

ETUDES

LE TANZIMAT ET SON SYSTEME LEGISLATIF

par

Dr. Talat MIRAS

Ambassadeur

Comme son préambule l'indique, la Constitution turque de 1961, soucieuse de "fonder un Etat de droit démocratique avec tous ses fondements juridiques et sociaux", a adopté un système législatif moderne, avec toutes les garanties que fournit le droit constitutionnel pour la préservation de la légalité¹.

Ce système, qui peut être classé parmi les plus remarquables des systèmes législatifs nouveaux, est le résultat d'une longue évolution. Aussi, pour en avoir une exacte évaluation, serait-il bon de jeter un regard rétrospectif sur ceux qui l'ont précédé, et de voir le chemin parcouru pour arriver au régime actuel. Cette évolution est particulièrement intéressante du fait que la Turquie, qui était une monarchie théocratique, a progressé pendant plus d'un siècle pour devenir une république démocratique et laïque. Parallèlement à cette évolution constitutionnelle et sociale, les notions de loi et de législation ont suivi un développement analogue et, partant d'un concept théocratique, ont abouti au système actuel, répondant aux données les plus avancées du droit constitutionnel moderne.

Dans cette étude, consacrée au système législatif du Tanzimat, nous étudierons les débuts du système législatif moderne

1) Voir la traduction française de la Constitution turque de 1961 dans "Notes et études documentaires" du 30 juin 1962, No. 2900, de la Documentation française. Une autre traduction française en a été donnée dans ces ANNALES Nos 23-24-25, pp. 271-337.

turc. On remarquera qu'hier, comme aujourd'hui, l'établissement du règne de la loi était parmi les plus graves préoccupations de l'Etat.

I

Dans le droit turc, la notion moderne de la loi fait son apparition dans les premières décades du dix-neuvième siècle et surtout dans la période du Tanzimat, avec l'adoption des institutions occidentales. Avant le Tanzimat, à l'époque que l'on peut considérer comme l'ancien régime de l'Empire Ottoman, la forme de l'Etat était une monarchie absolue et théocratique. Le droit commun était essentiellement constitué par le *şeriat* (chériat), droit religieux dérivé principalement du Koran et de la tradition du Prophète. Par suite du caractère théocratique de l'empire où la religion et l'Etat étaient confondus, le *şeriat* était la principale source du droit, tant pour le droit public que pour le droit privé. Dans sa tendance à régler toutes les circonstances de la vie, le *şeriat* ne laissait à l'Etat que la faculté de prendre les dispositions nécessaires à son exécution. Par conséquent, théoriquement du moins, les pouvoirs absolus du Sultan consistaient plutôt en un pouvoir exécutif, pouvoir d'exécuter la loi religieuse. Il devait se conformer aux principes du *şeriat* et les faire appliquer. Strictement parlant, le Sultan n'avait pas le pouvoir législatif, ou il ne l'avait que dans une mesure limitée. Il l'exerçait en décrétant les dispositions nécessaires à la mise en application des prescriptions religieuses et en promulguant des dispositions nouvelles sur les matières laissées de côté par le *şeriat*². Ces dispositions ne pouvaient évidemment être en contradiction avec l'esprit du *şeriat*. Les premiers Sultans ne déployèrent pas une grande activité législative et les lois qu'ils ont édictées sous le nom de "kanun" ou "kanunname", ne sont pas sorties de l'étroite marge législative qui était laissée au souverain.

2) A. Heidborn, Manuel de Droit public et administratif de l'Empire Ottoman, Vol. I, Vienne 1908, pp. 89 et 90; Ali Fuat Başgil, Esas Teşkilât Hukuku (Droit Constitutionnel), Vol. I, Istanbul 1960, pp. 65-67.

Mais, à mesure que le domaine ottoman prenait de l'extension, les sultans ont été amenés à exercer plus souvent et plus librement leur pouvoir législatif. Le droit islamique qui est assez riche en droit privé, l'est moins en droit public. Pour cette raison, l'objet de la législation ottomane concerna plutôt le domaine du droit public et ainsi se développa un droit public ottoman adapté au caractère spécial de l'empire. Tandis qu'en droit privé, une partie du droit du *şariat* devait se maintenir jusqu'à une date relativement récente.

Dans l'ancienne législation ottomane, il faut citer les lois édictées par Mehmed II le Conquérant (1451-1481), qui peut être considéré comme le père du droit constitutionnel ottoman. Il organisa l'administration, la magistrature et le professorat, réglant en détail l'éducation préparatoire, le rang, le costume, le traitement, l'avancement des fonctionnaires, fixa le cérémonial aux séances et repas du Divan, aux audiences et solennités religieuses et autres, établit les rapports des sujets non musulmans avec l'Etat.

Le second souverain qui contribua dans la plus grande mesure à la législation ottomane est Süleyman le législateur, connu aussi sous le nom de Soliman le Magnifique (1520-1566). Sa législation a trait aux sujets et aux impôts, au régime foncier, aux grands et petits fiefs, à la guerre, au droit pénal, à la police des marchés, aux arts et métiers, au cérémonial³.

Ces lois codifient en partie le droit existant et contiennent des dispositions nouvelles et complémentaires. Ainsi, on peut lire dans le rescrit qui sanctionne le *Kanunnâme* de Mehmed II : "Ce *Kanunnâme* est la loi de mes ancêtres, comme elle est la mienne. Qu'il soit appliqué par mes nobles descendants des générations futures". On lit également dans le texte du même *Kanunname* une annotation de celui qui l'a rédigé et qui peut se résumer ainsi : "Après que sa glorieuse Majesté le Sultan eut conquis la ville d'Istanbul, fut préparé un recueil des lois en vigueur au temps de ses prédécesseurs et dont les lacunes ont été complétées sur l'instruction de Sa Majesté elle-même, usant de son pouvoir. Et comme il fallait rédiger un *Kanunname* qui serait dorénavant en vigueur au Divan impérial, j'avais été chargé de sa préparation..."

3) Heidborn, op. cit., Vol. I, pp. 91 et 92.

Dans les anciens codes ottomans il ne faut pas chercher un ordre très rigoureux. Des dispositions relatives aux différentes branches du droit y sont mélangées, comme le droit islamique avec le droit ottoman, et des dispositions importantes avec des dispositions de moindre importance. Quant aux textes originaux ou aux copies des lois anciennes, ils se trouvent dispersés sous forme de manuscrits dans différentes archives et bibliothèques de Turquie et parfois de l'étranger. Ces manuscrits présentent parfois des variantes, qui rendent leur étude difficile. Très peu de ces textes ont été imprimés. Le Kanunname de Mehmed II et celui de Süleyman le Législateur ont été publiés en utilisant les textes se trouvant à la bibliothèque impériale de Vienne. L'ancienne législation ottomane constitue un sujet très mal étudié du droit turc⁴.

L'organisation politique et administrative de l'empire ottoman a atteint au seizième siècle son point de perfection, quand l'empire était à l'apogée de sa puissance politique. Les institutions ottomanes de l'époque, qui, par leur efficacité, n'avaient pas manqué d'attirer l'admiration de beaucoup d'observateurs occidentaux contemporains, restèrent encore environ un siècle à ce niveau. Puis, vers la fin du dix-septième siècle, commença la décadence intérieure de l'empire, avec laquelle marcha de front l'affaiblissement extérieur, marqué par plusieurs défaites militaires.

A la fin du dix-huitième et au début du dix-neuvième siècle des essais furent tentés par Selim III (1789-1809) et par Mahmud II (1809-1839) de régénérer, en le réformant, l'empire vieillissant qui menaçait de s'écrouler. Selim III échoua. Mahmud II fut plus heureux. Il a pu affermir l'autorité chancelante du pouvoir central et abolir le corps des janissaires et la féodalité militaire, qu'il regardait avec raison comme les principaux obstacles à tout progrès. Il fonda une armée nouvelle et réorganisa le gouvernement central sur le modèle européen. Mais des guerres malheureuses et la mort qui le surprit l'empêchèrent d'entreprendre la réforme d'ensemble qu'il envisageait. Le Sultan Abdül Mecid (1839-1861), fils de

4) **Hıfzı Veldet**, Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat (Mouvement de Codification et le Tanzimat), article dans "Tanzimat", ouvrage collectif, publié à l'occasion du centenaire du Tanzimat, Vol. I, Istanbul 1940, pp. 155 et 156.

Mahmud, qui lui succéda à dix-huit ans, se résolut à continuer l'oeuvre de son père. Il fut en cela encouragé et aidé par Mustafa Resid Paşa (Pacha), Ministre des affaires étrangères, qui devait devenir l'homme principal de la réforme. Aussi, le premier acte du règne du jeune Sultan fut-il de proclamer le *Hat ou rescrit* de Gülhane, qui posait les principes et les bases d'une réforme d'ensemble englobant toutes les institutions de l'empire. Le *Tanzimat*, est cette période allant de la proclamation de Gülhane (1839) à la promulgation de la constitution ottomane de 1876, durant laquelle des réformes furent tentées, et poursuivies avec plus ou moins de succès, à travers des difficultés multiples, dans différentes branches de l'administration.

II

Le Tanzimat, qui est la période de la modernisation et de l'occidentalisation des rouages de l'empire ottoman, se traduit au point de vue politique par l'introduction du droit public occidental en Turquie. En effet, cette modernisation ne pouvait se réaliser sans l'adoption des éléments qui sont à la base des institutions publiques occidentales. Le mouvement de réforme avait donc comme conséquence l'introduction du droit public occidental, le remplacement graduel des institutions publiques ottomanes par celles existant dans les pays occidentaux. Ainsi, au point de vue du droit public, le Tanzimat tire son origine, prend son modèle dans le droit public occidental et non dans le droit public traditionnel de l'empire, qui est un droit public mixte de droit sacré et de droit ottoman. Cette répudiation des vieilles institutions s'explique par la conviction où étaient arrivés les dirigeants ottomans que celles-ci s'avéraient nettement insuffisantes pour régler la vie publique de l'empire au dix-neuvième siècle. Ni le Hat de Gülhane de 1839, qui ouvre le période du Tanzimat, ni le Hat de 1856, qui marque la deuxième partie de la période de réforme, ni la constitution de 1876, qui met fin au Tanzimat, n'ont cherché à préciser et à consolider les anciennes institutions; au contraire, ils ont voulu les remplacer par des principes nouveaux. Ceci est vrai, malgré certain

termes et certaines formules prudentes utilisés dans les textes relatifs au Tanzimat⁵.

A — Comme on le verra, le Hat de Gülhane qui pose les bases du droit public ottoman nouveau, n'est pas un simple acte de réforme administrative, mais aussi un acte constitutionnel. Dans le but de rétablir la légalité rompue dans l'empire, il garantit certains droits essentiels aux sujets ottomans, tout en indiquant les plus urgentes des réformes. Il laisse le reste aux soins des lois nouvelles, qui seront préparées suivant un nouveau système législatif. Les lois nouvelles engendreront des institutions nouvelles, qui vont régénérer l'empire en le dotant d'une "bonne administration".

Le célèbre Hat de Gülhane, par lequel débute le Tanzimat, fut lu le 3 novembre 1838⁶, dans la cour du Palais de Top Kapı,

5) Voir notre étude **A. Talât**, *La Constitution turque* du 20 avril 1924, thèse Grenoble, 1935.

