique appropriée, en tenant compte des*

³³ CCJE, [Avis n° 10](#) (2007) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le Conseil de la Justice au service de la société, paragraphes 18-21.

³⁴ Commission de Venise, Türkiye, Avis sur la composition du Conseil des juges et des procureurs et la procédure d'élection de ses membres, [CDL-AD\(2024\)041](#), paragraphe 45.

*éventuels conflits d'intérêts*³⁵, de *préférence à la majorité qualifiée des voix* »³⁶. La Commission est d'avis que l'implication du Conseil des recteurs dans le processus d'élection du troisième membre non professionnel doit être saluée. Tout en notant que les critères actuels sont basés sur l'ancienneté pour deux membres non professionnels (être un ancien doyen ; avoir 20 ans d'expérience professionnelle dans le domaine juridique ; avocat ayant au moins 20 ans de pratique juridique), ce qui peut limiter la diversité générationnelle, le troisième membre non professionnel prévu par les amendements révisés du 7 mai devrait être un avocat dont la distinction professionnelle ou académique est reconnue. La Commission de Venise considère que le maintien d'une formation juridique pour les membres non professionnels est approprié, compte tenu des compétences prévues pour le Conseil. Puisque le Conseil se concentrera spécifiquement sur les questions de carrière judiciaire plutôt que sur les fonctions administratives/de gestion, une expertise juridique est essentielle pour évaluer les qualifications des candidats et comprendre les exigences des fonctions judiciaires.

b. Taille et représentativité du Conseil des nominations judiciaires

43. La Commission rappelle qu'il est important que la composition du Conseil, en nombre et en catégories de membres, soit adaptée à la nature, au statut, à la dimension et à la pertinence du système judiciaire dans un État donné. À cet égard, il convient de rappeler le principe susmentionné selon lequel la composante judiciaire d'un conseil doit représenter l'ensemble du pouvoir judiciaire et respecter le pluralisme au sein du pouvoir judiciaire. Il devrait donc y avoir une représentation équilibrée des juges de tous les niveaux et de toutes les juridictions, ainsi qu'une diversité et une représentation aussi large que possible des sexes et des régions (voir les normes mentionnées ci-dessus)³⁷.

44. Par rapport à d'autres conseils judiciaires, le Conseil proposé se compose d'un nombre relativement faible de membres. Les recommandations précédentes sur cette question concernant le nombre de membres se réfèrent généralement à des conseils dont la liste des fonctions est plus large. L'Avis n° 10 (2007) du CCJE observe que « *la composition du Conseil de la Justice devrait refléter la taille du système judiciaire et, par conséquent, le volume des tâches à accomplir* »³⁸. Un Conseil judiciaire composé de cinq membres n'est contraire à aucune norme internationale et a déjà été accepté par la Commission³⁹. Un conseil plus large permettrait aussi plus facilement une représentation « *de tous les niveaux et tribunaux différents et la plus grande diversité et représentation possible des sexes et des régions* » comme indiqué ci-dessus, en particulier dans un pays de la taille du Chili. La Commission prend note des observations écrites des autorités selon lesquelles, le 7 mai, la Commission de la Constitution, de la Législation, de la Justice et du Règlement de la Chambre des Députés a porté la composition du conseil à sept membres au lieu de cinq. La Commission se félicite de cette augmentation du nombre de membres judiciaires et non judiciaires tout en maintenant un nombre impair de membres⁴⁰.

³⁵ Commission de Venise, Rapport sur les nominations judiciaires par la Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), paragraphe 29. Voir également République de Moldova, Avis sur la loi portant révision de la Constitution (système judiciaire), [CDL-AD\(2018\)003](#), paragraphe 54 ; Serbie, Avis sur le projet de loi relatif au Haut Conseil judiciaire de la République de Serbie, [CDL-AD\(2008\)006](#), paragraphe 76.

³⁶ Commission de Venise, Macédoine du Nord, Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges, [CDL-AD\(2015\)042](#), paragraphe 77.

³⁷ Commission de Venise, Türkiye [CDL-AD\(2024\)041](#), Avis sur la composition du conseil des juges et procureurs et la procédure d'élection de ses membres.

³⁸ CCJE, [Avis n° 10](#) (2007) sur le Conseil de la Justice au service de la société, au paragraphe 34.

³⁹ Commission de Venise, Pays-Bas, Avis sur les garanties juridiques de l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir exécutif, [CDL-AD\(2023\)029](#), paragraphe 40.

⁴⁰ Commission de Venise, Serbie, Avis sur les projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire de la Serbie, [CDL-AD\(2018\)011](#), paragraphe 59.

2. Procédure de nomination des juges

45. Le processus de nomination des juges, tel qu'établi dans le projet d'amendements, implique une procédure en deux étapes : premièrement, le Conseil des nominations judiciaires est responsable de la gestion des processus de sélection basés sur le mérite et les concours. Selon le nouvel article 78, le Conseil prépare des listes restreintes de candidats classés par ordre décroissant sur la base des résultats de l'évaluation. Ensuite, conformément à l'article 32(12) et à l'article 78 tel qu'amendé, le Président de la République procède aux nominations à partir de ces listes restreintes. Pour les ministres de la Cour suprême, la nomination par le Président nécessite l'approbation du Sénat après une audience publique, les résolutions exigeant une majorité des deux tiers des membres du Sénat en exercice. Pour les autres postes judiciaires (ministres de la Cour d'appel, procureurs judiciaires⁴¹, et juges des instances inférieures), le Président choisit directement à partir des listes restreintes du Conseil sans demander l'approbation du Sénat. Une innovation de l'article 78 tel qu'amendé est que si le Président ne sélectionne aucun candidat dans les dix jours suivant la réception de la liste restreinte du Conseil, le candidat le mieux classé est automatiquement nommé. L'article 78 modifié stipule également qu'une loi organique régira les procédures détaillées de nomination des juges, y compris les procédures administratives, les mécanismes de concours et les fonctions qui peuvent être déléguées aux organes de formation judiciaire.

