

D 521 CHILI: LA FUTURE CONSTITUTION

Après plusieurs années de travail, le gouvernement du général Pinochet est entré dans la phase décisive de "normalisation institutionnelle" du régime issu du coup d'Etat de 1973.

Suite à la Déclaration de principes, de mars 1974, et au document "Objectif national du Chili", de décembre 1975 (cf. DIAL D 286), voici le rapport de la Commission Ortuzar, d'octobre 1978, sur le projet de nouvelle Constitution. Le rapport comporte en première partie un exposé des motifs et, en seconde partie, l'avant-projet de Constitution. Nous donnons de larges extraits de la première partie. Ils donnent un aperçu de la philosophie politique qui inspire le projet: un pouvoir élitiste, une démocratie "autoritaire" et une défense du modèle économique libéral, telles en sont les caractéristiques essentielles.

On rapprochera cet effort chilien de normalisation juridique des efforts identiques menés par l'Argentine avec son projet de Nouvelle République (cf. DIAL D 406), par la Bolivie avec l'Ordre nouveau du général Banzer (cf. DIAL D 204 et 341), sans oublier le Brésil avec sa situation récente de "pouvoir bloqué" et sa réforme de la loi de sécurité nationale (Cf. DIAL D 451 et 489).

Le projet chilien est actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat pour décision prochaine du gouvernement.

On lira avec intérêt ce qui est dit d'une "démocratie protégée, autoritaire, authentiquement participative, intégrée et technique", du concept d'"autodéfense de la démocratie", du droit de grève ou de la notion de "sécurité nationale".

Note DIAL

RAPPORT DE LA COMMISSION ORTUZAR

Ière PARTIE - EXPOSE DES MOTIFS

Partie générale, prémisses (...)

Fondements et principes du nouveau régime politique institutionnel

Caractéristiques de la nouvelle démocratie

Protection et renforcement de la démocratie

Une démocratie de participation sociale authentique (...)

Une démocratie intégrée et technique (...)

L'ordre public économique (...)

Les droits de l'homme dans le nouveau régime constitutionnel (...)

IIème PARTIE - PROJET DE NOUVELLE CONSTITUTION

(...)

(Titres soulignés: textes  
donnés dans les pages suivantes)

(Titres originaux, intertitres de DIAL)

## FONDEMENTS ET PRINCIPES DU NOUVEAU REGIME POLITIQUE INSTITUTIONNEL

Le nouveau régime politique institutionnel repose sur la conception humaniste de l'homme et de la société, propre à la civilisation occidentale et chrétienne à laquelle nous appartenons et selon laquelle les droits de l'être sont antérieurs et supérieurs à l'Etat, lequel a le devoir de les protéger de façon sûre et efficace.

Par ailleurs, au-delà de toute conception doctrinaire, il est indéniable que l'identité de notre être national est inséparable de l'existence d'une société libre. La possibilité que le cadre institutionnel du pays a offert à la propagation du totalitarisme et de son action organisée, a mené le Chili au bord de la guerre civile et à sa désintégration comme nation. D'où l'importance d'engager la nation et l'Etat chilien vis-à-vis de la déclaration explicite des valeurs ou principes fondamentaux qui caractérisent l'âme ou l'essence de la chilienneté.

Cette conception est différente de celle du système antérieur. Alors que celui-ci admettait la propagation de toutes sortes d'idées, y compris totalitaires, de sorte que la démocratie rendait possible son autodestruction, le nouvel ordre institutionnel dessine le cadre légitime de la discordance civique en termes tels que celle-ci ne peut aller jusqu'à méconnaître les grands principes de base sur lesquels il repose. Toute communauté doit se fonder sur un consensus minimal à préserver absolument parce qu'il donne son sens à la vie collective, propose un espace à la discordance elle-même et garantit surtout la survie de la société qui, autrement, ne pourrait qu'éclater.

Ce consensus minimal doit s'établir à partir de certaines prémisses et valeurs, dont quelques-unes consubstantielles à la nature humaine et que l'Etat a le devoir de proclamer et de défendre.

Ces prémisses et valeurs qui constituent les bases essentielles de l'institutionnalité chilienne seront énoncées dans le préambule que nous proposons dans l'avant-projet de Constitution; mais il est par ailleurs indispensable de les expliciter à travers les affirmations du premier chapitre afin qu'elles soient clairement et dûment reconnues dans leur signification juridique.

