

veaux textes constitutionnels seront-ils concrétisés ? Comment ces dispositions vont-elles se modeler à l'épreuve des faits ? Nul ne saurait, aujourd'hui le préciser.

L'on s'attache dans cette perspective restreinte, à définir le statut (A) et les missions (B) que la Constitution pour le Chili semble retenir pour les forces de défense nationale.

A. Le statut des forces de défense

2. Les problèmes que soulève l'aménagement de la force publique sont d'ordinaire de trois ordres distincts : l'organisation, le fonctionnement et le commandement. Ce sont là trois fonctions différentes qui, dans une société démocratique, gagnent à ne pas être confondues en de mêmes mains.

Du point de vue de l'autorité publique, la question de l'organisation de la force publique est, sans doute, la question primordiale. Elle précède les deux autres. Les règles de fonctionnement et de commandement ne trouvent à s'appliquer qu'à une force publique qui a déjà reçu ses principes d'organisation. Un problème, en particulier, ne peut être esquivé : la force publique est-elle une ou multiple ?, est-elle appelée à s'organiser en forces distinctes, voire concurrentes ?, est-elle destinée à monopoliser les tâches de défense du pays - à l'intérieur et à l'extérieur - ?, partage-t-elle cette responsabilité avec d'autres forces de police, par exemple celles qui peuvent être créées à l'échelon des villes ou des régions ?

Du point de vue des libertés publiques du citoyen aussi, la question d'organisation est prioritaire. Elle soulève notamment le problème de savoir si les citoyens seront invités à concourir personnellement, par le service militaire notamment, à la constitution des forces armées. Des questions importantes apparaissent ainsi. Quelle autorité dans l'Etat va fixer l'ampleur du contingent ? Qui va déterminer les autres modes de recrutement dans la force publique ? Qui va fixer les effectifs et les cadres ? Qui va déterminer les statuts ?

LES FORCES DE DEFENSE NATIONALE

(Observations sur la Constitution du Chili).

par Francis DELPEREE

Professeur à l'Université Catholique de Louvain et aux Facultés universitaires Saint-Louis.

Avertissement

1. Il convient d'introduire cette étude par une mise en garde.

C'est de manière prudente que le constitutionnaliste commente le droit public des Etats qui ne sont pas le sien : quels que soient les efforts de documentation qu'il accomplisse, il lui manquera toujours cette connaissance intime des hommes et des événements qui permet de donner à des textes forcément abstraits un juste éclairage.

C'est de manière plus prudente encore que le constitutionnaliste européen commentera les dispositions de la Constitution d'un Etat qui appartient à ce qu'il est convenu d'appeler le tiers-monde : il risque, en effet, de se contenter de décrire des institutions ou des procédures qui n'ont d'existence que dans un texte écrit mais que la réalité quotidienne - au plan politique, économique et social - désavoue et contredit.

De quelle prudence devra alors faire preuve ce constitutionnaliste lorsqu'il entend porter son attention sur la nouvelle Constitution chilienne ? L'on sait que la commission constitutionnelle présidée par M. Enrique ORTUZAR a préparé un avant-projet de texte constitutionnel pour le Chili dès 1978. Ce projet amendé a été approuvé par la junta qui assume le gouvernement du Chili et soumis à ratification du peuple à l'entremise d'un plébiscite. Mais comment les nou-

De point de vue des libertés publiques du citoyen aussi, la question d'organisation est prioritaire. Elle soulève notamment le problème de savoir si les citoyens seront invités à concourir personnellement, par le service militaire notamment, à la constitution des forces armées. Des questions importantes apparaissent ainsi. Quelle autorité dans l'Etat va fixer l'ampleur du contingent? Qui va déterminer les autres modes de recrutement dans la force publique? Qui va fixer les effectifs et les cadres? Qui va déterminer les statuts?