6) Le rescrit du 3 novembre 1839 est connu dans l'histoire turque sous le nom de **Gülhane Hattı Şerifi** (Rescrit Sacré de Gülhane), ou **Gülhane Hattı Hümayunu** (Rescrit Impérial de Gülhane), ou encore, tout simplement **Gülhane Hattı** (Rescrit de Gülhane). Certains auteurs en font mention également sous le nom de **Tanzimat Fermanı** (Firman de Tanzimat).

Le texte du Hat fut publié dans le **Takvimi Vakayi**, Journal officiel de l'empire; une traduction officielle en français fut insérée dans la version française du Takvim, le *Moniteur Ottoman* du 27 novembre 1837. Cette traduction officielle avait également été communiquée aux missions diplomatiques dans la capitale. Pour la reproduction photographique du texte original, voir *Tanzimat*, Vol. I, p. 708. Le même ouvrage reproduit, en page 48, le *Takvimi Vakayi* No. 187, contenant, le firman circulaire envoyé aux provinces, avec le texte diplomatique. On peut également consulter le texte turc du Hat et sa traduction dans plusieurs ouvrages. Citons entre autres, pour le texte turc, **Düstur** (Recueil législatif), Vol. I, Istanbul 1289/1873, pp. 4-7; **Enver Ziya Karal**, *Osmanlı Tarihi* (Histoire Ottomane), Vol. V, Ankara 1947, pp. 263-66; **Reşat Kaynar**, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat* (Mustafa Reşid Paşa et le Tanzimat), Ankara 1954, pp. 176-80. Pour la traduction française, **A. Ubicini**, *Lettres sur la Turquie*, Vol. I, Paris 1853, pp. 527-30; **A. Ubicini et Pavet de Coutelle** : *Etat Présent de l'Empire Ottoman*, Paris 1876, pp. 231-34; **Grégoire Aristarchi**, *Législation Ottomane*, Vol. II, Istanbul 1874, pp. 7-11; **Ed. Engelhardt**, *La Turquie et le Tanzimat*, Vol. I, Paris 1882, pp. 257-61; **Gabriel No-radounghian**, *Recueil d'actes internationaux de l'Empire Ottoman*,

dite de Gülhane, par le promoteur du Tanzimat et rédacteur du document, Mustafa Reşid Paşa. La cérémonie qui se déroulait en présence du Sultan, réunissait pour la première fois tous les dignitaires de l'empire et les diplomates étrangers.

Le Hat de Gülhane attribuait l'affaiblissement et l'appauvrissement du pays à l'inobservation, depuis un siècle et demi, des prescriptions du Koran et des lois de l'Etat et promettait la promulgation de lois nouvelles qui garantiraient la vie, l'honneur et les biens de tous les sujets. C'est en ces termes que le Hat posait le plus important des problèmes auxquels l'empire avait à faire face⁷.

"Tout le monde sait que, dans les premiers temps de la monarchie ottomane, les préceptes du glorieux Koran et les lois de l'empire étaient une règle toujours honorée. En conséquence

Vol. II, Paris 1900, pp. 290-94; **George Young**, Corps de Droit Ottoman, Vol. I, Oxford 1905, pp. 29-33. De même, on trouvera la traduction anglaise du Hat dans **C. Hurewitz**, Diplomacy in the Near and Middle East, Vol. I, Princeton 1956, pp. 113-16.

Les travaux des auteurs précités, **Ubicini**, **Engelhardt**, **Karal** (Vols, V, VI, VII et VIII), et **Kaynar**, ainsi que le travail collectif "Tanzimat", figurent parmi les ouvrages essentiels pour l'étude générale du Tanzimat. Toutefois, cette liste doit être complétée par les ouvrages suivants : **Recai Galib Okandan**, Amme Hukukumuzun Ana Hatları (Les lignes essentielles de notre droit public général), Vol. I, Istanbul 1948; **Bernard Lewis**, The Emergence of Moderne Turkey, Londres 1961; **Roderic H. Davison**, Reform in the Ottoman Empire 1856-1876, Princeton 1963; **Niyazi Berkes**, The Development of Secularism in Turkey, Montreal 1964.

7) La traduction française du Hat n'est pas une traduction littérale, certains mots et expressions s'écartant nettement du texte turc. Sans doute a-t-on pensé qu'une traduction littérale n'était pas possible et ne s'imposait pas. Toutefois, les écarts du texte original sont parfois de nature à donner lieu à des imprécisions. Ainsi le mot "kavanin", pluriel du mot "kanun", qui signifie "lois" ou "législation" a été traduit en français par le mot "institutions". Or, le mot "kavanin", ne peut être traduit en français par le mot "institutions", ni dans le turc moderne, ni dans la langue ottomane de l'époque. Comme la traduction du célèbre document est presque aussi répandue et connue que son texte original, il conviendrait de continuer à l'utiliser sous cette réserve, tout en y apportant des précisions, chaque fois que cela est nécessaire. Quant à la traduction anglaise, elle est faite d'après la traduction française. Cf. **Davison**, op. cit, p. 39.

l'empire croissait en force et en grandeur et tous les sujets, sans exception, avaient acquis au plus haut degré l'aisance et la prospérité. Depuis 150 ans, une succession d'accidents et de causes diverses ont fait qu'on a cessé de se conformer au code sacré des lois et aux règlements qui en découlent⁸⁾, et la force et la prospérité intérieures se sont changées en faiblesse et en appauvrissement; c'est qu'en effet un empire perd toute sa stabilité quand il cesse d'observer ses lois...

"Ainsi donc, plein de confiance dans le secours du Très-Haut, appuyé sur l'intercession de notre Prophète, nous jugeons convenable de chercher, par des institutions nouvelles, à procurer aux provinces qui composent l'empire ottoman, le bienfait d'une bonne administration.

"Ces institutions doivent principalement porter sur trois points, qui sont : 1°) les garanties qui assurent à nos sujets une parfaite sécurité quant à leur vie, leur honneur et leur fortune; 2°) un mode régulier d'asseoir et de prélever les impôts; 3°) un mode également régulier pour la levée des soldats et la durée de leur service".

Après avoir exprimé ainsi le nécessité de rétablir la légalité dans l'empire au moyen d'une législation nouvelle, qui garantirait aux sujets certains droits et jetterait les bases d'une bonne administration, le Hat prévoyait la suppression de certains procédés qui avaient donné lieu à des abus choquants sur ces points. La cause de tout prévenu serait examinée publiquement, conformément à la loi et tant qu'un jugement régulier ne serait pas intervenu, personne ne pourrait être, secrètement ou publiquement, mis à mort ou empoisonné. Il ne serait permis à personne de porter atteinte à l'honneur de qui que ce soit. Chacun posséderait ses propriétés de toute nature et en disposerait avec la plus entière liberté, sans que personne puisse y porter atteinte.

Tout en précisant que ces droits étaient accordés à tous les sujets ottomans sans exception, le Hat chargeait le Conseil de justice de préparer les lois nouvelles, et indiquait la procédure législative à suivre :

"Ces concessions impériales s'étendent à tous nos sujets; de quelque religion ou secte qu'ils puissent être; ils en jouiront

8) Pour plus de précision, le membre de phrase "au code sacré des lois et aux règlements qui en découlent", peut être traduit comme : "au şeri sacré et aux lois de l'empire".

sans exception. Une sécurité parfaite est donc accordée par nous aux habitants de l'empire, dans leur vie, leur honneur et leur fortune, ainsi que l'exige le texte sacré de notre loi⁹.

"Quant aux autres points, comme ils doivent être réglés par le concours d'opinions éclairées, notre Conseil de Justice (augmenté de nouveaux membres autant qu'il sera nécessaire), auquel se joindront, à certains jours que nous déterminerons, nos ministres et les notables de l'empire, s'assemblera à l'effet d'établir des lois réglementaires sur ces points de la vie et de la fortune, et sur celui de l'assiette des impôts. Chacun, dans ces assemblées, exposera librement ses idées et donnera son avis.

"Les lois concernant la régularisation du service militaire seront débattues au Conseil militaire, tenant séance au palais de Serasker.

"Dès qu'une loi sera rédigée pour être à jamais valable et exécutoire, elle nous sera présentée, et nous l'ornerons de notre sanction, que nous écrirons en tête, de notre main impériale".

Outre ces détails sur la procédure législative, le Hat se préoccupait également de l'application sincère des lois futures, et en plus de la parole solennelle donnée par le souverain, prévoyait que le Sultan lui-même, ainsi que les ulémas et les ministres s'engageraient par serment prêté au nom de Dieu, à ne rien faire qui serait contraire à ces lois. Comme sanction, il prévoyait la préparation d'un code pénal :

"Comme ces présentes institutions n'ont pour but que de faire reflourir la religion, le gouvernement, la nation et l'empire, nous nous engageons à ne rien faire qui y soit contraire. En gage de notre promesse, nous voulons, après les avoir déposées dans la salle qui renferme le manteau glorieux du Prophète, en présence de tous les ulémas et grands de l'empire, faire le serment de Dieu et faire jurer ensuite les ulémas et les grands de l'empire.

"Après quoi, celui d'entre les ulémas ou les grands de l'empire, ou toute autre personne que ce soit, qui violerait ces institutions subira, sans qu'on ait égard au rang, à la considération et au crédit de personne, la peine correspondant à sa faute bien constatée. Un code pénal sera rédigé à cet effet".

Il est clairement admis que les dispositions contenues dans le Hat n'étaient pas un rappel des principes traditionnels, mais "une

9) Pour plus de précision, le membre de phrase "ainsi que l'exige le texte sacré de notre loi"; peut être traduit comme : "suivant la prescription du şeri".

altération et une rénovation complète des anciens usages". Aussi, l'acte serait-il proclamé et porté à la connaissance de la population de la capitale et de la province. Il serait de même officiellement communiqué aux missions diplomatiques à Istanbul. Le rescrit se terminait en implorant la colère divine contre ceux qui contreviendraient aux lois nouvelles. C'était là une sanction morale et supplémentaire, s'ajoutant à celle du code pénal qui serait préparé :

"Les dispositions ci-dessus arrêtées étant une altération et une rénovation complète des anciens usages, ce rescrit impérial sera publié¹⁰ à Constantinople et dans tous les lieux de notre empire et devra être communiqué officiellement à tous les ambassadeurs des puissances amies résidant à Constantinople, pour qu'ils soient témoins de l'octroi de ces institutions, qui, s'il plaît à Dieu, dureront à jamais.

"Sur ce, que Dieu très-haut nous ait tous en sa sainte et digne garde.

"Que ceux qui feront un acte contraire aux présentes institutions soient l'objet de la malédiction divine, et privés pour toujours de toute espèce de bonheur".

Après la cérémonie de la lecture à Gülhane, le Sultan, le corps des ulémas et les ministres se rendirent dans la salle qui renferme le manteau de Mahomet et où l'original de la proclamation fut déposé, et prêtèrent le serment exigé par le Hat. Dans son serment, le Sultan s'engageait non seulement à respecter simplement le Hat, mais encore, sanctionnait d'avance toutes les mesures qui seraient déidées plus tard, pour en assurer l'exécution. Voici le texte de ce serment qui constitue une annexe au Hat de Gülhane :

"Je jure au nom de Dieu, d'exécuter ponctuellement les lois contenues dans mon Hat impérial et d'autoriser les mesures arrêtées à la majorité sur les détails des points essentiels; de ne me prononcer pour ou contre qui que ce soit, sur un rapport secret ou public qui me sera communiqué de l'extérieur ou de l'intérieur, sans examiner le cas à la lumière des lois en vigueur; et de ne pas autoriser l'altération des lois existantes ou à promulguer".