Sans préjudice du fait que, dans la seconde partie de ce rapport, elles sont l'objet d'une analyse plus approfondie à partir des idées précisées dans ce chapitre, nous voudrions énoncer ici les plus importantes car une démocratie authentique suppose nécessairement la défense des biens juridiques supérieurs. Ce sont:

- La dignité de l'être dont nous pouvons dire qu'elle constitue une émanation de son Créateur.

- La liberté dont il a été doté, laquelle a pour but de lui permettre de défendre l'inviolabilité de sa propre conscience et de décider de sa propre destinée, et en vertu de laquelle il doit, de ce fait, respecter le droit égal de chacun et la sécurité de tous.

- La famille, cellule de base de la société où se forment nos enfants.

- Le concept d'intégration de tous les secteurs de la communauté, par opposition à celui de lutte des classes, étant donné que seule une nation

unie et cohérente peut défendre son intégrité physique comme morale et préserver l'identité historico-culturelle de la patrie.

- Le respect de l'autonomie des corps intermédiaires entre l'individu et l'Etat, qui est l'expression du principe de subsidiarité et qui constitue la clé de l'existence d'une société vraiment libre; si l'Etat allait dans son intervention au-delà des fonctions qui lui sont propres et qui doivent, pour des raisons d'intérêt général ou de sécurité, lui être confiées, il pourrait étouffer la liberté de l'homme et son initiative créatrice.

#### CARACTERISTIQUES DE LA NOUVELLE DEMOCRATIE

Une démocratie basée sur ces principes essentiels est, comme vous l'avez intitulée, Monsieur le Président de la République, une démocratie nouvelle que vous avez qualifiée de protégée, autoritaire, authentiquement participative, intégrée et technique.

Comme ces caractéristiques de la démocratie sont celles qui distinguent fondamentalement le nouveau régime institutionnel en le différenciant du précédent, nous pensons qu'il est nécessaire d'analyser maintenant chacun de ces concepts, lesquels, nous le verrons, imprègnent la structure constitutionnelle que nous proposons, recèlent une grande profondeur de contenu et, loin de signifier un affaiblissement de la démocratie, tendent au contraire à la renforcer et à lui donner une effectivité réelle ainsi qu'une stabilité certaine dans les actuelles circonstances du monde.

#### PROTECTION ET RENFORCEMENT DE LA DEMOCRATIE

Une démocratie moderne et vigoureuse doit être capable de se défendre efficacement de la démagogie et contre les adversaires puissants qui sont à l'affût pour la détruire; c'est en particulier le cas de l'impérialisme totalitaire qui s'infiltré en elle pour servir ses desseins hégémoniques et expansionnistes en sapant ses fondements et en s'emparant de la souveraineté de l'Etat, dans une forme de guerre distincte de la guerre conventionnelle; c'est également le cas de toute forme d'impérialisme qui entend ignorer les bases essentielles de cette nouvelle institutionnalité, ainsi que de la violence terroriste qui attente aux droits fondamentaux de la personne.

Il ne s'agit pas de donner à la démocratie un tuteur ou un protecteur mais de la faire se protéger elle-même moyennant des instruments juridiques appropriés qui lui donnent sa vigueur.

Ce concept d'autodéfense de la démocratie et des droits fondamentaux qu'elle reconnaît, n'est pas étranger à la Déclaration des droits de l'homme approuvée par les Nations-Unies. En effet, l'article 30 de ce document déclare textuellement: "Aucune disposition de la présente Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés".

Quels sont les mécanismes juridiques qu'envisage l'avant-projet de Constitution pour renforcer la démocratie et la préserver de ses plus grands ennemis tels qu'ils ont été évoqués?

### (Les limites du droit à la discordance)

En premier lieu, il y a le principe fondamental selon lequel est illégal et contraire à l'ordre institutionnel de la nation tout acte d'un individu ou d'un groupe qui porte atteinte à la famille, qui légitime la violence ou qui exprime une conception de la société, de l'Etat et de l'ordre juridique revêtant un caractère totalitaire, prônant la lutte des classes ou violant la dignité et les droits qui émanent de la nature humaine. Il pose également que les organisations tendant à ces objectifs, en raison de leurs fins ou des activités de leurs adhérents, sont inconstitutionnelles et que les personnes s'exposant à ces attitudes ne pourront, pour un délai de cinq ans, prétendre à occuper des postes publics, électifs ou non, ni être dirigeants dans des associations de quartier ou professionnelles, toutes matières qui relèveront du Tribunal constitutionnel.