La seconde question est celle du fonctionnement de la force publique. Des mesures concrètes et pratiques doivent être prises. Elles ne peuvent l'être par une règle abstraite. Il convient de nommer les hommes, de leur conférer des grades, de les affecter à des fonctions précises, de constituer des pelotons, des détachements, des garnisons. Ces questions apparaissent souvent comme des questions d'ordre interne que la force publique est appelée elle-même à régler. Encore faut-il savoir si les règles de fonctionnement que l'armée peut ainsi se donner et l'application qui en est procurée font l'objet de contrôles au plan politique, par exemple. Quelle autorité répandra des erreurs ou des fautes commises? Au plan juridictionnel aussi, quels actes de la force publique seront ~~ils~~ assujettis à censure? En d'autres termes, l'armée jouit-elle d'une quasi-indépendance de fonctionnement? Ou est-elle, au contraire, sujette à des contrôles d'autant plus exigeants que son activité est en prise directe sur les libertés des individus.

La troisième question est celle du commandement de la force publique. Le problème ici est d'un autre ordre. Si l'on semble reconnaître aux autorités militaires, elles-mêmes, la possibilité d'exercer le commandement d'effectifs

de la force publique, ne faut-il pas investir une autorité publique du commandement suprême?

Qui va déclarer la guerre et qui va y mettre fin? Qui peut décider des états d'exception? Le concours de diverses autorités publiques est-il requis? Les questions posées ne peuvent recevoir de réponses véritables que si l'on s'interroge sur l'équilibre général des pouvoirs dans l'Etat.

La force publique apparaît, en effet, comme l'instrument du pouvoir dans l'Etat. Mais de quel pouvoir. De l'un d'eux ou de la souveraineté nationale que ces pouvoirs expriment? C'est l'une des questions fondamentales à laquelle toute Constitution doit répondre.

3. La Constitution politique de la République du Chili du 18 septembre 1925 s'^{est}efforcée de répondre à ces diverses questions. Elle le fait de manière très classique encore qu'elle tende, en la matière, à réduire au minimum les compétences du Congrès national et à concentrer les attributions les plus importantes en la matière dans les mains du Président de la République.

L'organisation de la force publique est soit prescrite par la Constitution elle-même (voy. par exemple, art. 10, 9°, al.5: "Tous les Chiliens en état de porter les armes doivent être inscrits sur les registres militaires ..."); soit laissée à l'initiative du législateur; une loi spéciale précise le mode de recrutement et de remplacement pour les armées de terre ou de mer (art. 10, 9°, al.4); une loi est nécessaire pour fixer les forces de terre, de mer et de l'air qui doivent être maintenues en service en temps de paix et en temps de guerre, pour autoriser l'entrée des troupes étrangères sur le territoire de la République

ou la sortie des troupes nationales hors du territoire de la République, pour approuver ou désapprouver les déclarations de guerre proposées par le Président de la République (art. 44, 9°, 10° et 11°, modifiés le 23 juin 1970).

Les prérogatives ainsi reconnues au législateur en matière d'organisation de la force publique ne sont, cependant, pas absolues. La Constitution dispose explicitement que le Président organise les forces de mer et de terre et qu'il les répartit suivant les nécessités (art. 12, 13°). Le Congrès national semble donc se borner à se prononcer sur l'existence même de l'une ou de l'autre force publique, sur leur ampleur aussi, mais il ne saurait entrer dans la détermination des modalités de leur organisation.

Le fonctionnement de la force publique, lui, est a fortiori, du ressort du Président de la République. En témoigne notamment la prérogative qui lui est reconnue de pourvoir aux emplois civils et militaires indiqués par les lois, conformément au statut administratif et de conférer en accord avec le Sénat, les emplois ou grades de colonel, capitaines de vaisseau et autres officiers supérieurs des armées de terre et de mer (art. 72, 7°).

Le commandement de la force publique est également du ressort du Président. Il "dispose" de la force publique (art. 72, 13°). En accord avec le Sénat, il peut "commander personnellement les forces de mer et de terre" (art. 72, 14°).

