

International

L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE CHILIENNE : LA PLUS REPRÉSENTATIVE DU MONDE ?

Paula Forteza

05/02/2021

Dans cette note, Paula Forteza présente la nouvelle assemblée constituante chilienne, l'une des plus innovantes du monde car elle instaure la parité réelle, intègre les minorités ethniques et permet aux candidats indépendants de se présenter aux élections.

Le 11 avril, les Chiliens éliront les membres de l'Assemblée constituante qui aura pour mandat de rédiger la nouvelle constitution du pays. Ce moment démocratique historique est l'aboutissement de revendications de longue date, ayant atteint son paroxysme lors de « *l'Estallido social* » (« l'explosion sociale ») d'octobre 2019.

Dans sa conception, cette assemblée constituante est une innovation démocratique majeure par son caractère paritaire, mais aussi par sa volonté d'inclure toutes les composantes de la société civile (indépendants, minorités ethniques). L'architecture du dispositif électoral est flexible et astucieuse : ce scrutin ne fonctionnera pas seulement comme un moyen de sélectionner les membres qui siégeront à l'assemblée constituante, mais aussi comme un sondage grandeur nature sur les modalités de représentation les plus adaptées à la société chilienne.

Si les dispositifs de participation citoyenne et les débats de fond sur le contenu du texte se font encore attendre, nous pouvons dès à présent tirer de nombreuses inspirations de l'expérience chilienne et nourrir nos propres réflexions, à l'heure où la question démocratique devient de plus en plus centrale. C'est le cas, notamment, des modalités de scrutin permettant la parité réelle (au niveau des sièges et non seulement des candidatures) conçue par le réseau de femmes politologues « *NoSinMujeres* », ou encore le parrainage citoyen des candidatures indépendantes.

Nous donnerons dans cette note un rappel des événements et des revendications de longue date menant à la mise en place de l'assemblée constituante chilienne, de l'héritage néolibéral et conservateur de la dictature militaire, en passant par la campagne « *Marca Tu Voto / Marca Asamblea Constituyente* » (« Marque ton vote / Marque Assemblée constituante ») et la « Base

citoyenne pour une nouvelle constitution » de Michelle Bachelet ; une description technique des innovations procédurales qui viennent d'être votées et peuvent nous inspirer en France ; et une analyse des principaux enjeux de l'échéance à venir.

Changer la constitution : une revendication de longue date

Un texte qui consacre une vision néolibérale de l'économie et une approche conservatrice de la société

Le **texte constitutionnel en vigueur** a été écrit en 1980, sous la dictature militaire d'Augusto Pinochet. Elle a fait depuis l'objet de **52 révisions** dont la plus importante fut celle de 2005.

Au Chili, contrairement à la France, la constitution ne régit pas uniquement la définition des principes fondamentaux et l'organisation des pouvoirs. Elle structure également le modèle socio-économique, ainsi que des questions sociétales ou institutionnelles déterminantes. Cette particularité explique en grande partie la focalisation des mouvements sociaux depuis de nombreuses années sur le changement constitutionnel.

1. Sur le plan économique et social, elle encadre le rôle de l'État pour lui faire jouer un rôle « subsidiaire ». Le Chili est un des pays où les services publics fondamentaux (éducation, santé) sont les plus privatisés. Il est dit notamment à l'article 19 que l'État ne garantit qu'un régime minimal de retraite et de couverture sociale en matière de santé. Autre exemple : le chapitre XIII constitutionnalise l'autonomie complète de la Banque centrale vis-à-vis du pouvoir politique.
2. Sur le plan sociétal, la constitution fige un ensemble de principes. L'article 1 déclare que « la famille est le noyau fondamental de la société », rendant la reconnaissance du mariage entre personnes de même sexe difficile. Autre disposition prévue à l'article 19 : « la loi protège la vie de l'enfant à naître », ce qui a rendu, jusqu'à présent, la légalisation de l'avortement inconstitutionnelle.
3. Sur le plan institutionnel, la constitution a consacré un rôle prédominant à l'armée. Cette particularité est un héritage du processus de transition démocratique et de la position de négociation que les militaires ont occupé à ce moment de l'histoire chilienne. Si depuis la révision constitutionnelle de 2005, le président de la République peut révoquer le chef des forces armées, affirmant ainsi la tutelle du pouvoir politique sur le pouvoir militaire, d'autres aménagements sont encore nécessaires.