46. La Commission de Venise souhaite tout d'abord saluer l'attribution de la tâche de *sélection* des candidats appropriés pour les postes judiciaires vacants à un Conseil judiciaire autonome utilisant un processus fondé sur le mérite. La sélection devrait être fondée sur les mérites et les qualifications des candidats, et les décisions concernant la sélection des juges devraient être basées sur des critères objectifs clairement préétablis par la loi⁴². Un système de concours d'entrée est un moyen approprié pour la sélection des juges.

47. Toutefois, la Commission de Venise recommande de prévoir un contrôle juridictionnel effectif des décisions du Conseil, afin de garantir l'équité procédurale de ces décisions et de remédier à toute irrégularité de procédure. Ce contrôle juridictionnel devrait avant tout vérifier si la décision du Conseil était entachée d'un vice de procédure. L'organe de contrôle devrait respecter le pouvoir discrétionnaire du Conseil auquel la Constitution a explicitement confié le pouvoir de sélectionner les juges⁴³.

48. La Commission de Venise rappelle que l'attribution au Président de la compétence de *nommer* un candidat (présélectionné) n'est pas en *soi* inadmissible. Il convient de faire une distinction entre les systèmes dans lesquels le Président dispose de pouvoirs plus formels et se tient à l'écart de la politique des partis (généralement les systèmes parlementaires) et les systèmes dans lesquels le Président joue un rôle de premier plan avec une orientation politique claire (généralement les systèmes présidentiels ou semi-présidentiels)⁴⁴. Lors de l'évaluation de l'implication de l'exécutif/du chef de l'État, ce qui importe le plus est la mesure dans laquelle ils sont libres de décider de la nomination. Il convient de veiller à ce que le rôle principal dans le processus soit confié à un organe indépendant - le Conseil judiciaire. Les propositions de ce conseil ne peuvent être rejetées qu'exceptionnellement, et l'exécutif/le chef de l'État ne serait pas autorisé à nommer un candidat ne figurant pas sur la liste soumise par le conseil⁴⁵. Tant que

⁴¹ Voir paragraphe 58.

⁴² Commission de Venise, Géorgie, Avis sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême, [CDL-AD\(2019\)009](#), paragraphe 26 et Avis [n° 10](#) (2007) du CCJE sur le Conseil de la Justice au service de la société, paragraphe 50.

⁴³ Commission de Venise, Serbie, Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le système judiciaire, [CDL-AD\(2022\)030](#), paragraphe 40.

⁴⁴ Commission de Venise, France, Avis sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut de la magistrature en matière de nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires, [CDL-AD\(2023\)015](#), paragraphe 36.

⁴⁵ Commission de Venise, Serbie, Avis sur les dispositions relatives au pouvoir judiciaire dans le projet de Constitution, [CDL-AD\(2005\)023](#), paragraphe 17.

l'exécutif/le chef d'État est lié par une proposition faite par un conseil judiciaire indépendant, la nomination ne semble pas poser de problème⁴⁶.

49. La Commission de Venise note que dans le contexte du système présidentiel chilien, d'importantes garanties institutionnelles atténuent les risques potentiels pour l'indépendance judiciaire. Tout d'abord, la Commission note que le projet d'amendements vise à garantir que tous les candidats présélectionnés présentés au Président sont qualifiés, ayant déjà été évalués et classés sur la base de leur mérite dans le cadre de la procédure de sélection concurrentielle du Conseil. Cela signifie que, quel que soit le candidat choisi par le Président, la personne nommée aura satisfait à des normes professionnelles fixées par un organisme indépendant. En outre, la Commission se félicite que le projet d'amendements stipule que la personne qui occupe la première place sur la liste restreinte est réputée nommée si le Président ne nomme pas, dans un délai donné, un candidat particulier figurant sur la liste restreinte. Ces dispositions limitent le pouvoir discrétionnaire du Président et renforcent la primauté de l'évaluation au mérite du Conseil dans le processus. La Commission de Venise considère donc que le fait de prévoir que le Président est tenu de choisir parmi une liste restreinte de candidats classés qui sont sélectionnés par le Conseil des nominations judiciaires sur la base d'une évaluation du mérite, offre un pouvoir discrétionnaire limité, ce qui limite le risque de politisation. Les observations écrites des autorités notent que l'article 78 tel que révisé signifie implicitement que le Président de la République ne serait pas en mesure de nommer un juge qui ne figure pas sur la liste. La Commission souligne néanmoins que les amendements devraient explicitement prévoir que le Président n'est pas autorisé à nommer un candidat ne figurant pas sur la liste soumise par le conseil⁴⁷.