4. Le décret-loi n°1 du 11 septembre 1973 portant établissement de la junta gouvernementale (D. off., 18 septembre 1973) insiste sur le caractère constitutionnel de la composition des forces armées - les forces de terre,

de mer et d'air ainsi que les carabineros - et relèvent qu'elles constituent l'entité que l'Etat a choisi pour sauver et défendre son intégrité physique et juridique ainsi que son identité historique et culturelle (préambule, point 1). L'armée n'est plus seulement, dans cette perspective, l'instrument de la souveraineté nationale mais elle en devient, en quelque sorte, le symbole - elle est censée incarner l'unité de la nation -; elle se présente aussi comme son meilleur défenseur - elle est censée garantir l'intégrité de la nation -.

La junta s'instaure en même temps comme autorité suprême de la Nation (art. 1). Elle exerce dès lors, seule, les pouvoirs constituant^g, législatif et exécutif (voy. Décret-loi n°128 du 12 novembre 1973 précisant le sens qu'il convient de donner au décret-loi n°1 de 1973, art. 3 et 4 et décret-loi n°527 du 17 juin 1974 établissant le statut de la junta gouvernementale).

Le Président de la junta reçoit, en particulier, compétence pour nommer aux emplois civils et militaires, pour disposer des forces armées, pour les organiser et pour les répartir de la manière qu'il juge convenable avec l'accord de la Junta (décret-loi n°527, art. 10, 11°).

Dans cette perspective de confusion et de concentration des pouvoirs, il est vain de s'interroger sur la répartition des fonctions dans l'aménagement de la force publique. La situation est celle d'une force publique qui, sortant des fonctions constitutionnelles qui lui sont assignées, entend exercer de manière absolue le pouvoir politique. La question n'est donc pas celle des modes d'assujettissement de la force

publique au pouvoir civil et politique, mais celle de la confiscation du pouvoir civil et politique par ces mêmes forces armées. C'est l'avènement d'un "pouvoir militaire", en lieu et place des pouvoirs constitutionnels, qui est ainsi consacré.

Il est vain, dans le cadre de cette étude, de s'interroger sur les causes ou sur les circonstances de ce phénomène. Le constitutionnaliste ne peut, cependant, manquer d'observer que, dans les Etats du Tiers-Monde, c'est la faiblesse du pouvoir politique, conjuguée à une inadéquation des structures constitutionnelles, qui le plus souvent permet l'avènement de pareils régimes. Le système constitutionnel chilien permettant à un gouvernement minoritaire d'être porté au pouvoir par le Congrès ne contenait-il pas en lui-même des germes de conflits qui allaient se traduire dans un blocage de la vie politique - au niveau parlementaire comme au niveau gouvernemental - qu'allait seul lever un coup d'état militaire?

5. La nouvelle Constitution politique de la République du Chili contient un ensemble de dispositions qui, en ce qui concerne les forces armées, se situent manifestement dans le prolongement de la Constitution de 1925.

L'organisation de l'armée est, pour partie, du domaine de la loi. Il lui appartient, en effet, selon l'article 60, 13°, de fixer "l'importance des effectifs de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air qui sont sous les armes en temps de paix comme en temps de guerre" (1). Il lui revient aussi de "déclarer la guerre sur proposition du Président de la République" (art. 60, 15°) et d'établir "les normes permettant l'entrée de troupes étrangères sur le territoire de la République ainsi que la sortie des troupes nationales hors du territoire de la République" (art. 60, 13°).

(1) L'article 96, al. 1 du projet de Constitution précisait aussi que : "seule la loi peut déterminer l'organisation et les effectifs des institutions de la Défense nationale", mais cette disposition a disparu de la version définitive.

Le fonctionnement de l'armée est laissé au Président de la République. Encore ne peut-il "organiser les forces armées" qu'en tenant compte des "impératifs de la sécurité nationale" (art. 32, point 19). C'est lui aussi qui "répartit" les effectifs entre forces armées (ibidem). C'est lui encore qui nomme les commandants en chef - voy. aussi l'article 93 de la Constitution qui précise qu'ils jouissent pendant quatre ans de l'inamovibilité dans leurs fonctions - et qui confère les promotions d'officiers dans l'armée (art. 32, point 18).