Enfin, malgré le nombre très important de modifications ponctuelles, la constitution rend paradoxalement quasi impossible toute modification substantielle de celle-ci. Une majorité des trois cinquièmes du Parlement est requise pour la modifier, à l'exception des dispositions contenues à certains chapitres clés regroupant les dispositions relatives aux droits fondamentaux, libertés publiques, à l'organisation du tribunal constitutionnel et des forces armées (I, III, VIII, XI, XII et XV) et qui nécessitent l'assentiment des deux tiers. Cette disposition dérogatoire assure une **minorité de blocage** aux forces politiques conservatrices.

Une nouvelle constitution : une demande issue de la société civile

La demande pour un changement de constitution a émergé lors de l'élection présidentielle de 2013 avec l'initiative citoyenne « Marca Tu Voto / Marca Asamblea Constituyente ». Il s'agissait d'appeler les citoyens chiliens à marquer les initiales « AC » (Asamblea Constituyente) sur leur bulletin de vote pour manifester leur volonté d'une nouvelle constitution. Ce sont **10%** des bulletins mis dans les urnes qui ont été alors marqués.

Le changement de constitution figurait au programme de la présidente Michèle Bachelet. En avril 2015, elle annonce le lancement d'une **consultation citoyenne** pour la rédaction de la nouvelle constitution. Celle-ci se déroule en plusieurs étapes : une consultation individuelle en ligne d'avril à août 2016 (90 000 participants), des conférences citoyennes locales (106 000 participants), puis des rencontres au niveau provincial et régional (21 000 participants). Ce processus débouche sur la rédaction d'un document intitulé « Base citoyenne pour une nouvelle constitution ». Finalement, le projet de réforme de la constitution n'est soumis au Parlement que six jours avant la fin de son mandat.

Quelque temps plus tard, « *l'Estallido social* » qui débute en octobre 2019 par des revendications sur le prix du ticket de métro se transforme en un large mouvement social et citoyen pour le changement de la constitution. Grâce à l'action de la société civile, et en particulier du mouvement des femmes chiliennes très fidèlement rapporté dans le **reportage** « Chilenas en Lucha », la demande d'une élection constituante a été intégrée à l'accord signé par les partis politiques le 15 novembre.

Cet accord prévoyait la tenue d'un référendum. Celui-ci s'est tenu le 25 octobre 2020. 7,5 millions de votants se sont déplacés aux urnes (soit un taux de participation de 50,95%). Deux questions étaient posées :

- le souhait d'une nouvelle constitution : 78% ont approuvé le principe;

- la forme de la nouvelle constituante : 79% se sont prononcé pour une assemblée nouvelle, rejetant très largement la proposition d'une assemblée mixte composée à 50% par des parlementaires élus, et traduisant ainsi leur défiance à l'égard de la classe politique.

Sur les 346 communes que compte le Chili, seulement 5 ont placé un **vote négatif** en tête. Parmi elles, deux communes atypiques (Colchane, limitrophe avec la Bolivie, et Antartica, comprenant 31 votants et une base scientifique) et les 3 communes les plus riches de l'agglomération de Santiago (Vitacura, Las Condes et Lo Barnechea), lieu de résidence de l'élite économique chilienne. Ce comportement électoral traduit une forte déconnexion de cette catégorie de la population qui reste profondément réfractaire au changement.

L'assemblée constituante : une véritable innovation politique

Dans l'histoire politique récente, deux pays ont convoqué une Assemblée constituante : la Tunisie et l'Islande, tous les deux en 2011. Le processus constituant chilien a déclenché, lui aussi, d'importantes innovations démocratiques.

La parité réelle

La principale avancée est celle d'une Assemblée constituante qui sera composée par autant de femmes que d'hommes. La loi du 20 mars 2020 a défini le mécanisme pour permettre une parité « à la sortie » (en termes de sièges) et non plus seulement « à l'entrée » (au niveau des candidatures), comme c'est le cas **généralement**. Ce mécanisme est le fruit d'un travail du réseau de femmes chercheuses en science politique « **NoSinMujeres** ».

Les représentants de l'Assemblée constituante sont élus sur un scrutin de liste à la proportionnelle sur la base des circonscriptions parlementaires, comprenant pour chaque circonscription plusieurs sièges.