10) Dans la traduction française du Hat le mot "publier" est utilisé comme équivalent de "rendre public", et non dans son sens technique. L'expression du texte turc est "ilân ve işae", qui signifie: "proclamer et porter à la connaissance du public".

Le Hat de Gülhane fut envoyé aux gouverneurs des provinces et sa traduction fut communiquée aux missions diplomatiques. Le firman-circulaire envoyé aux provinces et qui accompagnait le texte, compte parmi les documents importants du Tanzimat¹¹. Il expliquait et commentait les différentes dispositions du Hat et donnait les détails de la cérémonie au cours de laquelle le Sultan et les dignitaires de l'empire s'étaient engagés à respecter le Hat et les lois nouvelles. Il reproduisait le texte suivant lequel le Sultan avait prêté serment. Cette répétition textuelle des engagements du souverain dans cette circulaire portant la sanction impériale, donnait à ceux-ci plus de force et publicité.

Les gouverneurs des provinces étaient appelés à leur tour à proclamer le Hat dans le chef-lieu, en le faisant lire au cours d'une cérémonie en plein air, en présence de tous les dignitaires de la province et du public. Il devaient ensuite l'envoyer à toutes les villes et aux villages de la province afin que ses dispositions soient connues et expliquées à la population musulmane et non musulmane. Quand les lois nouvelles seraient adoptées et sanctionnées par le Sultan, elles seraient également rendues publiques, par la voie de firmans séparés, qui seraient envoyés aux provinces.

Le Hat de Gülhane a la forme d'une Charte octroyée par le Sultan à ses sujets. Au point de vue de contenu, comme il a été dit précédemment, il est un acte de réforme et un document constitutionnel.

C'est un acte de réforme administrative, en ce sens que le but que le Hat veut atteindre est de mettre fin au désordre administratif, à certains abus et de créer une administration nouvelle, une "bonne administration". La nouvelle législation réalisera le règne de la loi, indispensable à une bonne administration, et mettra en oeuvre les réformes financières, militaires et judiciaires prévues par le Hat, et qui visent une administration occidentalisée. C'est là un programme très vaste, dont la réalisation est vitale pour la

11) Voir la reproduction photographique du firman - circulaire dans *Tanzimat*, Vol., I, p. 48. Le texte turc du document, dans *Kaynar*, op. cit., pp. 180-184. Pour la traduction française, *Aristarchi*, op. cit., Vol., II, pp. 11-14; *Noradounghian*, op. cit., Vol. II, pp. 294-94; *Young*, op. cit., Vol., I, pp. 33-34.

vie publique du pays, mais qui intéresse plutôt le domaine administratif.

Pour réaliser cette vaste réforme administrative, le Hat envisage une autre réforme plus immédiate, de caractère constitutionnel, en reconnaissant certains droits essentiels aux sujets ottomans, et prévoyant une législation nouvelle et un système législatif nouveau.

Les droits essentiels que l'Etat s'engage à respecter et à protéger sont ce que nous appelons dans le langage de droit constitutionnel moderne : 1^o) la liberté individuelle, garantissant la vie et l'honneur; 2^o) le droit de propriété, garantissant la fortune; 3^o) l'égalité, qui étend la jouissance des concessions du Hat à tous les sujets, de quelque religion ou secte qu'ils puissent être.

Quand à la réforme de la législation et au système législatif, elle constitue la partie organique du Hat de Gülhane, celle où le rescrit, qui est assez superficiel sur d'autres points, contient le plus de détails. Ce qui est dans la logique des choses, puisque le Hat attend tout de cette législation nouvelle qui donnera naissance aux institutions qui vont engendrer l'administration nouvelle, la bonne administration. Si une bonne administration est le but final, cette législation nouvelle est le but immédiat du Hat de Gülhane, dont elle constitue le thème principal. Les lois nouvelles seront différentes des anciennes; elles seront dégagées des liens traditionnels, auront pour base les nouveaux principes énoncés dans le Hat et seront préparées suivant une procédure nouvelle.

Les lois seront d'abord librement discutées au sein du Conseil de Justice, dont le nombre des membres sera augmenté. Si elles sont adoptées, elles seront soumises à la sanction impériale. La sanction consiste, comme par le passé, en une phrase d'approbation écrite par le Sultan lui-même à la tête du texte original. Cette phrase qui était jadis longue et contenait des observations ou des instructions, s'est raccourcie et uniformisée pendant le Tanzimat. Elle consistait en la simple formule : "*Mucibince amel oluna*", qui veut dire "Qu'il soit fait en conformité"¹².

12) Ubicini, op. cit., Vol. I, 36; Ubicini et de Pavet de Courteille, Etat présent de l'Empire Ottoman, Paris 1876 et p. 78.

Les lois seront communiquées aux provinces accompagnées de firmans séparés. Ce point a une importance spéciale. Comme les lois de l'ancien régime ottoman ne s'adressaient pas directement au public, mais avaient plutôt la forme d'instructions destinées aux autorités supérieures, elles n'ont pas non plus été portées à la connaissance de la population¹³. Pour la première fois le Hat de Gülhane a été rendu public dans la capitale et dans les provinces, par les moyens disponibles, à une époque où l'imprimerie était peu répandue et où les journaux faisaient leur apparition. Bien que le Hat de Gülhane et son firman circulaire aient mis en relief la nécessité de rendre publiques les lois, il devait s'écouler encore une trentaine d'années pour que le principe de la publication régulière soit définitivement adopté.

Ainsi, avec le Hat de Gülhane nous assistions à l'apparition d'une nouvelle notion de la loi et à l'ébauche d'un système législatif nouveau, qui sera développé au cours de la période du Tanzimat et préparera le système législatif de la constitution de 1876. Sans doute il ne s'agit pas d'un système représentatif; les membres du Conseil de Justice sont nommés et le Sultan garde ses prérogatives souveraines par son droit de sanction. Mais le fait d'introduire la procédure délibérative dans la confection des lois, et l'engagement pris par le souverain de sanctionner les lois votées à la majorité, n'en constituent pas moins des dispositions constitutionnelles apportant des restrictions à ses pouvoirs.

L'acte de Gülhane marque bien le début d'un mouvement constitutionnel. Il n'est pas question d'une constitution complète, fixant l'organisation des pouvoirs publics, déterminant les pouvoirs des principaux organes de l'Etat, définissant en détails les libertés des individus. Mais la reconnaissance de certains droits et libertés essentiels en faveur des sujets ottomans et l'ébauche d'un système législatif nouveau sont, sans aucun doute, des matières de droit constitutionnel, qui nous mènent à voir dans le Hat de Gülhane au moins une constitution partielle. Dans le régime du Tanzimat, bien qu'on ne se trouve pas, au point de vue juridique, dans un régime constitutionnel, on n'est pas non plus dans un régime absolu strict. C'est un régime absolu relâché, un régime de transition pré-

13) Heidborn, *op. cit.*, Vol., I, p. 102.

cédant le régime constitutionnel. C'est une période préconstitutionnelle.

Ces réformes administratives et législatives ouvraient la porte au droit public européen qui devait remplacer le droit existant. Si les principes nouveaux ne sont pas exposés dans le Hat avec la force qu'ils méritent, s'ils sont présentés d'une façon mixte, dans le cadre traditionnel et religieux, ceci ne doit pas nous induire en erreur. Il est vrai que le Hat commence par l'apologie des premiers temps de la monarchie, des préceptes religieux et du droit traditionnel, et se termine par l'appel à la malédiction divine contre ceux qui contreviendraient au nouvel ordre. Il contient des références fréquentes au droit sacré, qui parfois suggèrent l'idée que les nouveaux principes, formulés par la philosophie politique des dernières siècles, décourent du *şeri*. Mais le cadre dans lequel sont présentés les nouveaux principes n'est qu'une apparence, une fiction. Il s'explique par l'état théocratique de l'empire, où les choses devaient se passer, du moins dans la forme, suivant les préceptes de l'Islam. Pour la première fois on essayait d'introduire le droit public occidental dans un pays musulman, dans un milieu qui n'était guère favorable à une pareille implantation. Les dirigeants ottomans ont utilisé ce compromis théorique pour rendre ces nouveautés acceptables dans un milieu qui avait vécu jusqu'alors intellectuellement et moralement isolé de l'occident.

Malgré cette contradiction et ce compromis de forme, il n'était nullement dans l'intention des hommes du Tanzimat de faire du neuf avec le vieux, mais au contraire, comme le disait le Hat lui-même, c'était là "une altération et une rénovation complète des anciens usages". L'application des réformes, surtout l'adoption massive de législation européenne devait dans la suite préciser davantage l'esprit rénovateur du Tanzimat, ce qui ne devait pas manquer d'ailleurs de soulever la résistance des milieux conservateurs.

Dans cet ordre d'idées, la pratique ancienne de doubler les lois promulguées par un *fétva* du *Şeyhülislâm* perdait sa signification. Il s'agissait d'un document où le premier dignitaire de l'Islam constatait que l'acte du Sultan était conforme à la loi religieuse. A ce sujet Ubicini écrit : "Il (le *Şeyhülislam*) participe en outre à l'exercice de la puissance législative, en ce sens que son

fétva est nécessaire pour valider toute ordonnance, toute mesure émanant de l'autorité souveraine. Mais ce fétva, autrefois si redoutable, n'est plus guère aujourd'hui qu'une formalité judiciaire plutôt qu'un acte législatif, assez semblable aux privilèges qu'avaient les parlements d'enregistrer les édits royaux¹⁴⁾.

Le Conseil de Justice (Meclisi Ahkâmı Adliye), auquel fut confié la tâche de préparer les lois nouvelles, avait été fondé en 1837. Mahmud II voulait le charger de la discussion du Tanzimat qu'il projetait. Après le Hat de Güihane, le Conseil acquit une importance particulière et devint l'organe principal du Tanzimat.

Il se composait d'un Président, membre de droit du Conseil privé, de neuf conseillers et de deux secrétaires. En plus de ses fonctions législatives il avait des attributions administratives et judiciaires. Tout ce qui concernait l'administration intérieure était de son ressort. Les gouverneurs et les commissaires extraordinaires envoyés dans les provinces recevaient du Conseil leur firman avec leurs instructions. Il donnait son avis sur les rapports des gouverneurs et sur les plaintes des administrés qui lui étaient transmises par le canal du Grand Vézir. Comme Cour de justice, il connaissait de tous les crimes contre l'Etat et des abus commis par les hauts fonctionnaires dans l'exercice de leur fonction. Il révisait les jugements en matière criminelle et aucune condamnation à mort ne pouvait être mise à exécution, sur le territoire de l'Empire, que d'après l'ordre exprès du Sultan, rendu sur le rapport du Conseil, à qui l'autorité locale transmettait le dossier du procès.