Le commandement de l'armée est, à titre de charge suprême et en cas de guerre, assumé par le Président de la République (1). Il appartient aussi au Président de la République de "déclarer la guerre", après y avoir été autorisé par la loi, et avec l'obligation d'indiquer qu'il a consulté le Conseil de sécurité nationale (article 32, point 21).

C'est sans doute sur ce point - le commandement des forces armées - que le projet de texte constitutionnel s'écarte le plus manifestement de la Constitution de 1925. En temps de paix, le Président de la République n'est pas destiné à être le chef de l'armée. Celle-ci semble devoir ne répondre qu'aux commandements qu'elle se donne à elle-même. En d'autres termes, l'armée est instituée comme pouvoir dans l'Etat. C'est ce qu'exprimait très nettement le chapitre X du projet constitutionnel : "Les forces armées ainsi que les forces de l'ordre et de la sécurité publics sont les institutions essentiellement professionnelles, hiérarchisées, disciplinées et obéissantes à leurs chefs ... Tant dans leur structure que dans leur action, elles se soumettent à l'ordre juridique et exercent les attributions que leur confèrent la Constitution et la loi".

L'article 90, dans sa version définitive, vient quelque peu corriger cette impression. Il insiste, en effet, sur la dépendance des forces armées ainsi que des forces de l'ordre et de la sécurité publics vis-à-vis du Ministre de la défense nationale (art. 90, al. 1). L'obéissance

(1) Pour sa part, le projet de Constitution prévoyait que cette prérogative ne lui revenait qu'avec l'accord du "Conseil de sécurité nationale" et selon les modalités "que prévoit la loi organique constitutionnelle pertinente" (projet, point 20).

prend ainsi un relief particulier. Elle s'analyse à la fois comme la soumission aux ordres de la hiérarchie militaire et comme l'obéissance aux instructions du pouvoir politique. Ce statut de dépendance est évidemment corrigé à la lumière de la règle d'inamovibilité - au moins temporaire - qui profite aux chefs de la force publique.

Faut-il considérer qu'au Chili un pouvoir spécifique est appelé à prendre place dans la Constitution et dans l'Etat, à côté des pouvoirs publics classiques ? On ne saurait l'affirmer sans nuances. Les responsabilités des forces armées doivent se comprendre, bien sûr, dans le cadre du droit existant. Elles doivent aussi s'exercer dans le respect des directives du pouvoir politique s'exprimant à l'entremise du Ministre de la défense nationale. Il n'empêche qu'elles ménagent à ceux qui les exercent un régime de large autonomie.

B. Les missions des forces de défense

6. Le bref examen du statut donné aux forces armées du Chili ne saurait être concluant si l'on ne s'interrogeait pas sur les missions particulières que le texte constitutionnel entend conférer à l'armée. Les textes qui définissent le statut de la force publique ne saurait ici être dégagés de leur contexte, à peine de donner une idée erronée de la réalité.

Dans tous les Etats modernes - spécialement dans les Etats en voie de développement -, l'armée est amenée à jouer un rôle important, spécialement sur le plan politique. Encore/ est-il permis de distinguer les types de responsabilités que l'armée peut/être ainsi appelée à assumer. L'on fait essentiellement le départ entre trois objectifs distincts: la sécurité extérieure, l'ordre intérieur, la défense des institutions nationales.

Que la sécurité extérieure, sous la forme notamment de la défense du territoire, soit assignée comme objectif aux forces armées ne saurait surprendre. L'indépendance de l'Etat est liée, pour une part, à la capacité qu'il montre de pouvoir répondre aux agressions extérieures. La constitution de la force publique répond de manière classique à cet objectif.

Mais le maintien de l'ordre interne peut apparaître comme un second objectif lié au premier. La force publique ne pourrait-elle prémunir autant contre "les ennemis de l'intérieur" que contre ceux de l'extérieur? N'est-elle pas la force organisée qui pourra adéquatement préserver l'ordre public en luttant contre les émeutes, les rassemblements tumultueux ou séditions ? En temps de paix, ne peut-on pas utiliser l'armée à ces missions d'ordre intérieur?