50. En ce qui concerne les nominations à la Cour suprême, le projet d'amendements prévoit que les juges sont nommés par le Président de la République, qui les choisit sur une liste de trois candidats proposés par le Conseil, et avec l'accord du Sénat (à la majorité des deux tiers) après une audience publique. Si le Sénat n'approuve pas le choix du Président, le Conseil doit compléter la liste en proposant un nouveau nom pour remplacer celui qui a été rejeté, en répétant la procédure jusqu'à ce que la nomination soit approuvée.

51. Alors que certains des interlocuteurs rencontrés par la délégation de la Commission de Venise se sont opposés au maintien de l'intervention du Président et du Sénat dans le processus de nomination en raison du risque de politisation, d'autres ont insisté sur l'importance d'un équilibre entre les trois branches du pouvoir dans le processus de nomination (le Conseil, le Président et le Sénat) compte tenu du contexte constitutionnel chilien spécifique, soulignant également que la portée limitée de la réforme actuelle ne permettait pas de procéder à un remaniement institutionnel complet. Dans leurs observations écrites, les autorités ont informé la Commission que lors de la session du 14 mai de la Commission de la Constitution, de la Législation, de la Justice et du Règlement de la Chambre des Députés, l'article 78 a été modifié pour inclure un mécanisme anti-blocage : Les juges de la Cour suprême sont nommés par le Président de la République, qui les choisit sur la base d'une liste de présélection proposée par le Conseil des nominations judiciaires, et avec l'accord du Sénat à l'issue d'une audition publique. Le Sénat adopte les accords respectifs à la majorité des deux tiers de ses membres en exercice, lors d'une session spécialement convoquée à cet effet. Si trente jours s'écoulent à compter de la date à laquelle le Président de la République a communiqué la nomination au Sénat sans qu'il y ait eu de vote sur l'accord, il sera considéré que la nomination par le Président a été approuvée.

52. La Commission de Venise rappelle qu'il n'est pas rare d'avoir une certaine forme d'implication parlementaire dans les nominations judiciaires aux cours supérieures ou (quasi)

⁴⁶ Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et les responsabilités des juges, paragraphes 47 et 52.

⁴⁷ Commission de Venise, Malte, Avis sur les dispositions constitutionnelles, la séparation des pouvoirs, l'indépendance des organes juridiques et répressifs, [CDL-AD\(2018\)028](#), paragraphe 44. Voir également le suivi dans les documents [CDL-AD\(2020\)006](#), paragraphes 30-36 et [CDL-AD\(2020\)019](#), paragraphes 32-33; [CDL-AD\(2007\)028](#), Rapport sur les nominations judiciaires, paragraphe 14.

constitutionnelles⁴⁸. De l'avis de la Commission de Venise, pour évaluer la participation des organes politiques, ce qui importe le plus est la mesure dans laquelle ils sont libres de décider d'une nomination judiciaire. Bien qu'aucune norme n'interdise la nomination des juges des cours supérieures par un parlement, et que la participation parlementaire confère une légitimité démocratique à la plus haute juridiction, la Commission de Venise s'est méfiée des dangers de politisation lorsque le pouvoir décisif dans la nomination des juges est confié à un organe politique et que la participation de cet organe n'est pas seulement formelle⁴⁹. Ici encore, la Commission de Venise souhaite souligner l'importance du processus de sélection mené par le Conseil sur la base du mérite, ce qui garantirait que, quel que soit le candidat approuvé par le Sénat, la personne nommée aura satisfait aux normes professionnelles fixées par un organe indépendant⁵⁰. La Commission de Venise considère que l'exigence d'une audition renforce la transparence et la responsabilité publique du processus.

53. Bien que l'exigence d'une majorité qualifiée des deux tiers garantisse généralement le soutien politique le plus large possible à tout candidat, certains interlocuteurs rencontrés par la délégation de la Commission de Venise ont notamment déclaré que cette majorité était trop élevée dans le contexte chilien et favoriserait le marchandage entre les groupes politiques pour l'attribution des postes. La Commission se félicite des amendements apportés à l'article 78 qui définissent un mécanisme anti-blocage au cas où la majorité qualifiée requise au Sénat ne peut être atteinte pour les candidats proposés⁵¹. Ces modifications de l'article 78 garantissent un large consensus pour les nominations à la Cour suprême tout en évitant une paralysie institutionnelle qui pourrait nuire au fonctionnement du système judiciaire.

3. Transfert des juges

54. L'actuel article 80 de la Constitution stipule que « *la Cour suprême, lors d'une session plénière spécialement convoquée à cet effet et à la majorité absolue de ses membres en exercice, peut autoriser ou ordonner le transfert des juges et autres fonctionnaires et employés du pouvoir judiciaire à un autre poste de rang égal* ». Sur la base des projets d'amendements, le Conseil de nominations judiciaires aura le pouvoir de transférer un juge « *pour de bonnes raisons* » à un autre tribunal de même rang. Il est en principe positif que la compétence de transférer un juge soit attribuée au Conseil de nominations judiciaires et que la loi stipule qu'un transfert ne peut être réalisé que vers une autre juridiction de même rang⁵². Cependant, la Commission est préoccupée par la formulation des projets d'amendements dans la mesure où ils autorisent le Conseil à transférer un juge « *pour de bonnes raisons* ». Cela laisse une marge de manœuvre indésirable, alors que les normes internationales favorisent un système dans lequel un juge ne peut être transféré à une autre juridiction contre son gré, sauf en cas de

⁴⁸ Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), Direction de la recherche et de la documentation, *Note de recherche sur les procédures de nomination et de désignation des juges dans les États membres*, octobre 2020, pp. 9-12.