Cette disposition détermine le cadre légitime à l'intérieur duquel peut exister la discordance civique, étant illégaux les actes qui attentent aux valeurs essentielles sur lesquelles est fondée l'institutionnalité.

Mais cette détermination, à laquelle nous nous référons en particulier dans la deuxième partie de ce rapport à propos du chapitre premier, serait certainement insuffisante si elle n'était pas complétée par d'autres mesures et dispositions pragmatiques destinées à défendre et renforcer la démocratie, car son adversaire est subtil et sait profiter des droits et garanties établis par la Constitution pour détruire la démocratie.

### (Les limites de la liberté d'expression)

Un de ces droits est la liberté d'expression. Les moyens de communication sociale ont une importance extraordinaire dans le monde moderne. Ils constituent une arme extrêmement puissante qui devrait toujours être positive, bienfaisante, constructive, mais qui, par malheur, est ordinairement négative et destructrice quand elle n'est pas mise en oeuvre conformément aux principes de la morale et du bien commun.

La liberté d'expression est consubstantielle à une démocratie; plus encore elle est, dirons-nous, consubstantielle à l'homme car l'existence d'un être rationnel est inconcevable s'il n'a pas la liberté d'exprimer sa pensée. Ce serait une atteinte à la dignité de l'homme. Mais l'abus d'une telle liberté peut également constituer une atteinte à la dignité des semblables ou à leur sécurité.

Il n'est donc pas possible d'accepter que la liberté d'expression puisse être mise à profit pour détruire les prémisses et valeurs essentielles sur lesquelles se base l'institutionnalité. Cela reviendrait à admettre que, par le moyen de la liberté d'expression, on puisse porter atteinte aux droits fondamentaux de l'homme ou saper les bases de la société.

C'est pourquoi l'avant-projet autorise la justice à interdire la publication et la diffusion d'opinions ou d'informations allant contre la morale, l'ordre public, la sécurité nationale ou le droit à la vie privée. Il dispose également que ne peuvent être propriétaires, directeurs ou administrateurs d'un moyen de communication sociale, ni remplir des fonctions se rapportant à l'émission et à la diffusion d'opinions ou d'informations, les personnes que le Tribunal constitutionnel aurait déclarées coupables d'avoir porté atteinte aux bases de l'ordre institutionnel de la République, déjà mentionnées au n° 14 de ce rapport.

### (Les limites de la liberté d'enseignement)

Ces dispositions ne seraient toutefois pas encore suffisantes si nous permettions que des doctrines dissolvantes de la société, se prévalant de la liberté d'enseignement, instillent leur venin dans l'âme de la jeunesse et du peuple.

Seule la formation d'une conscience démocratique solide chez les jeunes, inspirée des grands principes moraux et patriotiques qui constituent la chilienneté, pourra élever une barrière solide devant la pénétration totalitaire.

C'est pourquoi l'avant-projet, pour ce qui a trait au droit à l'éducation, précise que sa visée est le développement plénier de la personne aux différentes étapes de sa vie et que, dans ce but, on cultivera chez les personnes à éduquer le sens de la responsabilité morale, civique et sociale, l'amour de la patrie et de ses valeurs fondamentales, le respect de la dignité de l'être humain et de ses droits essentiels, ainsi que l'esprit de fraternité entre les hommes et de paix entre les peuples.

Dans des termes semblables à ceux utilisés pour la liberté d'expression, l'avant-projet arrête que ne pourront être propriétaires, recteurs ou directeurs d'établissements d'éducation, les personnes qui auraient été déclarées coupables d'avoir porté atteinte à l'ordre institutionnel de la République.

### (Renforcement du droit de propriété)

Dans la notion de démocratie vigoureuse, le droit de propriété doit avoir une importance spéciale car il constitue le fondement des libertés publiques, en particulier de la liberté politique.

Un régime qui méconnaît le droit de propriété ou le minimise, donne à l'Etat la possibilité de contrôler ou d'empêcher l'activité de la personne dans ses manifestations multiples, en annihilant ainsi la capacité créatrice de l'homme.

C'est pourquoi, comme on le verra ci-après à propos des droits et devoirs fondamentaux, il est procédé au renforcement efficace du droit de propriété, tout en reconnaissant la fonction sociale qu'il est appelé à remplir. De plus, le nouveau cadre constitutionnel propose d'établir des normes fondamentales relatives à l'ordre public économique, destinées à réglementer l'action de l'Etat dans le domaine économique, à garantir à chaque personne la libre initiative pour entreprendre une activité économique, à mettre en place un contrôle approprié des dépenses publiques, ainsi qu'à assurer l'indépendance de l'autorité monétaire et des changes.