Une troisième finalité peut encore apparaître. Puisque l'armée s'identifie à ce point à l'Etat, comment ne calquerait-elle pas son attitude sur celle du gouvernement de cet Etat? Pourquoi ne deviendrait-elle pas la force politique qui fait ou qui défait les gouvernements en fonction. L'armée se découvre alors une troisième mission: la défense des institutions et des valeurs d'une Nation. Il est clair,

que, dès ce moment, l'armée se donne un rôle proprement politique. Elle adhère à une idéologie. Ou elle combat une autre idéologie. Mais, dans un cas comme dans l'autre, elle s'affirme comme force politique organisée.

Dans les démocraties classiques, l'armée est cantonnée à sa première fonction; elle est associée exceptionnellement à la seconde; elle ne saurait entreprendre sur le domaine du pouvoir politique en assumant la troisième fonction. Dans la Constitution du Chili, ces trois ordres de responsabilités sont officiellement confondus et confiés en bloc aux forces de défense.

7. La sécurité extérieure apparaît comme le premier objectif assigné à ce que la Constitution chilienne appelle les forces de "défense nationale" (chapitre X, art. 90, al. 1); les forces armées "ont pour raison d'être la défense de la patrie" (art. 90, al. 2). On ne peut, cependant, manquer de constater, dès maintenant, le glissement qui s'opère entre les missions de défense vis-à-vis de l'extérieur et celles qui sont menées à l'intérieur : les forces de défense nationale comprendront tant les forces armées que les forces de l'ordre et de la sécurité publics.

8. L'ordre public interne couvre un second domaine d'activités. La Constitution part de l'idée que "les forces de l'ordre et de la sécurité publics" constituent "la force publique", qui est l'une des branches des forces de la défense nationale; il considère que la raison d'être de la force publique est "d'imposer le règne du droit, ainsi que de garantir l'ordre public et la sécurité publique intérieure" (art. 90, al. 3).

Une distinction est donc opérée parmi les forces de défense entre forces armées - qui ne sont pas normalement responsables du maintien de l'ordre - et forces de l'ordre et de la sécurité publics - qui trouvent là le champ normal de leurs responsabilités. Trois remarques assortissent cependant cette observation.

La première. Les règles qui prévalent pour l'organisation des forces armées sont également d'application pour l'organisation des forces de l'ordre. Dans l'exercice de leurs attributions, elles sont placées directement sous l'autorité et sous la responsabilité du Ministre qui est chargé globalement et indistinctement des tâches de la défense nationale.

La deuxième remarque porte sur le champ d'activités des forces de l'ordre. Il est peu commode de distinguer le domaine de la sécurité des individus (de la compétence des forces de l'ordre) et celui de la sécurité nationale (de la compétence des forces armées). Les matières sont imbriquées l'une dans l'autre. Les interventions ne le sont-elles pas aussi ? La Constitution du Chili en fournit un exemple clair. Sans autorisation, nul ne peut, aux termes de l'article 92, "posséder, ni détenir des armes ou autres instruments semblables indiqués par la loi". Quelle autorité va poursuivre et sanctionner pareilles infractions ? Appartiendra-t-il aux forces de l'ordre, sur instruction du parquet et sous le contrôle du juge, d'agir ? La solution du projet constitutionnel était autre : il appartenait aux forces armées de désarmer ceux qui détenaient ou utilisaient des armes sans autorisation requise ... (art. 96, en projet). La disposition constitutionnelle adoptée (art. 92, al. 2) laisse la question sans réponse : le Ministre de la défense nationale ou un organisme dépendant de lui exercera pareil contrôle ...