⁴⁹ Commission de Venise, Lettonie, Avis sur le projet de loi relatif au pouvoir judiciaire et sur les amendements constitutionnels correspondants de la Lettonie, [CDL-AD\(2002\)026](#), paragraphes 13 et 21-23 ; Commission de Venise, Monténégro, Avis sur le projet d'amendement de la Constitution et sur les projets d'amendement de la loi sur les tribunaux, de la loi sur le bureau du procureur général et de la loi sur le Conseil de la magistrature, [CDL-AD\(2011\)010](#), paragraphes 12-13; Commission de Venise, Ukraine, Avis préliminaire sur le projet de loi portant modification de la loi relative au système judiciaire et au statut des juges [CDL-AD\(2015\)008](#), paragraphes 50-51 ; Commission de Venise, Hongrie - Avis sur les modifications de la loi sur l'organisation et l'administration des tribunaux et la loi sur le statut juridique et la rémunération des juges adoptées par le Parlement hongrois en décembre 2020, [CDL-AD\(2021\)036](#), paragraphe 15 ; Commission de Venise, République de Moldova - Avis sur le projet de loi sur la modification certains actes normatifs (système judiciaire), [CDL-AD\(2022\)019](#), paragraphe 12-13.

⁵⁰ Commission de Venise, Géorgie, Avis urgent sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême [CDL-AD\(2019\)009](#), paragraphe 57.

⁵¹ Commission de Venise, Monténégro, [CDL-AD\(2018\)015](#) Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges, paragraphe 10.

⁵² Ce qui implique - on peut le supposer - que le salaire du juge n'est pas affecté négativement.

sanctions disciplinaires ou de réforme de l'organisation du système judiciaire⁵³. En outre, il convient de préciser que le juge concerné peut bénéficier d'une protection juridique à la suite d'une telle décision du Conseil. La Commission de Venise recommande de réglementer davantage la compétence du Conseil pour transférer un juge « *pour de bonnes raisons* ».

E. Procédures disciplinaires à l'encontre des juges

55. En vertu de son pouvoir de contrôle correctionnel, la Cour Suprême exerce actuellement des fonctions disciplinaires sur toutes les juridictions. L'actuel article 80 de la Constitution dispose que « *la Cour suprême, à la demande du Président de la République, à la demande d'une partie intéressée ou de sa propre initiative, peut déclarer que les juges ne se sont pas bien comportés et les révoquer à la majorité du nombre total de ses membres. La Cour suprême, en séance plénière spécialement convoquée à cet effet et à la majorité absolue de ses membres en exercice, peut autoriser ou ordonner la mutation des juges et des autres fonctionnaires et employés du pouvoir judiciaire à un autre poste de rang égal* ».

56. Selon le projet de nouvel article 80 bis de la Constitution, le « ministère public judiciaire » (*Fiscalía Judicial*) sera chargé d'évaluer et d'enquêter sur les délits disciplinaires et de probité, en interdisant à ses membres d'exercer des fonctions juridictionnelles. Le projet de loi établit que la compétence pour évaluer les conflits d'intérêts, enquêter sur les manquements à la probité et mener des enquêtes en matière de responsabilité disciplinaire relèvera du ministère public judiciaire, dirigé par le procureur judiciaire de la Cour suprême. En outre, le projet d'amendements prévoit que les personnes qui occupent ce poste ne pourront pas exercer de fonctions juridictionnelles. Le bureau du ministère public judiciaire sera également chargé d'émettre des avis généraux sur les questions liées aux conflits d'intérêts, qui seront contraignants pour les membres du pouvoir judiciaire. Les compétences du ministère public judiciaire s'étendront à tous les juges de la République, à l'exception de ceux qui siègent à la Cour constitutionnelle et à la justice électorale.

57. La délégation de la Commission de Venise s'est vu expliquer au cours des réunions que, contrairement à ce que son nom pourrait suggérer, le ministère public judiciaire est composé de magistrats et n'a aucun lien avec le ministère public. Il s'agit d'une institution auxiliaire de l'administration de la justice, qui est exercée par le procureur judiciaire de la Cour suprême, qui est le chef du service, et par les ministères publics judiciaires des cours d'appel⁵⁴. Sa mission actuelle est de statuer sur les points de droit dans les procédures civiles et dans tous les cas prévus par la loi, et d'informer la Cour d'appel et la Cour suprême, lorsque ces cours le demandent, de son opinion dans les affaires qu'elle entend sur des questions liées à la procédure respective⁵⁵.

58. La Commission de Venise note que le projet d'amendements ne fournit pas d'informations détaillées sur les tribunaux spécifiques qui statueront sur les affaires disciplinaires, le cadre procédural des procédures disciplinaires, les motifs qui constituent une responsabilité disciplinaire, les types de sanctions qui peuvent être imposées (au-delà de la révocation) et les mécanismes d'appel des décisions disciplinaires. Le projet d'amendements crée le cadre institutionnel d'un nouveau système disciplinaire, mais laissent de nombreux détails à définir dans des lois organiques ultérieures. En l'absence de loi organique à ce stade, la Commission n'est pas en mesure de commenter les motifs disciplinaires de fond ni les éléments procéduraux des procédures disciplinaires. A cet égard, la Commission de Venise rappelle que les procédures disciplinaires à l'encontre des juges fondées sur la prééminence du droit devraient correspondre

⁵³ Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et les responsabilités des juges ; Commission de Venise, Géorgie, Avis de suivi des avis précédents concernant la loi organique sur les tribunaux communs, [CDL-AD\(2023\)033](#), paragraphe 25.