Le Conseil de Justice fut muni d'un règlement spécial, propre à assurer la régularité de ses discussions et l'indépendance de ses votes. Ce règlement, proposé par le Conseil des ministres et sanctionné par le Sultan, prévoyait des règles empruntées au régime parlementaire, comme la communication préalable à chaque membre de tous les projets importants, l'inscription des orateurs par ordre de demande, le droit de réponse à chaque ministre ou membre du Conseil en cas de question posée, le vote à la majorité, la tenue des procès-verbaux des séances. A côté de ces règles habituelles, le règlement du Conseil contenait des dispositions peu com-

14) Ubicini, op. cit. Vol. I, p. 37; Ubicini et de Courteille, op. cit. p. 78; Heidborn, op. cit. Vol. I, p. 216; Karal, op. cit., Vol. V, p. 176.

munes. En cas d'égalité des voix le Sultan décidait. Dans ce cas il était défendu de taire des démarches auprès du souverain, pour influencer sa décision. Il était, de même, interdit de critiquer un vote du Conseil devenu définitif. Le conseiller qui contrevenait à cette règle était passible d'expulsion du Conseil et, s'il s'agissait d'un fonctionnaire, il était démis de ses fonctions¹⁵¹⁶.

Abdül Mecid accorda sa sanction au projet de ce règlement qui lui fut présenté par le Conseil des ministres en la faisant accompagner d'une note assez longue où il relevait l'importance qu'il attachait au Conseil de Justice et soulignait la nature différente de la législation nouvelle à l'égard des législations précédentes :

"J'ai étudié ce projet mot à mot. La nécessité de préparer des lois nouvelles pour régénérer l'empire et assurer la sécurité des sujets et de la nation a été longuement expliquée dans le Hatti Hümayunlu à Gülhane. Ces lois devant être préparées par le Conseil de Justice, le règlement de celui-ci présente une importance toute particulière. La procédure prévue par ce projet étant tout à fait satisfaisante, avec l'aide de Dieu, qu'on le mette en application. Toutefois la nouvelle législation diffère des précédentes du fait que chacun s'est engagé, d'avance et en pleine conviction, envers elle. Par conséquent, qu'on se conforme avec une complète bonne volonté à toutes les lois et règlements promulgués et qu'on prenne soin de châtier ceux qui leur désobéissent, suivant ce qu'ils méritent, sans considération de personne¹⁷".

Le Conseil de Justice fut particulièrement honoré par le Sultan qui, dans ses rapports avec son corps consultatif, a tenu à observer certains usages en vigueur dans les régimes parlementaires.

Le Conseil qui, au début, tenait ses réunions au Palais de Top Kapi, fut transféré en 1840 à son nouveau siège, spécialement construit dans la cour de la Sublime Porte. Au début du mois de Muharrem de la même année, à l'occasion de l'inauguration du nouveau bâtiment, le souverain se rendit au Conseil de Justice et reçut les félicitations des membres du Conseil à l'occasion du

15) Au début ce pouvoir de révision appartenait au Şeyhülislam; le Conseil de Justice ne succéda à ce pouvoir qu'ultérieurement.

16) Ubicini, op. cit. Vol. I, pp. 39-41; Engelhardt, op. cit. Vol. I, pp. 39-40; Karal, op. cit. Vol. VI, p. 120; Kaynar, op. cit. pp. 198-315.

17) Kaynar, op. cit. p. 208.

nouvel an musulman et fit lire à Mustafa Rechid Pacha le "Discours impérial". Il a ensuite suivi les délibérations et exprima sa satisfaction des efforts déployés par les ministres dans l'exécution du Tanzimat.

Dans son discours, le Sultan soulignait que depuis que la procédure du Conseil a été fixée, les questions y étaient discutées en toute liberté pour arriver à des conclusions conformes à la justice et à l'équité. Bien que l'activité du Conseil pendant l'année écoulée soit tout à fait satisfaisante, il restait encore beaucoup à faire, y compris les matières qui avaient fait l'objet de suggestions de la part des puissances amies. Le discours se terminait en soulignant, encore une fois, la nécessité de punir ceux qui contreviendraient à la législation établie.

En réponse à ce discours qui rappelait un discours du trône dans le régime parlementaire, le Conseil de Justice envoya un message de remerciement où il était promis que les instructions du souverain seraient suivies pendant les futurs travaux. De même, on ferait attention à ce que les personnes qui se rendraient coupables de désobéissance aux lois existantes soient poursuivies. La loi pénale, que le Conseil était en train d'examiner, serait de même présentée au souverain ultérieurement.

Le Sultan qui avait lu ce message de remerciement l'annotait, en indiquant son désir de se rendre officiellement au début de chaque année au Conseil de Justice pour faire savoir ses appréciations sur les activités du Conseil dans le domaine du Tanzimat pendant l'année écoulée, et de donner ses instructions pour les travaux à entreprendre dans l'année à venir. Ubicini donne sur ces visites annuelles les détails suivants, qui soulignent l'importance que le Sultan attachait aux travaux de son Conseil : "Une fois tous les ans, le premier de moharrem (premier jour de l'année chez les musulmans), le Sultan se rend, soit seul, soit en cérémonie, dans le sein du Conseil d'Etat¹⁸, et après s'être fait rendre un

18) Comme les fonctions du Conseil de Justice (Meclisi Ahkâmı Adliye), ressemblaient à celles du Conseil d'Etat français, certains auteurs comme Ubicini et Engelhardt lui donnaient le nom de Conseil d'Etat. Mais le Conseil de Justice ne devait donner naissance au Conseil d'Etat proprement dit qu'en 1868 sous le nom de "Şurayı Devlet".

compte exact de la situation des affaires, ainsi que des travaux de l'année qui vient de s'écouler, il appelle l'attention du Conseil sur divers projets qui doivent lui être soumis dans le cours de la nouvelle année, et termine par une allocution où il exprime sa satisfaction ou son blâme : ce qui rappelle un peu le discours de la couronne dans les gouvernements constitutionnels¹⁹⁾.

L'essentiel de l'oeuvre législative de la période 1839-1856 est constitué par le code pénal de 1840, le code pénal de 1851, et le code de commerce de 1850.

Le code pénal du 3 mai 1840, qui est le premier travail législatif important du Conseil de Justice, est un document caractéristique, montrant l'état de la technique juridique existant à cette époque en Turquie. Préparé en moins de six mois, il tenait à réaliser la promesse formulée dans le Hat de Gülhane. Ce premier code de la période de Tanzimat, à la préparation duquel avaient pris part Mustafa Rechid Pacha et d'autres personnalités éminentes de l'époque, était pourtant loin de répondre aux données du droit contemporain. Toutefois, le Sultan, en accordant sa sanction au projet de ce code si attendu, la faisait accompagner d'une annotation élogieuse pour le travail accompli. Cette annotation contenait également des instructions relatives à l'application du nouveau code, ainsi qu'à la conservation de son texte original et à la distribution de ses copies imprimées. L'annotation disait :

' Vu par ma Majesté Impériale.

"Ce code étant vraiment bien et minutieusement rédigé, est approuvé par notre Majesté Impériale. Comme nous sommes tous engagés à préserver et à appliquer les dispositions qui y sont obtenues, il incombe à chacun de se conduire d'une manière attentive et encourageante sur ces points. L'original de ce code sera conservé au Conseil de Justice, qui est le plus fort protecteur de toutes les lois. Comme sur des questions légales et réglementaires, il va falloir le consulter, des copies imprimées en seront envoyées à tous les tribunaux, à tous les conseils provinciaux, ainsi qu'à d'autres lieux où l'on en aura besoin. S'il devient nécessaire d'ajouter des appendices à ce code, que le nécessaire soit fait²⁰⁾.

19) Ubcini, op. cit., Vol. I, pp. 40 et 41, 535-37; Kaynar, op. cit. pp. 209-15; Okandar, op. cit., Vol. I, pp. 103-105.

En plus de cette sanction particulièrement longue, le code pénal du 1840 était précédé d'un préambule où l'on rappelait les garanties du Hat Gülhane et où l'on répétait que le code serait appliqué sans égard à la personne du délinquant :

"Il est notoire qu'à la suite de la déclaration du Hattı Humayun de Gülhane du 3 novembre 1839, les sujets de l'Empire Ottoman ont été gratifiés, sans exception, d'une sécurité parfaite quant à leur vie, leur bien et leur honneur, et que tous ont été admis à être considérés comme égaux devant la loi. Le code pénal suivant, rédigé par ordre impérial, a pour but de faire connaître à chacun ses droits, afin qu'il puisse les défendre devant la justice contre toute atteinte, et de préciser les peines qui devront être infligées à tous ceux qui se permettraient, à l'avenir, de se rendre coupables d'actes contraires aux lois établies, sans égard au crédit ni à la considération des délinquants²¹".

Quant à son contenu, le code consistait en treize chapitres, contenant chacun de un à sept articles, ayant un numérotage discontinu, et en un article final. Les dispositions contenues dans les articles manquaient de clarté; elles étaient incomplètes et incohérentes, et, sur certains points, avaient le ton plutôt d'un précepte que d'une disposition légale. Le code ne modifiait pas le droit en vigueur; il réservait les dispositions du *cheri* et se contentait d'édicter quelques prescriptions complémentaires relatives à certains délits contre l'Etat et contre les particuliers.

A côté des règles de fond, le code contenait quelques règles de procédure, qui peuvent être considérées comme ayant été le début de la sécularisation de la justice pénale turque. En effet, le code de 1840 soustrayait les procès entraînant la peine de mort à la juridiction des tribunaux (*şeriye*), qui étaient les tribunaux de droit commun en matière pénale comme en matière civile. Il les confiait, à Istanbul au *Seyhülislam*, en province aux conseils provinciaux qu'on venait d'instituer. Les décisions des conseils provinciaux devaient être revues par le *Şeyhülislâm*²², et les jugements

20 et 21) *Ubicini*, op. cit., Vol. I, pp. 167 et 68; *Engelhardt*, op. cit., Vol. I, pp. 40 et 41; *Veldet*, article cité, dans *Tanzimat*, pp. 176 et 77; *Kaynar*, op. cit. p. 302.

22) Dans la suite, comme on vient de le voir, ce droit de revision devait passer au Conseil de Justice.

n'étaient exécutoires qu'une fois que le Sultan les avait confirmés. Le code pénal prescrivait, en outre, que les actes d'insubordination ou les injures dont se rendraient coupables les fonctionnaires seraient jugés, à Istanbul, par le Conseil de Justice, et en province, par les conseils provinciaux, sous réserve de l'approbation du Conseil de Justice. Les soldats étaient punis par l'autorité militaire.

Malgré tous ses défauts, le premier code pénal du Tanzimat marquait un progrès sur le code pénal de 1838, promulgué par Mahmud II, juste avant le décret des réformes. Mais l'influence de l'ancienne technique et de l'ancien style législatif étaient toujours dominants dans le code de 1840. A titre d'exemple, nous donnons certains extraits et résumés de ce code célèbre à cause de sa connection avec le Hat de Gülhane et comme premier code original de la période de Tanzimat²³.

Chapitre I

Art. 1 — Sa Majesté le Sultan s'étant engagée à ce que personne ne soit mis à mort, secrètement ou publiquement, par assassinat ou par empoisonnement ou tout genre de mort, en dehors du cas où la culpabilité d'un sujet ottoman quelconque serait établie d'une façon impartiale, après des enquêtes nécessaires et des procès publics répétés, conformément au Şeri et à la loi, pour un acte déterminé tel que la trahison contre le Sultan, souverain légitime de tous les sujets ottomans ou pour conspiration contre l'Empire, ou encore pour meurtre; par conséquent il n'est permis à aucun fonctionnaire de l'Empire ou à une personne quelconque de faire périr un individu, quel qu'il soit; par exemple, un vézir même ne pourra agir ainsi à l'égard d'un berger, et en cas d'infraction, il sera puni lui-même de la peine du talion prescrite par le şeri.

