

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.

L'article 57 de la Constitution dispose que "les statuts, les programmes et l'activité des partis politiques devront être conformes aux principes de l'Etat de droit démocratique". L'alinéa 2 de ce même article prescrit aux partis politiques l'obligation de rendre compte de leurs dépenses et de leurs ressources à la Cour constitutionnelle. Et l'alinéa 3 précise qu'une loi réglera l'activité et le travail interne des partis politiques, la manière dont ils rendront des comptes à la Cour constitutionnelle et dont celle-ci exercera leur contrôle financier. La loi sur les partis politiques figure parmi celles qui doivent être promulguées selon l'article transitoire 7 de la Constitution dans le délai de deux ans à dater de la première réunion de la Grande Assemblée Nationale de Turquie.

Tout comme dans la plupart des pays démocratiques, il n'a pas été fait jusqu'à ce jour dans notre pays non plus, de codification spéciale pour le régime juridique des partis. Ceux-ci, admis en tant que personne morale du droit civil étaient formés et régis par les dispositions du droit privé relatives aux associations.

La disposition de l'article 57 de la Constitution du 9 juillet 1961 rappelée ci-dessus, est inspirée de l'article 21 de la Constitution de l'Allemagne fédérale qui, était, en Allemagne, un sujet de controverse entre les juristes du droit public et du droit administratif et a été modifié et complété dans la Constitution turque.

Il est impossible d'élaborer la loi sur les partis politiques sans avoir déjà une idée de la portée de l'obligation que la législateur a assumée dans la constitution turque pour codifier le régime juridique des partis. La Constitution ayant établi certaines vues fondamentales sur les partis politiques et indiqué la procédure de leur organisation, n'a pas voulu leur reconnaître un domaine illimité; elle a donc conservé le principe de liberté inclus dans le droit des associations. Toutefois, ainsi qu'il a été souligné plus haut, le parti politique, selon l'ordre établi par la Constitution turque, est tenu absolument d'avoir une structure apte à remplir ses fonctions dans l'Etat de droit basé sur les droits et libertés de l'homme; il ne doit pas s'écarter des principes de la Constitution ni être en opposition avec l'ordre établi par elle.

La Constitution de l'Allemagne fédérale, on l'a déjà signalé, a chargé le législateur de l'élaboration d'une loi sur les partis poli-

tiques. Mais les juristes allemands, vu l'importance du sujet, et n'ayant pas rencontré dans les autres pays de modèle de loi aménageant le régime juridique des partis politiques, n'ont pas pu se résoudre à accomplir un pas décisif malgré la directive fondamentale de l'art. 21 de leur constitution. Cela tient sans doute à ce que les dispositions de l'art. 21 de la constitution de l'Allemagne fédérale n'avaient pas toute la clarté de notre constitution.

Le monde occidental s'est intéressé au droit électoral à partir du milieu du XIXe siècle et a créé dans de nombreux pays une législation organisant indirectement l'activité des partis. En Allemagne fédérale la nécessité d'une codification du régime des partis politiques s'est faite ressentir fortement. Les souvenirs amers de la faillite de la démocratie de Weimar qui reflétaient une grande conception du droit libéral ont incité les juristes et les dirigeants responsables de l'Etat à se pencher sur cette question.

Au mois de janvier 1965 le Ministre de l'Intérieur de l'Allemagne fédérale a créé une Commission d'experts pour effectuer une recherche préliminaire en vue de la codification de la loi sur les partis; composée de membres choisis dans les différents cercles scientifiques, cette commission était chargée de préparer un rapport qui tiendrait compte également de l'évolution sociale et historique. La Commission scientifique, dont le président était le Dr. Ulrich Scheuner, professeur de droit public à l'Université de Bonn, comprenait 18 membres choisis parmi des professeurs de science politique, de droit public, ainsi que des spécialistes en sociologie, philosophie et histoire.