Ainsi :

- toutes les listes sont paritaires dans leur composition, alternant femmes-hommes. Des listes composées d'un nombre impair de candidats ne doivent compter pas plus d'une femme ou un homme de différence par rapport au sexe opposé ;
- dans un premier temps, les sièges sont attribués aux listes ayant reçu le plus de suffrages ;
- s'il apparaît un déséquilibre de genre, l'ajustement s'effectue à la marge et en fin de liste et peut conduire à ce que la personne élue soit la suivante en termes de voix du sexe sous-

représenté.

Exemple : circonscription avec 4 sièges et 3 listes (A, B et C).

Liste A (50% des voix) remporte 2 sièges. Le premier de la liste est un homme et la seconde de liste est une femme. Les deux sont élus.

Liste B (26% des voix) remporte 1 siège. Le premier de la liste est un homme. Il est élu.

Liste C (24% des voix) remporte 1 siège. Le premier de la liste est un homme. C'est la seconde de liste femme qui est élue.

La place accordée aux indépendants

En écho aux revendications de la population et des acteurs du mouvement social, la loi électorale modifiée du 20 mars 2020 a défini un mécanisme de participation des candidatures indépendantes aux élections.

Plusieurs possibilités sont permises :

- les candidatures indépendantes individuelles : elles sont enregistrées si le candidat recueille des parrainages citoyens équivalents à 0,2% du corps électoral de sa circonscription de la précédente élection législative (et un minimum de 300 signatures) ;
- les listes indépendantes : plusieurs candidats n'appartenant pas à des partis politiques peuvent décider de former une liste indépendante. Le seuil de parrainages est fixé à 0,5% ;
- les candidatures indépendantes sur des listes de partis politiques : certains candidats indépendants auront la possibilité de conserver cette étiquette tout en prenant part à une liste de coalition composée de partis politiques.

Le résultat des candidatures et listes indépendantes constituera un élément central pour analyser les résultats du scrutin d'avril. Dans un contexte de rejet des partis politiques traditionnels, les indépendants pourront occuper un rôle majeur au sein de la nouvelle Assemblée constituante.

La reconnaissance politique des peuples originaires

Dernière innovation majeure : la place accordée aux peuples originaires. Le 15 décembre dernier, les sénateurs ont voté ce principe. 17 sièges au sein des 155 seront réservés à leur représentation, divisés ainsi :

- 7 sièges pour le peuple Mapuche,
- 2 sièges pour le peuple Aimara,

- 1 représentant de chacun des peuples suivants : Kawesqar, Rapanui, Yagan, Quechua, Atacamenno, Diaguita, Colla et Chango.

Le vote pour ces représentants se fera sur la base d'un scrutin parallèle, avec inscription du corps électoral à un registre dédié. Il faudra donc choisir entre le vote pour une liste représentant des peuples autochtones et le vote pour une liste classique.

Un débat intense a eu lieu à ce sujet dans l'opinion publique chilienne et plus particulièrement au sein du **Sénat**. Plusieurs incertitudes demeurent : l'orientation idéologique de ces représentants (une liste peut être composée de candidats ayant des visions politiques différentes), ou encore le taux de participation correspondant à ces listes dédiées et donc la légitimité de ces élus par rapport aux autres membres de l'Assemblée constituante.

Cette décision s'inscrit cependant dans un contexte régional sud-américain. La place des peuples autochtones est une donnée politique importante dans de nombreux pays voisins. La Bolivie a été pionnière en la matière, se proclamant « État plurinational » en 2009 et reconnaissant en son sein l'existence de 37 langues officielles.

Conclusion

Un sondage grandeur nature sur les modalités de représentation

L'élection de l'Assemblée constituante va faire office de grand laboratoire démocratique. En mettant en place la parité réelle, qui fera que la future constitution chilienne sera la première de l'histoire mondiale à être rédigée par 50% de femmes et 50% d'hommes, le Chili se positionne à l'avant-garde. Nous devons désormais, nous aussi, avancer rapidement vers la parité réelle dans toutes les institutions représentatives.