Art. 2 — En résumé, en matière de meurtre, le grand et le petit sont égaux.

23) Pour le texte turc du code pénal de 1840, voir **Kaynar**, op. cit., pp. 302-13. Pour la traduction française en résumé du code, voir **Ubicini**, op. cit. Vol. I, pp. 167-172. Cf. **Heidborn**, op. cit., Vol. I, pp. 219, 336 et 367; **Veldet**, article cité, dans *Tanzimat*, Vol. I, pp. 176-178; **Tahir Taner**, *Tanzimat Devrinde Ceza Hukuku* (Droit pénal dans la période de Tanzimat), article dans *Tanzimat*, pp. 220-230.

Art. 3 — Tout procès relatif à un meurtre entrant dans cette catégorie sera dans tous les cas jugé publiquement devant le Seyhülislâm, après l'audition des témoins, si le crime a été commis à Istanbul, et la sentence ne pourra être mise à exécution sans avoir été soumise préalablement à la sanction impériale.

Art. 4 — Si le crime a été commis en province, le procès sera jugé au sein du Conseil provincial du lieu du crime, conformément au seri et dans les conditions qui viennent d'être indiquées; la sentence rendue ainsi que le procès - verbal du Conseil seront communiqués à Istanbul pour être soumis à l'approbation du Seyhülislâm et le jugement définitif ne sera exécutoire qu'après avoir reçu la sanction impériale.

.....

Chapitre III

Art. 1 — L'honneur d'une personne est aussi cher et estimé que sa vie et sa protection est un devoir civique et humanitaire; par exemple, dire à quelqu'un des paroles offensantes, ou le battre, ou encore lui dire des injures, constituent des actes portant atteinte à l'honneur de celui-ci; en conséquence, les officiers militaires, les soldats, les kavas et autres fonctionnaires chargés de la police, ne peuvent dorénavant battre une personne ou lui dire des paroles offensantes; en cas de querelle ou de délit commis dans la rue, leur fonction consiste à arrêter les coupables et à les conduire au commissariat de police, et à ne rien faire de plus; il est donc interdit à tout soldat ou kavas, chargé de police, ainsi qu'à toute personne de quelque classe et de quelque rang qu'elle soit, de dire à un autre des injures ou des paroles offensantes. Si ce délit a été commis à Istanbul et, si le délinquant est un fonctionnaire de l'Empire ou une personne faisant partie de la classe des ulémas, son procès sera dans tous les cas jugé par le Conseil de Justice et il sera puni, suivant la gravité de son délit, de cinq à vingt cinq jours de prison, et cette peine sera exécutée par les soins de l'officier compétent; dans le cas où le délit serait très léger, le Conseil se contentera de réprimander le coupable.

Art. 3 — Si le délit a été commis par une personne n'ayant pas la qualité de fonctionnaire, c'est à dire par un particulier de n'importe quelle classe elle sera arrêtée par la police locale et remise au tribunal du lieu.

Art. 4 — Si le délit a été commis en province, le procès sera, dans tous les cas, jugé par le Conseil provincial et la peine sera exécutée par l'officier compétent.

Chapitre IV

Art. 1 — Sa Majesté le Sultan s'étant engagé à ce que le gouvernement n'usurperait le bien et les propriétés d'aucun particulier, il n'est permis à personne, grand ou petit, de s'approprier le bien et les propriétés d'autrui ou d'y empiéter, ni d'obliger directement ou indirectement qui que ce soit à vendre ce qu'il possède, pour s'en emparer illégitimement.

Art. 2 — Celui qui se rendra dorénavant coupable de tels actes prohibés et infâmes, par exemple celui qui s'appropriera le bien et les propriétés de quelqu'un en sera empêché et, si l'acte a été commis, il sera contraint de restituer à son propriétaire légitime ce dont il s'est emparé ou sa contrevaletur dans le cas où le bien et les propriétés n'existent plus; en outre, comme sanction contre cet acte illégal, le délinquant sera démis de sa fonction s'il est fonctionnaire, ou sera exilé pendant un an de son lieu de résidence s'il n'est pas fonctionnaire.

Chapitre V

Art. 1 — Tous les ulémas, ministres, vézirs, officiers de l'armée et autres fonctionnaires de l'Empire et les soldats, c'est à dire tous les employés du gouvernement, à quelque classe et à quelque nation qu'ils appartiennent, étant rétribués par des traitements et des allocations mensuelles suffisantes comme contrepartie de leur service, il n'existe plus de prétexte pour recourir à la concussion ou à l'acceptation des présents qui constitue un acte équivalent; en conséquence que personne n'ose dorénavant recourir à cet acte infâme.

Art. 2 — Dans le cas où une personne oserait recourir à cet acte l'argent reçu en concussion sera saisi pour être versé au trésor public; si le délinquant est un dignitaire ou un fonctionnaire, il est déchu de son rang et destitué de sa fonction et ne pourra à l'avenir remplir une fonction publique; il est de même puni d'une peine de trois ans de travaux forcés.

Art. 3 — Si le délinquant n'est pas un fonctionnaire ou employé du gouvernement, il ne pourra remplir une fonction publique dans l'avenir, et il est de même puni d'une peine de trois ans de travaux forcés.

Art. 4 — La personne qui a recours à la corruption est passible de la même peine et soumise au même traitement.

.....

Art. 6 — L'acceptation de certains cadeaux de caractère officiel et public, dont l'échange est d'usage, est également soumise à l'autorisation accordée par décret impérial.

Dispositions finales

Les dispositions contenues et les peines prévues dans le présent code pénal sont applicables à l'égard des personnes occupant différents rangs dans l'Empire, ainsi qu'à l'égard de tous les sujets, musulmans ou non musulmans, sans exception et en toute impartialité; en conséquence, ces dispositions légales sont confiées, dans l'intérêt commun, à la vigilance non seulement des fonctionnaires de l'Empire, mais aussi de la population en général; il est donc du devoir de chacun de veiller à ce que nulle atteinte ne puisse être portée à leur mise à exécution, et, en cas de leur inapplication, il est loisible à chacun de recourir aux autorités publiques pour que justice soit faite.

Des additions aux présentes dispositions pourront être faites après l'examen du Conseil de Justice.

A la lecture du code pénal de 1840, on se rend compte du niveau de la technique juridique existant à l'époque, et on s'explique pourquoi le gouvernement ottoman, n'ayant pas le temps et les moyens de préparer des codes originaux fut amené à adopter les codes européens.

Comme le prévoyait son article final, le code pénal de 1840 fut complété par des articles additionnels qui furent décrétés quelques mois plus tard. Ces articles, entre autres, modifiaient le caractère privé que le *seriat* reconnaissait au crime d'homicide, en joignant à la peine privée du prix du sang, la peine publique des travaux forcés. C'était la première fois que, dans un texte législatif, le caractère social de la peine commençait à se dégager de l'ancienne conception de la vengeance privée.

Le code pénal de 1840 fut remplacé en 1851 par un nouveau code pénal. Si ce nouveau code était relativement plus complet que le code de 1840, il souffrait de la même technique juridique et des mêmes imperfections.

Tous ces efforts avaient pour but de combler les lacunes les plus apparentes du système en vigueur, sans se mettre en contradiction flagrante avec le *seriat*. La rupture avec le droit pénal traditionnel ne devait se produire qu'en 1858 par la réception du droit pénal français.

De son côté la justice pénale fut remaniée. D'abord en ce qui concerne les procès dits mixtes, impliquant des sujets ottomans appartenant aux diverses classes ou à des étrangers. En 1847, une Cour mixte fut créée à Istanbul sous le nom de "Conseil de la police" pour connaître de certains délits mixtes. Devant ce tribunal, l'instruction fut modifiée, notamment en ce qui concerne la preuve testimoniale et rapprochée du droit français. Les causes capitales furent jugées en dernier ressort par le Conseil de Justice. Plus tard furent aussi créées en province des cours semblables de police appelées "Conseils d'instruction", dont la compétence s'étendait aux procès entre les sujets ottomans en général. Les procès civils mixtes étaient déferés, en principe, aux conseils provinciaux²⁴.

Avec les codes pénaux de 1840 et de 1851, le code de commerce de 1850 est un des premiers actes législatifs importants entrepris par le Tanzimat. Le code de commerce de 1850 était destiné à être appliqué par la juridiction commerciale qu'on venait de créer. C'était un extrait du code de commerce français, avec des omissions. Les lacunes de ce code furent comblées d'abord par les usages locaux, plus tard par le *Mecelle*, code qui résumait les principes du *şeriat* relatifs aux obligations. Cet état de choses devait d'ailleurs entraîner de graves inconvénients, les prescriptions du *şeriat* ne répondant pas aux besoins et aux usages du commerce contemporain.

Le code de commerce de 1850 est le premier essai d'adopter un code étranger, par voie de "réception", c'est à dire d'implantation du droit étranger au milieu du droit national existant. D'autres codes étrangers devaient suivre ce premier essai, pendant la seconde partie du Tanzimat, après 1856.

Quant à la juridiction commerciale, elle commença à s'organiser après le Tanzimat, avec le développement des relations commerciales avec l'étranger. En 1840, fut créé un tribunal de commerce, sous le nom de "Conseil de commerce", ayant pour fonction de statuer sur les procès commerciaux mixtes, impliquant des commerçants étrangers. Il statuait d'après les usages commerciaux en vigueur dans la Capitale. En 1850, il commença à appliquer le code de

24) Heidborn, op. cit. Vil. I. pp. 219-221, 367 et 368.

commerce qu'on venait de promulguer. Plus tard, sa compétence fut étendue aux contestations commerciales entre les sujets ottomans en général. Des tribunaux analogues furent établis dans les grands centres commerciaux de la province. De cette façon, dans le domaine du droit privé, la législation et la juridiction commerciales se trouvaient soustraites, dans une large mesure, au droit traditionnel et sécularisées²⁵.

Pour ce qui est de l'oeuvre législative de la première partie du Tanzimat, il faut également mentionner le Recueil des ordonnances de 1846. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un code administratif proprement dit, mais d'une suite d'ordonnances préparées sur l'instruction de Mustafa Reşid Paşa, alors Grand Vézir et en cette qualité préposé à l'intérieur, elles n'en constituaient pas moins un ensemble de documents importants dans la réforme administrative de l'Empire Ottoman. Ces ordonnances avaient principalement pour but de fixer pour divers fonctionnaires de l'empire, les limites et la nature de leurs attributions, ainsi que leurs obligations, tant vis-à-vis du gouvernement que vis-à-vis des particuliers. Elles se divisaient en trois catégories : les unes concernaient l'administration en général, les autres plus spécialement les envoyés du trésor; une troisième catégorie était relative à la police générale de l'empire²⁶.

Malgré la sincérité d'Abdül Mecid et l'énergie de Mustafa Reşid, le Tanzimat ne réussit pas dans sa phase initiale. On n'avait pu gagner tout de suite la masse du peuple à cette réforme d'ensemble qui venait d'en haut, et les hommes d'Etat de l'époque, qui n'avaient pu quitter les habitudes qu'ils avaient acquises sous l'ancien régime, manifestaient une inertie toute volontaire à l'égard du mouvement de réforme. Mustafa Reşid Paşa, qui occupa plusieurs fois le Grand Vézirat et fut plusieurs fois écarté, dans cette période, était presque seul à exécuter ce vaste programme.

