

LOI SUR LES PARTIS POLITIQUES

NOTE D'INTRODUCTION

La loi turque sur les partis politiques est la première qui ait été promulguée par un pays à système multipartite. Aussi son étude présente-t-elle une importance particulière pour les politologues et pour les juristes.

Bien que les groupes parlementaires aient existé depuis longtemps leur réglementation juridique n'a été formulée que beaucoup plus tard. Jusqu'à une date récente la plupart des constitutions l'ignoraient. Les partis n'avaient aucune place dans l'organisation juridique de l'Etat.

Dans l'histoire constitutionnelle de la Turquie la Constitution de la seconde République du 9 juillet 1961 a consacré, pour la première fois, des articles aux partis et aux groupes des partis¹. La nécessité des partis est notamment confirmée à l'alinéa 3 de l'article 56 de la constitution qui dispose : "qu'ils soient au pouvoir ou dans l'opposition, les partis politiques sont des éléments indispensables de la vie politique démocratique".

1 — Au temps de l'empire Ottoman les partis politiques étaient fondés d'après la loi relative aux associations qui a survécu à la première République et est restée en vigueur jusqu'à 1938.

La première constitution de l'Empire, datant de 1876, n'avait même pas prévu la liberté d'association. Celle-ci fut introduite dans la constitution par l'article 120 lors de la modification constitutionnelle de 1909. Une loi spéciale régla le statut juridique des associations et resta en vigueur jusqu'à 1938. Entre les années 1909 et 1920 furent créés plus de vingt-cinq partis politiques; toutefois, deux d'entre eux seulement, le parti de l'Union et Progrès et le parti de la Liberté et de l'Entente, dominèrent la vie politique de l'Empire.

Le parti Républicain Populaire, fondé par Mustafa Kémal

1) V. la traduction française de la Constitution de 1961 dans ces ANNALES, Nos 23-24-25 (1966), pp. 272-365.

(*Atatürk*), à la veille de la proclamation de la première République (1923), conserva le pouvoir jusqu'à 1950. Bien qu'il y ait eu deux essais (en 1924 et en 1930) de pluralisme, durant toute cette période la Turquie connut le système autoritaire du parti unique. D'ailleurs, la loi No 3512 du 28 juin 1938 sur les associations prévoyait le système d'autorisation préalable².

En 1946, cette loi ayant été modifiée, les partis politiques ont pu être fondés sans autorisation. Mais, peu avant cette modification, deux partis avaient été créés, le parti de Relèvement National (1945) et le parti Démocrate (1946). Aux élections de 1950 le parti Démocrate ayant obtenu une majorité massive, le parti Républicain du Peuple quitta le pouvoir qu'il détenait depuis 27 ans.

En 1947, pour la première fois, l'Etat reconnaissait juridiquement les partis politiques : par une modification apportée au règlement intérieur de la Grande Assemblée Nationale de Turquie, les groupes des partis politiques de la G.A.N.T. devenaient des organes de l'Assemblée.

Durant cette période les partis furent très fortement organisés. Leurs statuts prévoyaient des mesures assez strictes afin d'obliger leurs membres à soumettre à la majorité. C'était, en quelque sorte, "une dictature du parti dans l'Assemblée".

Après le coup d'Etat du 27 mai 1960 les activités des partis politiques furent suspendues et, entre temps, le parti démocrate fut dissous par un jugement d'un tribunal de paix (septembre 1960).

Les premières élections générales de la seconde République eurent lieu en octobre 1961 suivant le système d'Hondt qui, avec ses restrictions, favorisait plutôt les partis majoritaires. Quant aux membres du Sénat, ils furent élus suivant le système majoritaire.

Depuis cette date les lois électorales ont subi plusieurs modifications; en dernier lieu la loi No 656 du 14 juillet 1965 adopta le système du "reste national" pour l'élection des membres des deux chambres.

A la suite des élections générales à l'Assemblée nationale de 1965 et de l'élection pour le renouvellement d'un tiers des

2) V. la traduction française de cette loi dans ces ANNALES, No 2 (1952), pp. 481 - 494.

membres du Sénat en 1966, les partis politiques représentés dans les deux Chambres de la G.A.N.T. sont les suivants :

	P.J.	P.R.P.	P.N.	P.O.T.	P.N.T.	P.R.N.P.	Ind.
Assemblée Nationale	241	134	31	14	19	11	
Sénat	85	48	1	1	10	4	1
G.A.N.T.	326	182	32	15	29	15	1

P.J. = Parti de la Justice, fondé en 1961. (droite)

P.R.P. = Parti Républicain du Peuple, fondé en 1923 (centre gauche).

P.N. = Parti de la Nation fondé en 1963 après une scission survenue à l'intérieur du Parti Républicain National Paysan (droite).

P.O.T. = Parti Ouvrier de Turquie, fondé en 1961 (gauche).