⁵⁴ <https://www.pjud.cl/post/download/174>.

⁵⁵ Oberg Yáñez, Héctor et Manso Villalón, Macarena (2009). *Derecho Procesal Orgánico*. Editorial Legal Publishings, Santiago, Chili, p.142.

à certains principes de base, dont les suivants : « *la responsabilité doit résulter d'une violation d'un devoir expressément défini par la loi ; il doit y avoir un procès équitable avec audition complète des parties et représentation du juge ; la loi doit définir l'échelle des sanctions ; l'imposition de la sanction doit être soumise au principe de proportionnalité ; il doit y avoir un droit de recours auprès d'une autorité judiciaire supérieure* »⁵⁶. La Commission de Venise recommande que ces principes soient pris en compte dans la réforme.

59. La Commission de Venise rappelle que « *les règles relatives à la responsabilité disciplinaire ont un effet direct sur l'indépendance des juges* » et qu'elle a précédemment recommandé que « *les types de comportements contraires à l'éthique qui peuvent entraîner une responsabilité disciplinaire devraient être décrits de manière suffisamment détaillée dans la loi constitutionnelle elle-même* »⁵⁷. Se référant à la section II. B. ci-dessus, la Commission de Venise recommande que le projet d'amendements constitutionnels contienne des garanties assurant l'indépendance du ministère public judiciaire, y compris des dispositions claires concernant son autonomie opérationnelle.

60. Selon le projet d'amendements, le ministère public judiciaire sera chargé d'enquêter sur les infractions disciplinaires et les atteintes à la probité et de porter les accusations devant « *les tribunaux établis par une loi organique constitutionnelle* ». Cela sépare la fonction d'enquête de la fonction juridictionnelle, le ministère public judiciaire servant d'autorité d'ouverture et les tribunaux spécialisés prenant les décisions finales. La Commission de Venise a précédemment estimé que l'organe responsable de l'ouverture d'une procédure disciplinaire et de son enquête ne devrait pas être le même que celui qui statue sur l'affaire disciplinaire⁵⁸. Cette position est également conforme à celle du CCJE⁵⁹. De l'avis de la Commission, cette séparation est bienvenue.

61. La Commission de Venise note que l'article 80 bis tel qu'amendé suggère que le bureau du ministère public judiciaire peut agir « *à la demande du Président de la République, à la demande d'une partie intéressée ou d'office* », ce qui indique des voies multiples pour ouvrir des enquêtes, conformément à l'article 32(13) tel qu'amendé. Le Président a le pouvoir de « *superviser la conduite ministérielle des juges* » et de « *demander au bureau du ministère public judiciaire d'effectuer des enquêtes sur les infractions disciplinaires et de probité* ». L'étendue de l'influence présidentielle sur les décisions du bureau reste indéterminée, ce qui soulève des questions sur la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice. En premier lieu, la Commission estime qu'une plus grande clarté serait nécessaire en ce qui concerne l'étendue et les limites de ce pouvoir présidentiel⁶⁰. Deuxièmement, elle recommande que le ministère public judiciaire fonctionne comme un organe totalement indépendant, capable d'ouvrir des enquêtes sur la base de critères objectifs sans influence politique extérieure⁶¹.

62. La Commission de Venise est d'avis que cette double fonction de mener des enquêtes disciplinaires et de probité, d'une part, et d'émettre des avis et d'évaluer les conflits d'intérêts, d'autre part, pourrait créer un conflit d'intérêts si l'avis sur un conflit d'intérêts potentiel est donné

⁵⁶ Commission de Venise, Albanie, Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire, [CDL-AD\(2016\)009](#), paragraphe 34 ; Commission de Venise, République de Moldova, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'état de droit du Conseil de l'Europe, et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges, [CDL-AD\(2014\)006](#), paragraphe 12.

⁵⁷ Commission de Venise, Kazakhstan, Avis sur le projet de code d'éthique judiciaire [CDL-AD\(2016\)013](#), paragraphes 24 et 27.

⁵⁸ Commission de Venise, Macédoine du Nord, [CDL-AD\(2015\)042](#), Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges, paragraphe 73.

⁵⁹ CJCE, [Avis n° 27](#), paragraphe 19.

⁶⁰ Commission de Venise, Kazakhstan [CDL-AD\(2018\)032](#), Avis sur le document de réflexion sur la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, paragraphe 16.

⁶¹ Voir CCJE, [Avis n° 27](#), paragraphe 19.

dans un cas individuel et que le bureau du ministère public judiciaire enquête et poursuit par la suite la même personne.