Les Chiliens seront amenés à se positionner sur l'importance qu'ils accordent aux partis comme acteurs capables de les représenter fidèlement. Le poids des candidatures indépendantes sera un indicateur important. Dans le prolongement des listes citoyennes et indépendantes aux élections municipales françaises de 2020, nous pouvons nous aussi faciliter leur émergence, notamment en réformant le système des parrainages pour les candidatures et en revoyant le financement de la vie politique.

Enfin, la question de la représentation des minorités ethniques est elle aussi posée de façon intelligente. Combien de Chiliens préféreront s'inscrire sur le corps électoral permettant de voter

pour une liste représentant les peuples autochtones ? L'appartenance ou l'identité se révéleront-ils pour eux un critère de représentativité plus important que celui de l'idéologie, du programme ou de la personnalité politique ? La France n'est pas exempte de ces débats.

L'architecture du dispositif électoral reflète de façon très fidèle l'état actuel des réflexions théoriques autour de la représentation politique. La façon dont le scrutin a été conçu est très astucieuse : il assume la contrainte lorsqu'il s'agit de revendications aujourd'hui incontestables (la parité) et reste ouvert et flexible quand celles-ci ne sont pas encore tranchées (le poids relatif des partis et des indépendants, la représentation ethnique). Sur ces deux derniers sujets le courage du législateur a été celui de poser la question directement aux Chiliens, en leur donnant le choix.

Ainsi cette élection ne fonctionnera pas seulement comme un moyen de sélectionner les membres qui siégeront à l'Assemblée constituante, mais aussi comme un sondage grandeur nature sur les modalités de représentation les plus adaptées à la société chilienne, et, plausiblement, à un certain nombre de nos démocraties contemporaines.

Permettre la participation pour éviter les frustrations

Aussi innovant et ouvert soit-il, le processus de désignation des membres d'une assemblée ne fait pas tout. Les futurs constituants devront trouver les mécanismes de transparence et de participation citoyenne suffisamment inclusifs pour que toutes les voix puissent se faire entendre dans le processus d'élaboration du texte. À ce jour, rien n'est prévu pour permettre de mettre en place des dispositifs de ce type pendant la durée des travaux, que ce soit en matière de ressources financières ou humaines. La société civile s'interroge et s'inquiète.

Le modèle de l'**Assemblée constituante islandaise** pourrait être une source d'inspiration. Une assemblée de 1000 citoyens tirés au sort, des échanges *via* les réseaux sociaux et une plateforme de consultation en ligne avaient, à cette occasion, enrichi les travaux des élus. Des coopérations entre chercheurs français et chiliens spécialistes de la démocratie participative sont aussi à l'œuvre.

Le terme des travaux de l'assemblée est prévu à l'été 2022. Il faudra alors que les deux tiers des constituants l'approuvent, avant que celle-ci soit définitivement adoptée à la majorité simple lors d'un référendum avec vote obligatoire. Pour **262 professeurs de droit et science politique**, ce système préserve du risque que le processus constituant ne trahisse les aspirations initiales des Chiliens.

Les débats à venir

Les débats se fondent actuellement plus sur la forme que sur le fond. Les réflexions préliminaires portent notamment sur la forme de régime politique à adopter (parlementaire, présidentiel, semi-présidentiel). La nature de l'État, et notamment le degré de décentralisation, seront aussi une dimension majeure des échanges. D'autant plus que le même jour que les élections pour l'Assemblée constituante se dérouleront les premières élections des gouverneurs des 16 nouvelles régions chiliennes.

La hiérarchisation des normes constituera un enjeu important. Les acteurs politiques et associatifs chiliens sont demandeurs d'une Constitution fondée sur des grands principes, et moins détaillée sur des règles de droit qui pourraient être à l'avenir renvoyées au domaine de la loi.

Enfin, la future constitution peut être l'occasion de permettre des avancées majeures, que ce soit en matière de reconnaissance des droits des femmes ou des minorités. L'influence du mouvement féministe est importante dans le processus constituant chilien. Les Chiliennes souhaitent ainsi peser dans l'élaboration de cette nouvelle constitution pour y faire paraître les questions relatives à l'émancipation économique des femmes, aux droits sexuels et reproductifs, et à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles.

Nous devons regarder avec beaucoup d'attention l'expérience chilienne. Elle ne manquera pas d'alimenter nos débats sur un nécessaire renouvellement démocratique en France, notamment en vue de la prochaine élection présidentielle.