P.N.T. = Parti de la Nouvelle Turquie fondé en 1961 (droite).

P.R.N.P. = Parti Républicain National Paysan fondé en 1957 par la fusion du Parti Républicain National avec le Parti Paysan (droite).

Ind. = Indépendant.

II — La Constitution de la seconde République, qui fut l'oeuvre de l'Assemblée Constituante et a été approuvée par le referendum du 9 juillet 1961 a consacré pour la première fois des articles aux groupes et aux partis politiques (articles 19, dernier alinéa; 56; 57; 70, 2e alinéa; 84, 3e alinéa; 92, dernier alinéa; 119, 149). Notamment, l'alinéa 3 de l'article 57 prévoyait une loi spéciale relative aux partis politiques. L'article transitoire 7 de la Constitution imposait au législateur que soient élaborées certaines lois, au plus tard dans le délai de deux ans à partir de la date de la première réunion de la G.A.N.T., délai qui prenait fin le 29 octobre 1963. Bien que cette disposition de la constitution ait été méconnue, aucun moyen juridique ne permettait la mise en jeu de la responsabilité du législateur. A vrai dire, il fut extrêmement difficile d'obtenir l'accord des partis sur une loi qui les engagerait pour une longue durée.

Largement inspirée du projet de loi allemand relatif aux partis politiques, l'élaboration de la loi No 648 du 13 juillet 1965 s'effectua en trois phases³.

Dans la première phase, au début de 1962, le Ministère de l'Intérieur consulta les professeurs de la Faculté de droit d'Ankara. Dans son rapport, la Commission soulignait surtout l'importance du projet allemand en la matière et énumérait les principes devant figurer dans la loi.

Lors de la deuxième phase, coïncidant avec la 2e coalition du Gouvernement İnönü (juin 1962 - décembre 1963), le Ministre de l'Intérieur chargea, au printemps de 1963, un personnel de son Ministère de préparer un projet. Celui-ci contenait 131 articles et fut envoyé aux membres du corps enseignant des Universités pour leur permettre de formuler leurs observations. Il fut également l'objet de vives critiques de la part des Associations scientifiques et culturelles.

Après avoir été étudié et discuté en Conseil des Ministres, et ce fut la troisième phase, le projet du Ministère de l'Intérieur fut soumis, en octobre 1963, à la G.A.N.T. comme projet du Gouvernement. Il contenait 158 articles et était divisé en cinq parties.

Ce projet ne fut porté à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale que le 30 janvier 1964 et donna lieu à des débats à des intervalles plus ou moins longs; il ne fut adopté par la G.A.N.T. que le 13 juillet 1965.

III — La loi No 648 contient 137 articles et 5 articles transitoires. A partir de l'article premier le texte est divisé en dix parties. La neuvième partie contenant les articles transitoires n'est pas à sa place logique. En effet, ses articles qui cesseront d'être appliqués après un certain délai, resteront inclus dans le corps de la loi alors qu'ils auraient dû être placés à la fin.

Du point de vue grammatical et de la technique juridique la rédaction de certains articles est si défectueuse qu'il est souvent difficile d'en comprendre le sens. La subdivision des articles en alinéas et en paragraphes n'est pas identique (ex. art. 111).

3) **Abadan (N.)** : Analyse des élections de 1965. Ankara 1966 pp. 49 sv. en turc.

Il apparait que, dans son souci de tout prévoir, le législateur a agi avec un esprit casuistique; de plus, de nombreux articles sont exagérément longs et contiennent des répétitions inutiles; tout cela risque de nuire à une application correcte de la loi.

Quant à son esprit, la loi est fortement inspirée ainsi que nous l'avons indiqué, du projet allemand et, par ailleurs, elle a pris pour base les dispositions de la Constitution de 1961.

Soulignons d'abord que la définition des partis politiques donnée dans l'article premier de la loi No 648, dont la traduction est présentée ci-après, manque de clarté. D'après cet article, les partis politiques sont considérés comme des organisations dont le but est "d'influencer l'ordre étatique". Une telle définition porte à se demander s'il existe des partis politiques dont le seul but est d'influencer l'ordre social. Ce qui caractérise un parti politique, c'est sa volonté d'agir sur le pouvoir. En d'autres termes, c'est la volonté de conquête du pouvoir qui distingue les partis politiques des autres organisations⁴. Sinon, un parti politique n'a aucune raison d'être.

Un autre point à relever, c'est le cas prévu à l'article 2 de la loi. En interdisant la création d'associations à caractère politique le législateur a voulu réserver l'action et la discussion des questions politiques uniquement aux partis qui, de ce fait, en ont le monopole. Les associations sont des entités sociales; elles peuvent aussi bien influencer la vie politique et l'opinion publique que les partis; telle est la condition de la démocratie. Or le législateur a obligé les associations culturelles, par exemple, qui peuvent influencer l'opinion publique, à devenir des partis politiques⁵. D'après cette disposition, il est clair que le législateur a voulu plutôt supprimer les associations d'ordre culturel et intellectuel.