La troisième remarque a trait aux périodes pendant lesquelles les forces de l'ordre sont normalement habilitées à agir. Les articles 39 à 41 de la Constitution prévoient, en effet, un ensemble d'hypothèses dans lesquelles l'ordre des responsabilités constitutionnelles se trouve fondamentalement modifié. L'on cite pour mémoire l'art. 39 qui précise que "les droits et garanties que la Constitution assure peuvent être suspendus" dans des situations d'exception : "guerre extérieure ou intérieure, troubles (conmoción) intérieurs, urgence et désastre public"; l'on rappelle aussi l'article 40, 2° qui dispose qu'"en cas de guerre interne ou de troubles intérieurs, le Président de la République peut, avec l'accord du Congrès, déclarer l'état de siège" sur tout ou partie du territoire national; cet état de siège

peut même être appliqué immédiatement - sans attendre le vote du Congrès - si le président a reçu l'accord du Comité de sécurité nationale; l'on retient aussi l'article 40, 3°, qui prescrit, avec l'accord du même Comité, la proclamation de l'état d'urgence "dans des cas graves de perturbation de l'ordre public, de préjudice ou de danger pour la sécurité nationale, que ce soit pour des motifs d'origine interne ou externe". Toutes circonstances dans lesquelles, aux termes de l'article 41, 6°, des portions du territoire sont directement placées sous la dépendance "du chef de la défense nationale désigné par le gouvernement avec les attributions et les devoirs prévus par la loi". Le maintien de l'ordre public, dans l'ordre interne, peut donc conduire à suspendre les libertés et les garanties constitutionnelles et à conférer aux forces de défense des responsabilités plus importantes encore.

9. La défense des valeurs et des institutions nationales - ce qu'il est convenu d'appeler "la sécurité nationale" - ouvre un troisième domaine d'intervention. "Il appartient à l'Etat, précise déjà l'article premier, al. 5 de la Constitution, de garantir la sécurité nationale". Il appartient aussi aux individus - il s'agit là d'un véritable devoir constitutionnel qui s'impose à tout Chilien - de "contribuer à préserver la sécurité nationales et les valeurs essentielles de la tradition chilienne" (art. 22, al. 2). Seront également mises en accusation les autorités publiques, en particulier le Président, les Ministres, les généraux, amiraux et commandants en chef des forces armées qui ont compromis gravement la sécurité nationale (art. 48, al. 2). Si des forces armées sont constituées au sein de la force publique, c'est parce qu'elles sont essentielles à la sécurité nationale et qu'elles garantissent l'ordre constitutionnel de la République (art. 90, al. 2) (1). Un "Conseil de la sécurité nationale" est encore constitué (art. 95) - qui regroupe le Président de la République, les commandants en chef des forces armées, le général directeur des carabiniers, les présidents du Sénat et de la Cour suprême; le chef d'Etat-major de la défense nationale en assume le secrétariat.

(1) Il est précisé, par ailleurs, que les "Carabiniers" participent, avec les forces armées, à la mission de garantie de l'ordre institutionnel de la République (art. 90, al. 3 in fine).

Si l'on a cru bon de rappeler cet ensemble de dispositions c'est peut-être parce qu'elles permettent de mieux éclairer la doctrine de "sécurité nationale".

Une idée force prévaut, en effet. Les forces de défense doivent sans doute garantir la sécurité de l'Etat. Mais elles doivent faire plus. Il leur revient aussi de veiller au respect par tous des finalités assignées à l'Etat (1). Si la Constitution ne place pas le "pouvoir suprême" dans un Conseil où les forces armées sont présentes en majorité, - tel était pourtant le premier objectif assigné par le général Pinochet à la Commission Ortuzar, dans son message du 10 novembre 1977 -, la Constitution nouvelle du Chili institue le Conseil de la sécurité nationale en suprême garant des objectifs nationaux. En témoigne notamment la possibilité donnée au Conseil de la sécurité nationale d'adresser des "remontrances" à n'importe laquelle des autorités établies par la Constitution, et de donner son opinion face aux faits, actes ou sujets qui, à son avis portent gravement atteinte aux bases du système institutionnel ou qui sont de nature à compromettre la sécurité nationale (art. 96, e). En témoigne également la possibilité donnée au Conseil de se procurer, via les autorités et les fonctionnaires de l'administration, toutes informations concernant la sécurité extérieure ou intérieure de l'Etat (art. 96, d).