63. La Commission de Venise a précédemment noté qu' « *il est important d'assurer une stricte séparation des fonctions et des responsabilités entre l'organe consultatif d'éthique et l'organe disciplinaire, car le juge ne doit pas courir le risque que sa demande à l'organe consultatif d'éthique soit transférée à une autre procédure pouvant déboucher sur une sanction disciplinaire* »⁶². Plus récemment, la Commission de Venise a observé que « *[l]es organes de conseil éthique devraient être distincts et bien différenciés des organes disciplinaires. Les avis obtenus par le biais de ces mécanismes devraient servir de recommandations confidentielles aux juges. Bien que l'adhésion à ces avis consultatifs ne soit pas obligatoire, elle pourrait être considérée comme une indication de bonne foi* »⁶³. La délégation de la Commission de Venise a été informée lors des réunions au Chili qu'il n'existe pas de code unifié de déontologie judiciaire ni de système de mise en œuvre des différents codes de déontologie existants. Tout en soulignant l'importance de développer un système d'éthique judiciaire, la Commission de Venise souhaite réitérer la nécessité de distinguer clairement l'éthique judiciaire de la discipline judiciaire.

F. Création d'un Conseil de la Corporation Administrative du Pouvoir Judiciaire

64. Le projet d'amendements aux articles 76 et 82 propose la création d'un organe autonome qui sera « *responsable de l'administration et de la gestion des ressources de tous les tribunaux de la nation* ». Cette responsabilité incombait auparavant à la Cour suprême, qui contrôlait la gestion économique de tous les tribunaux ordinaires ; toutefois, il est proposé que (en vertu de l'article 82) « *[l]a Cour suprême puisse émettre les ordonnances nécessaires à la bonne administration de la justice dans tous les tribunaux de la nation* ».

65. La Commission de Venise rappelle que le paragraphe 7 de la Magna Carta des juges stipule que « *l'Etat assure les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires au bon fonctionnement de la justice* ». En outre, le paragraphe 9 de la Magna Carta stipule que « *le pouvoir judiciaire est associé à toutes les décisions qui affectent l'exercice des fonctions judiciaires (organisation des tribunaux, procédures, autres législations)* ». Dans son Avis n° 10 (2007)⁶⁴, le CCJE estime que « *les tribunaux ne peuvent être véritablement indépendants que s'ils sont dotés d'un budget distinct et administrés par un organe indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, qu'il s'agisse d'un Conseil de la Justice ou d'une agence indépendante* ».

66. Bien qu'elle ne soit pas opposée au principe de la création d'un organe autonome chargé de gérer les ressources du pouvoir judiciaire, la Commission note que les caractéristiques de base sont renvoyées à une future loi organique, ce qui l'empêche de se prononcer sur cet aspect du projet d'amendements, compte tenu du manque d'informations à ce stade sur ce nouveau conseil qui aura un mandat étendu (voir section I.B. ci-dessus). Il sera certainement nécessaire de clarifier davantage le pouvoir résiduel accordé à la Cour suprême et la relation entre ce nouvel organe autonome et la Cour suprême en ce qui concerne leur capacité de prise de décision et leurs fonctions administratives sur les ressources du système judiciaire.

G. Élimination de la pratique des avocats agissant en tant que substituts judiciaires (abogado integrante)

67. Dans le système actuel, des avocats extérieurs au corps judiciaire sont appelés à siéger dans une cour d'appel ou à la Cour suprême, ou dans l'une de ses chambres, lorsque, par suite d'absence ou de récusation, les juges ne sont pas en nombre suffisant pour instruire et juger une

⁶² Commission de Venise, République kirghize [CDL-AD\(2014\)018](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au cadre juridique, paragraphe 30.

⁶³ Commission de Venise, Bulgarie [CDL-AD\(2024\)004](#), Avis conjoint sur le Code de conduite éthique des juges, paragraphe 52.

⁶⁴ [Avis n° 10 du CCJE](#), paragraphe 74.

affaire. Ces avocats sont nommés par le Président de la République au mois de janvier de chaque année parmi les avocats qui remplissent les conditions requises pour exercer la fonction de ministre et qui se sont distingués par leur activité professionnelle ou académique. Le projet d'amendements propose la suppression de l'institution des avocats substitués judiciaires, afin de réduire les risques structurels de conflits d'intérêts dans le système judiciaire, qui peuvent découler du maintien de la figure des avocats en tant que membres du pouvoir judiciaire. Ainsi, la proposition établit que la fonction juridictionnelle ne peut être exercée que par ceux qui sont formellement investis comme juges.