Cette loi constitue le statut juridique des partis politiques. Ses dispositions réglementent en détail leur fonctionnement, leur structure interne, leur action et leurs limites. Si l'on examine de près les articles des IIe, IIIe et IVe parties on peut dire que le législateur

4) **Aldıkaçtı (Orhan)** : Les partis politiques dans les démocraties modernes. Bienne 1955 p. 49.

5) **Tunaya (T. Z.)** : Institutions politiques et de droit constitutionnel. Istanbul 1966 pp. 259-260, en turc.

a prévu un seul type de parti. D'autre part, conformément aux dispositions des articles 19, 56 et 57 de la Constitution, la loi interdit la formation de partis d'extrême droite et d'extrême gauche. Le système prévu est donc un multipartisme limité.

Par ailleurs, la loi introduit quelques institutions nouvelles dans le droit constitutionnel turc.

En tête, vient le système des élections primaires (art. 29 à 51). Celles-ci ont pour but d'éviter les tendances oligarchiques des partis politiques. Cette innovation, fort utile pour la détermination des candidats, est cependant déviée de son but, d'abord par l'article 31, ainsi que par le paragraphe (III) de l'article 12 de la loi 656 du 14 juillet 1965 modifiant les lois électorales précédentes et y substituant le système du reste national. D'après l'article 31 les 5% des candidats aux élections sont désignés par les organes centraux. Selon l'article 12 de la loi électorale No 656, le tiers des membres des listes nationales est désigné également par les organes centraux des partis. De sorte qu'un grand nombre de candidats — malgré les élections primaires — sont désignés par les organes centraux des partis. C'est pourquoi il est difficile de dire que la loi évite les tendances oligarchiques des partis. Il apparaît donc que ses dispositions sont inconciliables avec le but recherché par le moyen des élections primaires.

Une autre nouveauté est celle prévue à l'alinéa 5 de l'article 13; il s'agit du leader de l'opposition adopté du système anglais. D'après cette disposition le leader de l'opposition prend rang dans le protocole immédiatement après le président du Conseil des Ministres.

Enfin, le contrôle financier et la dissolution des partis politiques sont de la compétence de la Cour constitutionnelle. On a voulu par là éviter l'emprise du parti au pouvoir sur les autres partis.

IV — Conformément au principe posé par l'article 57 de la Constitution, la loi aurait dû donner aux partis politiques une structure interne démocratique : "car il n'y aura point de démocratie dans l'Etat s'il n'y en a point dans les organes qui forment l'armature même de l'Etat"⁶.

6) Arrighi (P.) : Le statut des partis politiques. Paris 1948, p. 63.

Afin d'éviter des dangers pouvant venir du parti au pouvoir, aussi bien la Constitution que la loi ont doté les partis politiques de garanties en confiant le rôle et la dissolution des partis à une haute juridiction. C'était là une mesure nécessaire dans un pays où la tradition du régime multipartite n'est pas encore établie. Et pourtant une mesure insuffisante. Car un régime multipartite n'est viable que si chaque parti politique croit sincèrement à un dialogue qui n'en exclut aucun de la scène politique. Au point de vue juridique, dans un Etat qui, aux termes de l'article 2 de la Constitution, s'affirme social, toutes les classes ont le droit de s'organiser, sous forme de partis politiques, afin de conquérir le pouvoir au moyen des élections.

Assistant Dr. Erdoğan TEZİÇ

EXPOSE GENERAL DES MOTIFS DU PROJET DE LOI SUR LES PARTIS POLITIQUES

La nation turque a voulu, par la Constitution du 9 juillet 1961, instaurer un Etat de droit démocratique avec tous ses fondements juridiques et sociaux. Notre structure juridique actuelle du droit constitutionnel est, d'après le Préambule de la Constitution, "un ordre d'Etat de droit démocratique susceptible de réaliser et de garantir les droits et libertés de l'homme, la solidarité nationale, la justice sociale, la sérénité et l'aisance de l'individu et de la société". Il est également possible, étant donné que l'existence de notre Etat repose sur la démocratie parlementaire multipartite, de dénommer la structure de l'Etat et de la société, comme étant, d'un certain point de vue, la démocratie des partis politiques.

Dans la conception de l'Etat adoptée par la Constitution la place des partis politiques est, pour cette raison, déterminée d'une manière décisive; qu'ils soient dans l'opposition ou au pouvoir, ils sont considérés comme un des éléments indispensables de la vie politique de la démocratie. Cette conception implique également, pour l'existence du parti légitime, dans le système établi par la constitution turque, la nécessité de se rendre utile à la vie politique de la démocratie et de ne pas être en opposition avec l'ordre établi par la Constitution.