Pourquoi, aux yeux de ses promoteurs, associer les forces de défense, non à la définition, mais à la préservation de ces objectifs qui n'ont plus rien de militaires mais qui sont proprement politiques, dans le sens le plus général de l'expression ? C'est sans doute à raison de cette conviction que "l'Etat est perpétuellement en guerre". Ce n'est pas nécessairement la guerre ouverte avec combats et hostilités. Mais c'est une guerre plus insidieuse, essentiellement une guerre civile où les ennemis de la Nation s'expriment - à travers

(1) Selon le projet de Constitution, il appartenait également aux forces de défense, spécialement au sein du Conseil de la sécurité nationale, d'arrêter les bases d'une action politique et de fixer les objectifs à long terme de la Nation.

peut même être appliqué immédiatement - sans attendre le vote du Congrès - si le président a reçu l'accord du Comité de sécurité nationale; l'on retient aussi l'article 40, 3°, qui prescrit, avec l'accord du même Comité, la proclamation de l'état d'urgence "dans des cas graves de perturbation de l'ordre public, de préjudice ou de danger pour la sécurité nationale, que ce soit pour des motifs d'origine interne ou externe". Toutes circonstances dans lesquelles, aux termes de l'article 41, 6°, des portions du territoire sont directement placées sous la dépendance "du chef de la défense nationale désigné par le gouvernement avec les attributions et les devoirs prévus par la loi". Le maintien de l'ordre public, dans l'ordre interne, peut donc conduire à suspendre les libertés et les garanties constitutionnelles et à conférer aux forces de défense des responsabilités plus importantes encore.

9. La défense des valeurs et des institutions nationales - ce qu'il est convenu d'appeler "la sécurité nationale" - ouvre un troisième domaine d'intervention. "Il appartient à l'Etat, précise déjà l'article premier, al. 5 de la Constitution, de garantir la sécurité nationale". Il appartient aussi aux individus - il s'agit là d'un véritable devoir constitutionnel qui s'impose à tout Chilien - de "contribuer à préserver la sécurité nationales et les valeurs essentielles de la tradition chilienne" (art. 22, al. 2). Seront également mises en accusation les autorités publiques, en particulier le Président, les ~~Ministres~~ Ministres, les généraux, amiraux et commandants en chef des forces armées qui ont compromis gravement la sécurité nationale (art. 48, al. 2). Si des forces armées sont constituées au sein de la force publique, c'est parce qu'elles sont essentielles à la sécurité nationale et qu'elles garantissent l'ordre constitutionnel de la République (art. 90, al. 2) (1). Un "Conseil de la sécurité nationale" est encore constitué (art. 95) - qui regroupe le Président de la République, les commandants en chef des forces armées, le général directeur des carabiniers, les présidents du Sénat et de la Cour suprême; le chef d'Etat-major de la défense nationale en assume le secrétariat.

(1) Il est précisé, par ailleurs, que les "Carabiniers" participent, avec les forces armées, à la mission de garantie de l'ordre institutionnel de la République (art. 90, al. 3 in fine).

Si l'on a cru bon de rappeler cet ensemble de dispositions c'est peut-être parce qu'elles permettent de mieux éclairer la doctrine dite de "sécurité nationale".

Une idée force prévaut, en effet. Les forces de défense doivent sans doute garantir la sécurité de l'Etat. Mais elles doivent faire plus. Il leur revient aussi de veiller au respect par tous des finalités assignées à l'Etat (1). Si la Constitution ne plaie pas le "pouvoir suprême" dans un Conseil où les forces armées sont présentes en majorité, - tel était pourtant le premier objectif assigné par le général Pinochet à la Commission Ortuzar, dans son message du 10 novembre 1977 -, la Constitution nouvelle du Chili institue le Conseil de la sécurité nationale en suprême garant des objectifs nationaux. En témoigne notamment la possibilité donnée au Conseil de la sécurité nationale d'adresser des "remontrances" à n'importe laquelle des autorités établies par la Constitution, et de donner son opinion face aux faits, actes ou sujets qui, à son avis portent gravement atteinte aux bases du système institutionnel ou qui sont de nature à compromettre la sécurité nationale (art. 96, 6). En témoigne également la possibilité donnée au Conseil de se procurer, via les autorités et les fonctionnaires de l'administration, toutes informations concernant la sécurité extérieure ou intérieure de l'Etat (art. 96, d).