Pendant la première partie du Tanzimat, si l'on excepte la réforme militaire, où l'on réussit dans une grande mesure, dans les domaines administratif, financier et judiciaire, ce fut une période expérimentale, de tâtonnements, d'avances et de reculs. La création des conseils provinciaux, devanciers des conseils administra-

25) Heidborn, op. cit., Vol. I. pp. 217-19, 346 et 47.

tifs des vilayets, eut une utilité multiple pour l'exécution des réformes. Ils étaient déjà institués par Mahmud II, avant le Tanzimat, dans quelques vilayets et livas. Ils avaient une composition mixte de musulmans et de non musulmans et fonctionnaient aussi, avant l'organisation des tribunaux séculiers, (nizamiye), comme autorité judiciaire. Mais la centralisation excessive, à laquelle fut soumise l'administration provinciale ne donna pas un bon résultat. A côté de l'avantage de faire disparaître certains abus, elle présentait des inconvénients graves au point de vue de la sécurité. En 1852, on dut relâcher cette centralisation exagérée. Les débuts de la sécularisation de la justice dans cette partie du Tanzimat, c'est à dire la création des tribunaux (nizamiye) commerciaux, pénaux et civils, à côté des tribunaux du şeri et le transfert d'une grande partie des attributions des tribunaux traditionnels aux tribunaux séculiers nouvellement créés, rencontrait des difficultés multiples. Pour toutes ces raisons, la période initiale et expérimentale du Tanzimat eut un bilan général bien inférieur à celui qu'on avait espéré.

B. — Aussi, pour donner un nouvel élan au mouvement de réforme fallût-il qu' Abdül Mecid rappelât encore une fois les principes de Gülhane. Il le fit dans l'atmosphère favorable créée pour l'Empire Ottoman, pendant la guerre de Crimée, en publiant le Hat du 18 février 1856.

Les Puissances qui avaient prêté leur assistance à la Turquie pendant la guerre de Crimée, comme contrepartie de son admission au "droit public" et au "concert" européens et de la garantie de son intégrité territoriale, décidées à l'article 7 du traité de Paris, avaient demandé que la Porte s'engageât à faire des réformes en faveur des sujets non musulmans. Afin de satisfaire cette demande sous une forme acceptable du gouvernement ottoman, les réformes en question furent incluses dans ce Hat nouveau qui confirmait l'acte de Gülhane de 1839, et précédait d'une semaine l'ouverture du Congrès de paix de Paris. Le Hat fut communiqué aux Puissances participantes du Congrès, qui en firent mention à l'article 9 du traité de Paris en constatant "la haute valeur de cette communication" et en précisant qu'elle ne saurait, en aucun cas, donner le droit aux dites Puissances de s'immiscer, soit collectivement,

soit séparément dans les rapports de S.M. le Sultan avec ses sujets, ni dans l'administration de l'Empire". Ainsi un acte de droit public interne se trouvait enregistré dans un traité international²⁷.

Le Hat du 18 février 1856, comme le Hat de Gülhane, fut solennellement lu à la Sublime Porte²⁸. Le Sultan, après avoir, dans le préambule de son Hat, affirmé son désir de "renouveler et élargir encore les règlements nouveaux" du Tanzimat, et après s'être fé-

26) **Ubicini**, op. cit., Vol. I, p. 173.

27) Le Protocole de Vienne du 1er février 1856, sur les préliminaires de la paix, disposait à son paragraphe IV : "Les immunités des sujets raias (sujets ottomans non musulmans) de la Porte seront consacrées, sans atteinte à l'indépendance et à la dignité de la couronne du Sultan".

A la séance du 28 février 1856 du Congrès, lors de l'examen du point IV du Protocole de Vienne, les plénipotentiaires reconnurent la nécessité de constater l'entrée de la Turquie dans le droit public européen par une stipulation insérée au Traité général.

Ali Paşa annonça qu'un nouvel Hattı Şerif avait renouvelé les privilèges religieux octroyés aux sujets non musulmans de la Porte, et prescrit de nouvelles réformes qui attestent la sollicitude de Sa Majesté le Sultan pour tous les peuples indistinctement, que cet acte avait été publié, et que la Sublime Porte, se proposant de le communiquer aux puissances au moyen d'une note officielle, aurait ainsi satisfait aux dispositions concernant le quatrième point.

Le texte de l'article 9, auquel la Porte donna son consentement, fut arrêté pendant les séances des 24 et 25 mars. A la séance du 25 mars Ali Paşa évoqua également la nécessité d'abolir les capitulations. Les plénipotentiaires reconnurent unanimement la nécessité de reviser les stipulations qui fixaient les rapports commerciaux de la Porte avec les autres Puissances, ainsi que les conditions des étrangers résidant en Turquie, tout en liant cette révision aux réformes de l'administration ottomane. Les plénipotentiaires exprimèrent le vœu que la question soit discutée à Istanbul après la conclusion de la paix.

Voir le Protocole de Vienne et les protocoles relatifs aux séances du 28 février, du 24 et du 25 mars 1856, **Nouradounghian**, op. cit., Vol. III, pp. 4-6, 6-9, 32-34, 34-40. Cf. **Engelhardt**, op. cit. Vol. I, pp. 123-46.

28) Pour la reproduction photographique du texte turc imprimé à l'époque, voir **Tanzimat**, Vol. I, p. 56. Pour le texte turc, **Düstur**, Vol. I, pp. 7-14; **Karal**, op. cit., Vol. V, pp. 266-72. Pour la traduction française, **Aristarchi**, op. cit., Vol. II, pp. 14-22; **Engelhardt**, op. cit., Vol. I, pp. 263-70; **Noradounghian**, op. cit., Vol. III, pp. 83-88; **Young**, op. cit., II, 3-9. Pour la traduction anglaise, **Hurewitz**, op. cit. Vol. I, 149-153.

licité de ce que, grâce aux louables efforts de tous les sujets et au concours amical des grandes Puissances, les droits de son empire aient reçu de l'extérieur une consécration, confirmait en ces termes l'acte de Gülhane :

“Les garanties promises de notre part à tous les sujets de mon empire par le Hattı Humayun de Gülhane et les lois du Tanzimat sans distinction de classe ni de culte, pour la sécurité de leur personne et de leurs biens et pour la conservation de leur honneur, sont aujourd'hui confirmées et consolidées, et des mesures efficaces seront prises pour qu'elles reçoivent leur plein et entier effet”.

En ce qui concerne les sujets non musulmans, le Hat confirmait et maintenait les immunités spirituelles accordées ab antiquo aux diverses communautés non musulmanes, sous réserve des modifications exigées par le temps. La pleine liberté de l'exercice des cultes est également confirmée. Personne ne pourra être contraint à changer de religion. Tous les sujets sont également admissibles aux emplois publics et au service militaire. Les écoles gouvernementales sont ouvertes à tous les sujets indistinctement. Les communautés ont le droit d'ouvrir des écoles sous la surveillance du gouvernement. Les communautés seront représentées de façon adéquate dans les conseils provinciaux et dans le Conseil Suprême de Justice.

Le Hat consolidait l'existence des tribunaux mixtes déjà créés et s'occupant des procès entre des sujets musulmans et non musulmans ou entre des sujets non musulmans de rites différents. Il prévoyait la préparation des lois pénales, commerciales et de procédure à appliquer devant ces tribunaux. Les traductions de ces lois, dans toutes les langues en usage dans l'empire, seraient “publiées et proclamées”²⁹⁾. Le paragraphe du Hat relatif aux lois nouvelles est le suivant :

“XIV. Les lois pénales, correctionnelles, commerciales et les règles de procédure à appliquer dans ces tribunaux mixtes seront complétées le plus tôt possible et codifiées. Il sera publié des traductions dans toutes les langues en usage dans l'Empire”.

29) Neşir ve ilân.

Le reste du Hat concernait certaines réformes. Le système pénitentiaire sera amélioré et la police organisée. La torture est rigoureusement interdite. Le principe de l'égalité devant l'impôt est repris. La perception directe sera, le plus tôt possible, substituée au régime des fermes qui n'avait pu être supprimé. Il y aura un budget. Les lois contre la corruption seront rigoureusement appliquées. Il sera accordé aux étrangers le droit de posséder des immeubles. L'exécution de certains travaux publics et la fondation d'établissements financiers sont prévus.

Le Hat se terminait par l'instruction donnée au Grand Vézir, pour que le Hat soit "proclamé et rendu public"³⁰, dans la capitale et dans toutes les parties de l'empire "selon l'usage" et que les ordres qu'il contient soient ponctuellement respectés. Contrairement au Hat de Gülhane, qui était l'oeuvre de Mustafa Reşid Paşa, le Hat de 1856 avait été préparé en consultation avec les missions alliées à Istanbul. Par suite, il ne fut pas bien accueilli par la population qui supportait mal que l'on s'arrêtât à tel point sur les immunités des non musulmans de l'empire. Certaines personnalités éminentes, comme Mustafa Reşid Paşa³¹, insistaient sur les inconvénients de la mention du Hat dans le traité de Paris. Comme devaient le montrer les événements futurs, ce n'était pas là une appréhension imaginaire. La population chrétienne elle-même, principale bénéficiaire du Hat, ne manifestait pas, non plus, un grand enthousiasme pour les changements prévus, ceux-ci devant entraîner également des charges telles que le service militaire³².

Malgré les critiques de ceux qui y voyaient une intervention étrangère dans les affaires intérieures de l'empire, le nouveau Hat de Tanzimat ne rencontra pas une résistance sérieuse, et si la seconde phase des réformes ne fut pas un succès complet, elle fut pourtant beaucoup plus fructueuse que la première. Cette période du Tanzimat coïncide en grande partie avec le règne du Sultan Abdül Aziz (1861-1876), frère d'Abdül Mecid. Les personnages

30) İlân ve işae.

31) Mustafa Reşid Paşa ne faisant pas alors partie du gouvernement; le Hat était proclamé sous le Grand Vezirat d'Ali Paşa.

32) Cf. Engelhardt, op. cit., Vol. I, pp. 123-46; Karal, op. cit., Vol. VI, pp. 7-28 et 148-55; Davison, op. cit., pp. 52-80; Berkes, op. cit. pp. 152-54.

dominants de cette époque furent Âli et Fuad Paşas, tous les deux disciples de Mustafa Reşid Paşa, et comme lui, diplomates de carrière. Ils occupèrent à plusieurs reprises les postes de Ministre des Affaires étrangères et de Grand Vézir. Grâce à leur forte personnalité, ces continuateurs de Reşid Paşa réussirent à faire accepter leurs vues au Sultan et réalisèrent plusieurs réformes importantes.

Dans la seconde phase du Tanzimat, le système législatif de l'empire fut perfectionné et plusieurs lois furent promulguées. Le gouvernement central fut complété par la création de nouveaux départements ministériels; les services administratifs et judiciaire furent modernisés et l'administration provinciale reçut une nouvelle organisation.

Le Conseil de Justice subit plusieurs transformations dans sa structure et dans ses attributions. En 1855, ses fonctions passèrent au Conseil du Tanzimat (Meclisi Tanzimat), nouvellement créé. Mais après la dissolution de ce dernier en 1862, le Conseil de Justice reprit ses attributions législatives et fut organisé en trois sections: intérieur, législation et contentieux. Enfin, en 1868, de nouveau le Conseil fut scindé en deux, en Conseil d'Etat (Şurayı Devlet), et en Haute Cour de Justice (Meclisi Ahkâmı Adliye)³³.