### (Le respect de la vie privée)

Une démocratie fondée sur le respect de la dignité de l'être humain doit veiller à la préservation de l'honneur des personnes, un bien qui doit nous être plus précieux que ceux de caractère matériel.

L'expérience douloureuse qu'a faite le pays nous a appris que la calomnie et la diffamation étaient des outils efficaces pour détruire certaines valeurs et vertus qui servent de base à la vie sociale, ainsi que pour

saper les institutions démocratiques, quand ces outils sont utilisés de façon systématique et permanente contre les hommes qui les représentent.

Si l'honneur, parce qu'il est sans doute le bien moral le plus élevé en tant qu'expression de la dignité de la personne, mérite en soi d'être défendu par le moyen d'une disposition de niveau constitutionnel, à plus forte raison doit-il l'être si, ce faisant, nous contribuons à préserver et à renforcer la démocratie.

C'est pourquoi l'avant-projet de nouvelle Constitution garantit, avec caractère de droit constitutionnel, le respect et la protection de la vie privée ainsi que l'honneur de la personne et de sa famille.

#### (Entreprise et droit de grève)

Bouillon de culture du marxisme au Chili et dans le monde, tels ont été les conflits sociaux, très souvent déclenchés artificiellement dans le seul but de promouvoir la lutte des classes, la violence et la subversion.

Le nouveau cadre constitutionnel considère l'entreprise comme une communauté humaine de travail dans laquelle trois intérêts légitimes sont en jeu: celui des travailleurs, celui du chef d'entreprise et celui de la communauté; il fait au législateur le devoir d'asseoir les mécanismes appropriés pour parvenir à une solution équitable et pacifique des conflits du travail par le biais de formules de négociation obligatoire et d'arbitrage, ce qui permet d'éviter l'action démagogique dans le domaine du travail et les préjudices incalculables que ces conflits représentent non seulement pour les parties impliquées mais aussi pour toute la collectivité.

Malgré ce qui vient d'être dit et comme il sera exposé à propos de la liberté du travail, la proscription de la grève n'existe en termes absolus que pour certaines activités, celles qui concernent évidemment l'intérêt général de la nation, étant entendu par conséquent que le législateur disposera d'une certaine flexibilité pour régler le bien fondé de la grève dans les autres cas.

#### (Recours en justice)

Préserver la démocratie suppose également garantir aux personnes que les droits fondamentaux qu'elle leur reconnaît seront respectés et qu'au cas où ils ne le seraient pas, elles bénéficieront des recours appropriés et des procédures adéquates pour obtenir des tribunaux qu'ils rétablissent leur totale effectivité chaque fois que la nature du droit en question le permet.

En ce sens, l'avant-projet reconnaît comme étant un droit constitutionnel nouveau l'exigence d'un procès rationnel et juste et il perfectionne le recours en soutien et protection, matières auxquelles nous nous référons dans le chapitre relatif aux garanties constitutionnelles.

#### (Contre la démagogie des partis et des syndicats)

Nous donnons une importance particulière aux dispositions que nous préconisons plus loin, dans la partie concernée de ce rapport, et qui ont pour but d'éviter que la démagogie des partis politiques ou des parlementaires, ainsi qu'il est arrivé dans le passé, vicie ou affaiblisse la démocratie

en pénétrant dans le domaine économique et associatif, qu'il s'agisse en ce dernier cas de groupements de fonctionnaires, d'ouvriers ou d'étudiants. A cet objectif répondent, entre autres dispositions, les normes sur les inaptitudes, incompatibilités et incapacités qui frappent les parlementaires et sur les interdictions qui concernent les dirigeants de groupements.

Il est certain qu'un système garantissant une large participation de tous les secteurs sociaux de la communauté nationale dans ses manifestations diverses, est la condition nécessaire pour préserver efficacement la démocratie; celle-ci étant dans son essence la démocratie du gouvernement de la majorité, nous avons jugé nécessaire de choisir les moyens appropriés et le système électoral adéquat pour que les gouvernements élus soient représentatifs d'une majorité réelle des citoyens.