Pourquoi, aux yeux de ses promoteurs, associer les forces de défense, non à la définition, mais à la préservation de ces objectifs qui n'ont plus rien de militaires mais qui sont proprement politiques, dans le sens le plus général de l'expression ? C'est sans doute à raison de cette conviction que "l'Etat est perpétuellement en guerre". Ce n'est pas nécessairement la guerre ouverte avec combats et hostilités. Mais c'est une guerre plus insidieuse, essentiellement une guerre civile où les ennemis de la Nation s'expriment - à travers

(1) Selon le projet de Constitution, il appartenait également aux forces de défense, spécialement au sein du Conseil de la sécurité nationale, d'arrêter les bases d'une action politique et de fixer les objectifs à long terme de la Nation.

des guerillas ou des manoeuvres de subversion - par l'intermédiaire des nationaux. Les forces de défense nationale doivent contribuer à lutter contre ces mouvements insurrectionnels : ils ne resteront pas sur la défensive mais contribueront positivement au développement de la Nation.

L'idée de sécurité nationale tend à intégrer tous les individus, toutes les institutions, toutes leurs activités dans une même préoccupation de développement national. La logique de pareille doctrine est d'exclure de la Nation ceux qui ne participent pas ou qui ne contribuent pas à pareil développement : "pas de liberté pour les ennemis de la liberté".

Il n'est pas difficile de dégager les conséquences que pareille doctrine peut avoir pour l'organisation de l'Etat :

- le débat politique semble se réduire aux limites que veulent bien consentir les forces de défense;
- les dissidences apparaissent comme autant d'infractions à la doctrine de l'unité et de la sécurité nationales.

Une dernière observation mérite d'être formulée. La Constitution chilienne qui comprend cent vingt articles est assortie d'un nombre important (29) de dispositions transitoires. Elles ne sont pas sans incidence sur le statut des forces de défense nationale. Pour une période de huit ans, en effet, soit pour la durée d'un mandat présidentiel (art. 13 des dispositions transitoires et art. 25 de la Constitution), l'ensemble des pouvoirs constitutionnels - depuis le pouvoir constituant jusqu'au pouvoir législatif, en passant par toutes les facettes du pouvoir exécutif - sont exercés par la Junte de gouvernement, à titre d'attributions exclusives (art. 18).

Il va de soi, dans ce contexte, que toutes les garanties prévues dans la Constitution pour ne pas concentrer dans les mêmes mains les responsabilités de l'organisation et du commandement s'effondrent, toutes les procédures prescrites pour régler l'exercice du pouvoir - spécialement dans la conduite des forces de défense nationale - sont paralysées. Il est vain, à ce moment, de s'interroger sur la distribution des pouvoirs dans l'Etat : le phénomène politique que l'on analyse est celui de la concentration des pouvoirs.

Si l'on sait, par ailleurs, que la Junte de gouvernement est composée, selon l'article 14, al. 2 des dispositions transitoires, des commandants en chef des forces armées et du directeur général des carabiniers, force est de constater que les pouvoirs constitutionnels sont globalement et pour huit ans remis dans les mains des forces de défense - plus exactement : dans celles de leurs chefs.

Il ne nous appartient pas d'apprécier si la Constitution, dans ses dispositions transitoires ou dans son texte définitif, est ou non en harmonie avec les réalités politiques chiliennes du moment. Il nous suffira, dans cette note, de constater que pareil projet qui tend, en quelque sorte, à officialiser une situation qui est celle du Chili depuis 1973, rompt avec les traditions constitutionnelles qui étaient celles de cet Etat depuis 1925.

✓ Pour huit ans, la Constitution du Chili institue les forces de défense en autorités politiques suprêmes dans l'Etat.

Au terme de ces huit ans, la Constitution du Chili institue les forces de défense en suprême garant des objectifs poursuivis par l'Etat, et notamment de la sécurité nationale.