Le Conseil d'Etat, d'inspiration française et conçu sur le modèle français, avait des attributions législatives, administratives et contentieuses. La Haute Cour de Justice était placée à la tête du nouvel ordre de tribunaux laïcs, créés par des règlements et appelés, pour cette raison, tribunaux nizamiye. Les tribunaux traditionnels du şeri continuaient d'exister et dépendaient des services du Şeyhülislâm. La division du Conseil de Justice en deux mettait fin à une confusion des pouvoirs à l'administration centrale dont les inconvénients étaient visibles.

D'après le règlement du 1er avril 1868³⁴, relatif à sa création, le Conseil d'Etat était l'organe central pour la délibération des affaires de l'administration générale. Il examinait et préparait tous les projets de loi et de règlement. Il statuait sur le contentieux entre le gouvernement et les particuliers et réglait les conflits d'attribu-

33) Heidborn, op. cit., Vol. I, pp. 152 et 225.

34) Texte turc, ou Düstur, Vol. pp. 703-707; traduction française vous Aristarchi, op. cit. Vol. pp. 38-41; Young, op. cit., Vol I, pp. 3-5.

tions entre les autorités judiciaires et les autorités administratives. Il jugeait les fonctionnaires traduits devant lui, soit en vertu d'une ordonnance impériale, soit en vertu d'une disposition expresse de la loi. Il donnait son avis sur toute question dont il était saisi par le souverain ou par les ministres. Il recueillait les procès-verbaux qui lui étaient présentés annuellement par les délégations des conseils départementaux et arrêtait avec ces délégations les améliorations votées par ces conseils.

Le Conseil d'Etat ne délibérait que sur les affaires qui lui étaient soumises par le Grand Vézir. Il lui était interdit de s'ingérer dans celles de l'exécutif. Toutefois, il était autorisé à surveiller l'application des lois et des règlements et de prévenir les autorités intéressées en cas d'exécution imparfaite de ceux-ci. Les avis du Conseil en matière administrative étaient consultatifs et ses décisions en matière contentieuse étaient de justice retenue. Pour être valables, ils devaient avoir l'approbation du Grand Vézir et la sanction impériale.

Le Conseil d'Etat était divisé en sections correspondant aux différentes branches de l'administration. L'essentiel du travail se faisait dans les sections, et les affaires importantes étaient également délibérées en séance plénière.

Il avait un Président ayant le rang de ministre, accompagné de cinq vice-présidents remplissant les fonctions de président de section, et d'un secrétaire général. Les sections étaient composées de cinq à dix conseillers, assistés de maîtres des requêtes et d'auditeurs. Le Président du Conseil d'Etat, les vice-présidents, le secrétaire général, ainsi que les conseillers étaient nommés par le Sultan, par firman impérial.

Au début, le Conseil comprenait cinq sections : intérieur, finances, justice, travaux publics et instruction publique. Les travaux administratifs, aussi bien que ceux du contentieux, étaient examinés par les mêmes sections. Toutefois, la section judiciaire était la section principale en matière législative. Elle était chargée "d'étudier et de préparer les lois sur le droit commun, et les règlements relatifs aux tribunaux nizamiye, chargés de les appliquer". Les lois et les règlements n'entrant pas dans cette catégorie étaient de la compétence des sections de l'intérieur et des finances.

En 1869, un règlement intérieur³⁵ vint compléter le règlement relatif à la création du Conseil d'Etat, en indiquant plus en détail les compétences de l'Assemblée plénière et des sections, les fonctions du Président, des vice-présidents et des autres membres, ainsi que la conduite des débats et la tenue des procès-verbaux.

Les projets de lois et de règlements préparés par le Conseil, ou par les ministères et soumis au Conseil, étaient d'abord examinés en section, puis à la réunion plénière.

D'après le règlement intérieur, chaque section examinait les affaires de son ressort conformément aux lois et aux règlements et sanctionnait chaque procédé illégal, en exposant les motifs.

L'organisation et la composition du Conseil d'Etat subirent des modifications fréquentes au cours des premières années de son existence. Il fut muni d'une section du contentieux, chargée du contentieux administratif, des procès contre les fonctionnaires, et du règlement des conflits. Il fut également muni d'une section législative, spécialisée dans les travaux législatifs. En 1873, le Conseil d'Etat comprenait trois sections : législation, contentieux et intérieur³⁶.

Sans aucun doute, la création du Conseil d'Etat était l'une des plus importantes réalisations du Tanzimat, qui avait pour but d'assurer une bonne administration. Toutefois, il ne s'agissait pas d'une institution toute nouvelle puisque les fonctions du Conseil d'Etat étaient déjà exercées, bien que dans un cadre plus simple, par le Conseil de Justice. Toujours est-il que la création du Conseil d'Etat fut, non seulement bien accueillie par la population musulmane, mais qu'elle suscita même un certain enthousiasme de la population non musulmane à cause de la composition du Conseil, où un tiers des sièges fut réservé aux diverses communautés non musulmanes. Malgré les réserves de la classe libérale jeune turque, qui préconisait un régime constitutionnel parlementaire, la composition mixte du Conseil et ses fonctions législatives ne man-

35) Texte turc, au Düstur, Vol. I, pp. 707-18; traduction française dans Young, op. cit. Vol. I, pp. 7-11.

36) Talat Miras, Le Conseil d'Etat et la Juridiction administrative en Turquie, Revue du Droit Public et de la Science Politique, Octobre - Novembre - Décembre 1938, pp. 693 et 694.

quaient pas de créer chez certains l'impression d'un "parlement à l'état rudimentaire".

Abdül Aziz et son Grand Vézir Âli Paşa, tout en désirant mener à bien le Tanzimat, étaient loin d'être à la pointe du libéralisme politique, et il est peu probable que par la création du Conseil d'Etat ils aient voulu créer un organe politique qui s'acheminerait vers le régime parlementaire. Mais ils étaient tout heureux de constater la satisfaction créée, tant à l'intérieur qu'à l'étranger, par la transformation du Conseil de Justice en Conseil d'Etat. Ce qui explique le discours prononcé par le Sultan, à l'occasion de l'ouverture du Conseil d'Etat et qui, par sa franchise, causa une sensation générale mêlée de surprise. Il disait :

"Toute loi emprunte au bien public son autorité... Il ne nous est certes pas possible d'utiliser aux temps où nous vivons tout ce qui a été fait à des époques antérieures en vue de l'intérêt du pays. En effet, si les principes reconnus et les lois établies à ces époques avaient répondu aux besoins de nos peuples, nous aurions dû nous trouver au même rang que les Etats les plus civilisés et les mieux administrés de l'Europe...

L'organisation actuelle a pour base la séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, religieux et civil... Que les membres du Conseil ne voient dans l'empire qu'un corps formé par l'union de tous avec mission d'assurer la prospérité générale et les progrès de l'instruction publique, objet de mes désirs...

Quel que soit le culte qu'ils professent, tous mes sujets sont enfants d'une même patrie; la différence de religion ne doit point diviser. Chacun suit librement ses croyances... J'accomplis un devoir en indiquant le droit de chacun, ainsi que les principes qui me dirigent et qui sont conformes aux exigences modernes".

Engelhardt, ayant rapporté ce passage du discours du Sultan, fait remarquer que jamais un souverain ottoman n'avait avoué avec autant de franchise que lorsque les lois ne se transforment pas, elles paralysent l'état social et que le sous-développement de la Turquie s'expliquait par l'insuffisance de son ancienne législation³⁷.

On peut mesurer les changements survenus depuis Gülhane, si l'on compare le ton direct de ce discours avec le langage prudent

37) Engelhardt, op. cit., Vol. II, pp. 20 et 21.

et même craintif du Hat du 1839. Il est non moins significatif de voir le Şeyhülislam, ne cédant en rien à l'enthousiasme des différents chefs de communautés non musulmanes, se rendre comme eux au Palais de Beylerbeyi et exprimer sa gratitude à Abdül Aziz en le qualifiant de "plus grand souverain ottoman".

Bien qu'il soit exagéré de donner un sens politique à la création du Conseil d'Etat, c'était une étape importante et un progrès non seulement pour le régime administratif, mais aussi pour le régime législatif turc³⁸.

Les développements du système législatif turc pendant le Tanzimat ont été codifiés et incorporés dans le décret du 22 juin 1873, dit des "Dispositions diverses" (Mevadî Umumiye). Ce décret, qui sous son titre modeste, constitue une loi organique de caractère constitutionnel, en plus des points fixés dans le Hat de Gülhane et dans les règlements sur le Conseil d'Etat, prévoit l'examen des lois et des règlements par le Conseil des ministres et leur publication dans la capitale et dans les provinces. Il fixe également le délai pour l'entrée en vigueur des lois et des règlements, et énonce la règle de la non rétroactivité des lois.

Voici la traduction française de ce décret fort important du point de vue de l'évolution du système législatif turc pendant le Tanzimat :

Dispositions générales

Qu'il s'agisse d'amender partiellement ou d'abroger complètement une loi ou un règlement, ou qu'il s'agisse d'adopter une loi nouvelle ou un règlement nouveau, il importe de se conformer entièrement à la procédure établie pour la confection des lois et des règlements; la procédure en question consiste dans l'examen et l'adoption de la loi ou du règlement d'abord par le Conseil d'Etat, ensuite par le Conseil des ministres, et en dernier lieu, dans l'octroi par Sa Majesté le Sultan, de sa sanction impériale, sans quoi ledit acte ne peut acquérir la force exécutoire.

Les dispositions des lois ou des règlements nouvellement adoptés, ou celles apportant des amendements aux règlements existants, devien-

38) Cf. Okandan, op. cit. Vol. I, pp. 78-80; Karal, op. cit. Vol. VII, Ankara 1956, pp. 144-149; Davison, op. cit., 239-44.

39) Düstur, Vol., I, p. 16.

ment exécutoires à la date fixée pour leur entrée en vigueur; si une telle date n'a pas été fixée, elles deviennent exécutoires après quinze jours à dater de leur insertion, dans la Capitale au Takvimi Vakayi, et dans les vilâyets et les livas aux journaux officiels locaux; là où n'existent pas de journaux, ce délai commence à courir à partir de la proclamation de l'acte, par des moyens appropriés, dans les villes ou les villages, chefs-lieux du vilayet ou du liva.

Les dispositions d'une loi ou d'un règlement ne peuvent être rétroactives, à l'exception des celles qui sont diminutives de peine.

(22 juin 1873).

Ainsi, vers la fin de la période du Tanzimat, nous avons une nouvelle définition de la loi et du règlement, comme manifestation de la volonté du souverain, promulguée après avoir été délibérée d'abord en Conseil d'Etat, et ensuite au Conseil des ministres. Ils se distinguent de la simple manifestation de la volonté du Sultan, émise sans délibération préalable, dénommée décret impérial (*iradej seniye*).