Une démocratie authentique implique, comme nous le verrons en traitant de la partie organique de l'avant-projet de Constitution, que les fonctions de l'Exécutif, du Législatif, du Judiciaire et du Contrôle (1) soient rattachées à des organes diversifiés et indépendants et que soit précisée la sphère d'action de chacun d'eux, sans préjudice de leurs rapports réciproques normaux.

En la matière, on observera que, dans leur organisation et leurs attributions, le gouvernement, le Congrès et le pouvoir judiciaire ainsi que le tribunal constitutionnel et l'organe de contrôle ont aussi pour but fondamental de préserver et de renforcer la démocratie; on notera que, dans ce but, il est fait état des exigences d'honnêteté, des incapacités, des incompatibilités et des responsabilités pour ceux qui sont appelés à exercer ces hautes fonctions.

#### (L'exigence de sécurité nationale)

Une démocratie vigoureuse suppose nécessairement de donner au gouvernement les instruments juridiques propres à préserver la sécurité nationale.

La sécurité nationale, dans sa conception moderne, ne comporte pas seulement la défense de la patrie, de l'intégrité territoriale de la nation et de la souveraineté de l'Etat; elle est aussi intimement liée au concept de développement intégral lui permettant de parvenir à la réalisation des grands objectifs nationaux (2), de prévenir ou de maîtriser les situations d'urgence qui mettent en danger la poursuite de ces objectifs.

Comme on le verra dans la partie correspondante de ce document, l'avant-projet de Charte constitutionnelle envisage dûment les situations d'urgence en proposant au gouvernement les mécanismes juridiques appropriés pour leur faire face.

Nous estimons que les dangers qui menacent aujourd'hui une démocratie rendent indispensable la création, au niveau constitutionnel, d'un organe ou Conseil national de sécurité, auquel nous nous référons le moment venu, ainsi que la consécration du rôle des Forces armées comme garantes de la survie de l'Etat, des principes constitutionnels et des grands objectifs permanents de la nation.

(1) Organe tenant à la fois du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel (N.d.T.).

(2) Cf. DIAL D 286 (N.d.T.).

(Pour une démocratie autoritaire)

Les caractéristiques que vous avez, Excellence, attribuées à la nouvelle démocratie signifient que celle-ci, pour survivre dans le monde d'aujourd'hui, a non seulement le droit mais aussi le devoir d'exercer l'autorité dans le cadre de la Constitution et de la loi, car sans autorité il n'y a pas d'ordre; il n'y a ni paix ni tranquillité: il y a l'anarchie qui empêche l'exercice des droits et garanties reconnus par la Constitution, et qui met en péril la sécurité individuelle et collective des habitants.

Le Chili a fait l'expérience de ce qu'est une démocratie faible, de ce que représente un gouvernement qui n'exerce pas l'autorité et qui permet les désordres ou les violations du droit des personnes.

Affirmer qu'une démocratie est autoritaire ne veut pas dire qu'elle soit arbitraire. Au contraire, l'exercice de l'autorité dans le cadre de la Constitution et de la loi constitue une garantie pour les personnes qu'elles pourront exercer leurs droits dans un climat d'harmonie et de sécurité.

En nous référant aux organes d'Etat, dans la deuxième partie de ce rapport, nous verrons comment, dans le cas chilien, la démocratie prend vigueur grâce à un régime présidentiel doté d'une autorité forte, juste et impersonnelle, jouissant des attributions nécessaires pour maintenir l'ordre public et la tranquillité sociale, pour veiller à la sécurité des personnes et de l'Etat ainsi que pour résoudre les problèmes de l'heure avec l'urgence qu'ils appellent.

Cet attribut de la démocratie suppose également le renforcement de la souveraineté de nos tribunaux appelés à faire respecter les droits individuels, de sorte que leur autorité ne soit pas bafouée et que leurs sentences soient réellement effectives.

Le principe d'autorité et celui de respect de la hiérarchie que suppose cette qualité de la démocratie seront insérés dans la structure constitutionnelle que nous proposons car ils sont, d'une certaine façon, l'expression de l'état de droit conformément auquel non seulement les personnes mais aussi les autorités publiques doivent conformer leur action à la Constitution et à la loi.

-----

(Traduction DIAL - En cas de reproduction, nous vous serions obligés d'indiquer la source DIAL)

-----

Abonnement annuel: France 170 F - Etranger 200 F (par voie normale)  
(par avion, tarif sur demande selon pays)

Directeur de publication: Charles ANTOINE

Imprimerie CCFD

Commission paritaire de presse: 56249

ISSN: 0399-6441