68. La Commission de Venise rappelle que l'institution de juges suppléants n'est pas intrinsèquement contraire aux normes internationales d'indépendance judiciaire. La compatibilité de ces dispositions avec ces normes dépend largement des circonstances spécifiques de la mise en œuvre, y compris les garanties contre les conflits d'intérêts, la transparence dans la nomination, des règles d'incompatibilité claires et des mécanismes de récusation appropriés. Cette pratique varie d'une juridiction à l'autre, avec différents mécanismes et garanties pour traiter les conflits d'intérêts potentiels. Compte tenu des contraintes temporelles et thématiques du présent avis, il n'a pas été possible de réaliser une étude comparative approfondie, et seuls quelques exemples pertinents seront cités. La Commission de Venise souhaite souligner dans ce contexte que les données provenant de différents systèmes juridiques ne peuvent être comparées de manière définitive sans tenir compte de l'ensemble du cadre juridique et sans prendre en considération le contexte social, politique et historique plus large. Aux Pays-Bas, la pratique consistant à nommer des avocats comme juges suppléants (*rechter- plaatsvervangers*) est légalement autorisée et constitue une tradition de longue date. Ce système vise à enrichir le pouvoir judiciaire d'une expérience juridique pratique provenant de différents secteurs. En Angleterre et au Pays de Galles, des avocats expérimentés peuvent être nommés juges à temps partiel, appelés « Records » ou « Deputy District Judges ». Pour limiter les conflits d'intérêts, des règles strictes de récusation sont en place et les personnes nommées doivent adhérer au code de conduite judiciaire. La Norvège emploie des « juges adjoints » (*dommerfullmektig*) qui sont nommés pour une durée maximale de trois ans. Ces postes sont souvent occupés par de jeunes professionnels du droit, y compris des diplômés en droit. Pendant leur mandat, ils exercent des fonctions judiciaires à part entière sous la supervision de juges permanents. La France a recours à des « juges de proximité » qui traitent les affaires civiles et pénales mineures. Ces postes sont occupés par des personnes ayant une expérience juridique, notamment des avocats. L'Espagne nomme des « juges suppléants » (*jueces sustitutos*) pour combler les vacances temporaires dans le système judiciaire. Ces postes peuvent être occupés par des professionnels du droit, y compris des avocats en exercice, qui répondent à des critères d'éligibilité spécifiques.

69. Si plusieurs pays autorisent donc les professionnels du droit, y compris les avocats, à exercer les fonctions de juge suppléant ou de juge à temps partiel, ce double rôle pourrait compromettre l'impartialité des juges et la confiance du public dans le système judiciaire. Le Groupe d'états contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, dans son rapport du quatrième cycle d'évaluation sur les Pays-Bas⁶⁵, a souligné la position unique des juges suppléants et a insisté sur la nécessité d'une orientation appropriée pour gérer les conflits d'intérêts potentiels.

70. La Commission de Venise note qu'au Chili, les avocats agissant en tant que substitués judiciaires sont nommés par l'exécutif, alors que des critères transparents et clairs, préétablis et fondés sur le mérite, pour leur nomination semblent faire défaut, de même qu'une réglementation appropriée concernant ces fonctions. De nombreux interlocuteurs ont fait part de leurs préoccupations quant à cette pratique qui contribue à la méfiance à l'égard du pouvoir judiciaire en raison de la perception selon laquelle cette fonction permet aux *abogados integrantes*

⁶⁵ GRECO, [rapport du quatrième cycle d'évaluation sur les Pays-Bas](#), paragraphes 100-101.

d'avantager leurs clients en tant qu'avocats⁶⁶. La Commission se félicite de l'abolition de cette pratique au Chili, compte tenu des considérations susmentionnées.

IV. Conclusion

71. Par lettre reçue le 12 février 2025, le ministre de la Justice et des Droits de l'Homme du Chili, M. Jaime Gajardo Falcón, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire. Le projet d'amendements vise à séparer la gouvernance judiciaire du rôle juridictionnel du pouvoir judiciaire, à introduire un processus plus transparent et fondé sur le mérite en ce qui concerne les décisions affectant les nominations judiciaires et d'autres aspects liés à la carrière judiciaire, et à régler la gestion des conflits d'intérêts. À cette fin, il est proposé de créer un organe autonome chargé des nominations (le Conseil des nominations judiciaires), un autre organe autonome (le Conseil de la corporation administrative du pouvoir judiciaire) chargé de l'administration et de la gestion des ressources des tribunaux (à l'exception de la Cour constitutionnelle et des tribunaux électoraux), et de confier la fonction disciplinaire au ministère public judiciaire (*Fiscalía Judicial*), qui sera chargé de veiller à la bonne conduite des juges et de mener des enquêtes sur les manquements à la discipline et les atteintes à la probité. La réforme prévoit également d'abolir la pratique des avocats agissant en tant que substituts judiciaires (*abogado integrante*).

72. Si la Commission de Venise n'est pas appelée à se pencher sur des questions liées au fonctionnement et à l'administration du pouvoir judiciaire dans leur ensemble, telles que les ressources humaines, la formation et les stratégies de mobilité, elle souhaite néanmoins souligner que les autorités doivent certainement en tenir compte lors de la conception de la réforme du pouvoir judiciaire.

73. Au moment de la visite de la délégation de la Commission de Venise au Chili, le projet d'amendements constitutionnels était en cours d'examen par la Commission de la Constitution, de la Législation, de la Justice et du Règlement de la Chambre des Députés et, à l'heure actuelle, il n'existe pas de texte définitif ou consolidé du projet d'amendements. Dans leurs observations écrites, les autorités chiliennes ont informé la Commission d'un certain nombre de modifications apportées au projet d'amendements adoptées par la Commission de la Constitution, de la Législation, de la Justice et du Règlement de la Chambre des Députés, qui ont été prises en compte dans le présent avis. Etant donné que les amendements constitutionnels proposés concernent le pouvoir judiciaire, une institution clé dans tout Etat de droit, il est essentiel de continuer à mener des consultations publiques appropriées dans les mois à venir avant de soumettre ces amendements au vote au Parlement.

74. L'objectif du présent avis n'est pas d'examiner de manière exhaustive toutes les dispositions du projet d'amendements, mais d'aborder les principales questions et de fournir les normes internationales existantes à cet égard.