Les actes législatifs ainsi adoptés sont appelés tantôt "Kanun", tantôt "nizamname". Les termes, "nizam" ou "nizamname", équivalents au règlement semblent avoir été en usage depuis la fin du dix-huitième siècle. Pendant le Tanzimat, les mots loi (*kanun*) et règlement (*nizamname*) sont synonymes et sont souvent utilisés ensemble : loi et règlement (*kanun ve nizam*) au singulier, lois et règlements (*Kavanin ve nizamat*) au pluriel. Comme on vient de le voir les lois et les règlements sont préparés suivant la même procédure, et le règlement sur la création du Conseil d'Etat et son règlement intérieur ne faisaient pas de distinction entre les contenus de ces deux catégories législatives. Toutefois, il semble que le mot "kanun" ait été employé de préférence pour désigner les lois destinées à être appliquées par les tribunaux *nizamiye*, et le mot "nizamname" pour les lois concernant l'administration ou l'organisation. Ainsi, on a employé le terme "kanun" pour désigner le code de commerce, le code pénal et le code foncier. Par contre, on s'est servi du mot "nizamname" pour indiquer les lois sur la constitution ou l'administration des vilâyets, sur la constitution du Conseil d'Etat ou de la Haute Cour de Justice, sur la constitution des tribunaux *nizamiye*. Cependant cet usage n'était nullement absolu et on eut parfois des exemples qui n'entraient pas dans cette

règle⁴⁰. Même après la constitution de 1876, qui introduisit la notion moderne du règlement, l'usage synonyme des mots *kanun* et *nizamname* devait continuer, donnant lieu à une fâcheuse confusion de langage.

Par le décret du 1873, la publication régulière des lois et des règlements, dans le *Journal Officiel*, (*Takvimi Vakayi*), se trouvait enfin adoptée. Pour la première fois en 1851, on réunit en un mince volume les lois et les règlements adoptés depuis 1839. En 1863, la législation forme un autre recueil intitulé "*Düstur*", dont une nouvelle édition parut en 1866. En 1873, on réunit de nouveau la législation en vigueur dans une édition plus récente du *Düstur*, dont on continua la publication en une série successive. Comme ces recueils paraissaient à plusieurs années d'intervalles, la publication régulière des lois et des règlements dans le *Takvimi Vakayi* répondait à un besoin impérieux et complétait la procédure législative élaborée pendant le *Tanzimat*⁴¹.

Dans la deuxième partie du *Tanzimat* plusieurs lois furent promulguées, dont certaines sont originales et d'autres sont des adaptations des codes européens. Le code pénal de 1858, qui remplaçait la législation pénale antérieure, constituait un grand pas pour la sécularisation et la modernisation du droit pénal turc. Ce code était préparé d'après le code pénal français; mais la réception du droit pénal français était loin d'être entière. Le code turc ne reproduisait pas toutes les dispositions du code français et s'en écartait très souvent. Il n'abrogeait pas le système pénal du *şeriat*; au contraire, il le maintenait expressément pour les peines du talion et du prix du sang, peines qu'il qualifiait de droits personnels de la partie lésée, et qui étaient laissées à la compétence des tribunaux *şeriye*. Il existait dès lors deux législations et deux juridictions différentes en matières pénales. Comme aucune loi ne

40) Voir notre étude : *Türkiyede İdari Nizamnameler* (Les Règlements administratifs en Turquie), dans la *Revue Siyasal Bilgiler* (Sciences Politiques), février 1936, pp. 41 et 42; *Heidborn*, op. cit., Vol. I, pp. 90, 100 et 101; *Başgil*, qui fait une distinction un peu différente entre les anciennes lois et les anciens règlements, *Teşkilât Hukukumuzda Nizamname Mefhumu* (La notion du règlement dans le Droit constitutionnel turc), Istanbul, 1939, pp. 35-41.

41) Préface au *Düstur*, deuxième série, Vol. I, Istanbul 1326/1910.

fixait leurs domaines, la coexistence de ces deux systèmes soulevait parfois d'énormes difficultés⁴².

La code foncier de 1858, qui remplace la législation ottomane précédente, est complètement original. Le règlement sur la procédure commerciale de 1862 est également emprunté au droit français. Le code de commerce maritime de 1864 est un mélange des législations française, hollandaise, sarde, espagnole et prussienne. Le *Mecelle* (Médjellé), qui fut préparé par une commission spéciale, après sept ans d'efforts et publié par fragments entre 1869 et 1877, est la codification partielle du droit civil musulman. La partie codifiée du droit islamique, qui concernait en grande partie le droit des obligations et la procédure, devenait droit de l'Etat, et en conséquence, était sécularisée. La partie non codifiée du droit islamique comprenant particulièrement le droit de la famille et de la succession, restait toujours en vigueur en tant que droit religieux et continuait à être appliquée par les tribunaux *seriye*. La préparation du *Mecelle*, qui était dans son genre et pour son époque un travail remarquable, mettait fin à la discussion entre ceux qui préconisaient l'adoption du code civil français et ceux qui s'y opposaient⁴³.

Les lois organiques promulguées dans la deuxième partie du Tanzimat ont complètement changé l'organisation administrative et judiciaire de la Turquie. Parmi ces lois qui portent titre de "règlement", il faut citer les suivantes : l'appendice de 1860 au code de commerce de 1850, organisait les tribunaux de commerce dans la capitale et dans les provinces; le règlement de 1865 sur les vilayets qui remaniait l'ancienne division administrative de l'Empire Ottoman en "eyalets" pêchant par sa grande inégalité au point de vue de la superficie et de la population. D'après ce règle-

42) Cf. **Heidborn**, op. cit. Vol. I, pp. 368 et 69; **Taner**, article cité dans *Tanzimat*, pp. 230 et 31.

43) Cf. **Veldet** article cité, dans *Tanzimat*, Vol. I, pp. 175-22; **S. S. Onar** : La codification d'une partie du droit musulman dans l'Empire Ottoman (*Mecelle*), dans les *ANNALES*, No 4-1954, pp. 90-128. — **Hıfzı Veldet Velidedeoğlu**, Certains problèmes provenant de la réception du Code civil suisse en Turquie, dans ces *ANNALES* No 6-1956 (Consacré au Colloque d'Istanbul de l'AIJSJ, septembre 1955), pp. 102-105; **Davison** op. cit. 251-56; **Berkes**, op. cit. pp. 162-62.

ment, le territoire de l'empire se divisait en provinces (vilâyet⁴⁴), départements (sancak, liva), arrondissements (Kaza), et cantons (nahiye). Les valis, les mutasarrifs et les kaymakams, se trouvant respectivement à la tête des provinces, des départements et des arrondissements étaient adjoints d'un conseil administratif qui remplaçait l'ancien conseil provincial. Les conseils administratifs étaient composés des principaux fonctionnaires de la circonscription et des éléments musulmans et non musulmans dont certains étaient élus. La loi des vilayets prévoyait également la création d'un conseil général qui devait se réunir une fois par an au chef lieu du vilayet. La ville d'Istanbul avait une organisation spéciale. La justice civile et pénale nizamiye, embryonnaire jusqu'alors, était également créée en province par le règlement sur les vilayets de 1865. Dans les arrondissements, dans les départements et dans les provinces, se créait une hiérarchie de tribunaux, indépendants des autorités administratives, composés d'éléments mixtes, pour s'occuper des affaires civiles et pénales. Avec le règlement de 1867 les étrangers étaient admis à la propriété foncière. Après les règlements de 1868 sur le Conseil d'Etat et sur la Haute Cour de Justice, il faut citer le règlement de 1869 sur la division administrative et judiciaire de la ville d'Istanbul qui introduisit dans la capitale une organisation judiciaire analogue à celle de la province. Le règlement de 1869 sur l'administration des vilayets fixait les fonctions des divers fonctionnaires et les conseils des provinces, tandis que le règlement de 1870 sur les tribunaux nizamiye fixait les fonctions des divers tribunaux nizamiye⁴⁵.

Une des raisons de l'activité législative et de la réorganisation de la deuxième partie du Tanzimat était la promesse que la Turquie avait reçue au Congrès de Paris de l'abolition des capitulations dès qu'une amélioration de l'administration aurait été réalisée. La Turquie espérait, comme conséquence logique de son admission au droit public européen que, dans un avenir très rap-

44) Cette dénomination ne correspond pas à celle de l'organisation actuelle, où le vilâyet ("il" dans la terminologie actuelle) correspond au département.

45) Cf. Heidborn, op. cit. Vol. I pp. 157 et 58, 164 et 65, 221 et 28.

proché, les Puissances renonceraient aux privilèges et immunités capitulaires qui froissaient vivement le gouvernement ottoman. Mais les Puissances qui avaient fait cette promesse, loin de la tenir, avaient multiplié leurs interventions dans les affaires intérieures de l'empire, malgré les clauses restrictives de l'article 9 du Traité de Paris.

III

Comme nous venons de le voir, le Tanzimat, qui avait pour but de créer une bonne administration, insistait dès le début sur la nécessité de moderniser la législation. Ceci exigeait à son tour la modernisation du système législatif existant. Aussi le Hat de Gülhane ne manquait pas d'indiquer la procédure de préparation des lois nouvelles, comportant une phase délibérative. La création du Conseil d'Etat fut une étape importante, non seulement pour l'amélioration du système législatif turc, mais aussi pour la maintien de la légalité administrative nécessaire à la création de la bonne administration à laquelle le Tanzimat aspirait. Le décret de 1873 marque la dernière étape de l'évolution du système législatif turc pendant le Tanzimat. Il adopte la règle de la publication régulière des lois et la règle de la non rétroactivité. L'essentiel des dispositions de ce décret devait être incorporé dans la constitution de 1876.

L'évolution du système législatif pendant le Tanzimat fut plutôt technique. Le Sultan gardait ses pouvoirs souverains. Mais cette évolution ne manqua pas d'apporter une certaine conception libérale et séculière de la loi, qui diffère dans une large mesure de la notion traditionnelle de la loi existant avant le Tanzimat. On peut mesurer le progrès technique du Tanzimat en matière législative en comparant les textes législatifs du début et de la fin du Tanzimat. Ce progrès technique était pour le plus grand bien de la réforme judiciaire.

Quant à la législation elle-même, vu le manque de temps et de moyens pour préparer des lois toutes originales, on fit de larges emprunts au droit occidental. Dans le domaine du droit public, le remplacement des institutions anciennes par des institutions nou-

velles ne présentait pas de problème particulier. Certains éléments de ce nouveau droit public se trouvaient, d'ailleurs, énoncés dans le Hat de Gülhane.

En ce qui concerne la législation et l'organisation judiciaire, les hommes du Tanzimat se heurtèrent à la difficulté, plutôt théorique mais existante, due à la fiction de l'intangibilité du droit sacré, le *şeriat*. Malgré cela, le droit commercial et le droit pénal, ainsi que des codes de procédure furent empruntés au droit européen. Une grande partie du droit civil islamique fut, à son tour, sécularisée par la codification. Une organisation également séculière de tribunaux fut chargée d'appliquer les codes nouveaux et devint la juridiction de droit commun en matières civiles, commerciales et pénales. Ainsi, la plus grande partie du système judiciaire de l'empire se trouvait sécularisée. Mais, pour se conformer à l'inévitable fiction officielle de l'empire théocratique, des omissions et des modifications furent apportées aux codes empruntés à l'étranger. De même, on laissa subsister les tribunaux traditionnels du *şeri*, qui continuèrent d'appliquer la partie non codifiée du droit musulman.

La modernisation du système législatif et de la législation turcs, la laicisation partielle du droit ture pendant le Tanzimat, par la réception intensive de la législation et des institutions européennes, est un des aspects particulièrement intéressant du problème général de l'occidentalisation de la Turquie.