75. La Commission de Venise recommande d'inclure les principales caractéristiques du système proposé de gouvernance judiciaire et de processus de nomination fondé sur le mérite dans les amendements constitutionnels eux-mêmes et non dans les lois organiques ultérieures. La Commission se réfère à diverses recommandations spécifiques à cet égard dans le texte principal du présent avis. Compte tenu de l'objectif du projet d'amendements (à savoir l'introduction d'un modèle fondé sur le mérite), il semblerait nécessaire de donner au moins une description de base des paramètres permettant d'évaluer ces mérites. De même, l'introduction d'un organe autonome doit s'accompagner d'une description des principales caractéristiques de ses compétences et de sa composition (voir par exemple la section III.F).

⁶⁶ Voir également la déclaration de la rapporteuse spéciale des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats, Margaret Satterthwaite (9 août 2024).

76. La Commission de Venise note que la réforme vise à déconcentrer le pouvoir de la Cour suprême et à établir un système de nomination des juges fondé sur le mérite. Les rédacteurs ont choisi de séparer les fonctions (nomination des juges, procédures disciplinaires, gestion administrative du pouvoir judiciaire) entre différents organes (Conseil des nominations judiciaires, Ministère public judiciaire) plutôt que de fusionner tous les pouvoirs en un seul conseil. La Commission de Venise considère qu'il n'existe pas de modèle universel de gouvernance judiciaire et que tous les conseils judiciaires n'ont pas de compétences en ce qui concerne la carrière des juges individuels, telles que les nominations, les transferts, les mesures disciplinaires et les révocations. La Commission de Venise considère qu'il est louable que les autorités chiliennes envisagent la création de conseils autonomes afin de séparer la gouvernance judiciaire du rôle juridictionnel du pouvoir judiciaire et d'introduire un processus plus transparent et fondé sur le mérite en ce qui concerne les décisions affectant les nominations judiciaires et tous les aspects liés à la carrière des juges. La Commission de Venise soutient donc la logique sous-jacente de ces propositions.

77. Plus précisément, la Commission salue :

- la mise en place d'un Conseil de nominations judiciaires qui est responsable de la nomination des juges selon une procédure fondée sur le mérite ;
- l'inclusion du principe de la création d'un organe autonome chargé de l'administration et de la gestion des ressources de toutes les juridictions ;
- la séparation de la tâche d'enquête et d'accusation disciplinaire et de la tâche de prise de décision disciplinaire ;
- l'abolition de la pratique consistant à nommer des avocats comme juges suppléants (*abogado integrante*).

78. En ce qui concerne le *Conseil des nominations judiciaires*, la Commission recommande :

- d'inclure des caractéristiques essentielles du Conseil au niveau constitutionnel ainsi que la sécurité du mandat de ses membres ;
- d'établir des critères d'éligibilité supplémentaires pour devenir membre du Conseil ;
- que les autorités développent davantage un système qui respecte l'exigence de l'élection par les pairs et assure la diversité parmi les juges et les tribunaux
- assurer un contrôle juridictionnel effectif des décisions du Conseil ;
- réglementer davantage la compétence du Conseil pour transférer un juge « pour de bonnes raisons ».

79. En ce qui concerne *le pouvoir du Président de nommer des juges*, la Commission insiste sur l'importance des dispositions proposées qui disposent (1) que le Président est tenu de choisir parmi une liste restreinte de candidats classés qui sont sélectionnés par le Conseil des nominations judiciaires sur la base d'une évaluation du mérite et (2) que la personne qui occupe la première place sur la liste restreinte est réputée nommée si le Président ne nomme pas, dans un délai donné, un candidat particulier figurant sur la liste restreinte. En outre, il recommande de stipuler que le Président n'est pas autorisé à nommer un candidat ne figurant pas sur la liste soumise par le Conseil.

80. En ce qui concerne *l'implication du Sénat dans le processus de nomination des juges à la Cour suprême*, la Commission se félicite des amendements révisés adoptés par la Commission de la Constitution, de la Législation, de la Justice et des Règlements de la Chambre des députés, qui prévoient un mécanisme anti-blocage approprié si la majorité qualifiée requise au Sénat ne peut être atteinte en ce qui concerne les candidats proposés.

81. En ce qui concerne *le ministère public judiciaire*, la Commission recommande :

- la mise en place de garanties assurant l'indépendance du ministère public judiciaire, y compris des dispositions claires concernant son autonomie opérationnelle.

82. En ce qui concerne les *procédures disciplinaires*, la Commission recommande :

- à clarifier l'étendue et les limites de l'influence présidentielle sur le ministère public judiciaire ;
- à veiller à ce que les principes suivants soient pris en compte dans la réforme : la responsabilité disciplinaire doit résulter d'une violation d'un devoir expressément défini par la loi ; il doit y avoir un procès équitable avec audition complète des parties et représentation du juge ; la loi doit définir l'échelle des sanctions ; l'imposition de la sanction doit être soumise au principe de proportionnalité ; il doit y avoir un droit de recours auprès d'une autorité judiciaire supérieure.

83. Tout en soulignant l'importance de développer un système d'éthique judiciaire, la Commission de Venise recommande d'établir une distinction claire et un caractère complémentaire par rapport aux dispositions concernant la discipline professionnelle.

84. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités chiliennes pour toute assistance supplémentaire sur ces questions.