Cette Commission, institutée par le ministre de l'intérieur allemand, a remis un rapport de 250 pages après avoir accompli un travail de dix-neuf mois, et avoir examiné l'ensemble des solutions proposées dans les rapports de ses membres auxquels avaient été distribuées les matières à traiter de la loi sur les partis. Ce rapport, ayant pour titre *Rechtliche Ordnung des Partei - Wesens* (L'Organisation juridique des partis politiques), fut publié en août 1957 et soumis à l'opinion publique avec une préface sommaire du Ministre de l'Intérieur. Cette oeuvre scientifique, qui étudie non seulement l'évolution et la législation des partis en Allemagne, mais également les législations étrangères et analyse minutieusement toutes les

questions d'un point de vue scientifique, a été pour nous d'une grande utilité dans l'élaboration de la loi sur les partis politiques.

Dans la codification de la loi sur les partis politiques il ne faut jamais perdre de vue les expériences passées, la structure sociale et l'évolution des partis dans l'ère républicaine basée sur la volonté nationale. Du reste, notre Constitution est un système juridique qui s'est formé de manière à satisfaire les besoins réels de la Nation turque en parfaite harmonie avec sa structure; elle n'est pas une accumulation fortuite des dispositions des constitutions modernes.

Le contenu de la loi sur les partis politiques, le degré de généralité de ses dispositions, doivent être déterminés en fonction, d'une part de l'évolution historique et, d'autre part, des dispositions impératives de la constitution.

Il est évident que la loi spéciale qui assure l'organisation du régime juridique des partis doit commencer par définir la notion de parti politique d'une manière précise afin de la distinguer des autres associations, selon des critères objectifs. Doivent prendre place ensuite dans la loi certaines dispositions fondamentales relatives à la création et à la structure interne des partis. En effet, l'art. 57 de la Constitution stipule que "les statuts et programmes et l'activité des partis politiques doivent être conformes aux principes de la République démocratique et laïque reposant sur les droits et libertés de l'homme, ainsi qu'au principe fondamental de l'indivisibilité de la Nation et du territoire de l'Etat et que les partis qui ne s'y conformeraient pas seront définitivement dissous. De même, l'alinéa 3 du même article dispose que "la loi réglera l'activité et le travail interne des partis politiques conformément aux principes démocratiques".

Il s'ensuit qu'un régime juridique conforme aux dispositions impératives de la Constitution tiendra compte d'une part du principe de liberté relatif aux associations du droit privé et, d'autre part, du rôle exceptionnel des partis dans la vie étatique ainsi que du fait qu'ils constituent le principal moyen de formation de la volonté nationale. La structure et l'activité démocratique des partis ne peuvent être assurées que lorsque la volonté interne des partis se cristallise librement et que les organes et les autorités administratives remplissent leurs fonctions en s'y conformant. Il est donc

Il est nécessaire que la loi traduise efficacement la volonté des membres du parti d'exiger un statut permettant la création d'organes de bas en haut et leur contrôle par les membres du parti. Il n'est toutefois pas possible de concilier l'élaboration par le législateur d'un statut idéal et d'un statut type pour les partis avec les dispositions de la Constitution et les structures autonomes des partis. Dans les rapports entre les organes et les organisations du parti il faut laisser une liberté d'action aux membres et aux fondateurs des partis.

Ainsi que l'a justement et fort bien exprimé le Ministre de l'Intérieur allemand Gerhard Schröder, dans sa préface au rapport de la Commission juridique sur les partis allemands, "la nation exprime sa volonté par la voie des partis". Les idées et les efforts politiques des temps actuels ne produisent aucun effet dans la formation de la volonté de l'Etat tant qu'ils n'ont pas été adoptés par les partis et la vie de l'Etat est définitivement liée à l'esprit et à la capacité d'organisation de ses partis.

L'apparition des partis politiques comme moyen de manifestation de la volonté nationale s'explique par le rôle qu'ils jouent dans les élections et les représentants qu'ils envoient aux Assemblées parlementaires. C'est pourquoi les partis politiques sont considérés comme des institutions préparatoires aux élections. Le fait que les partis jouent un rôle dans les élections et constituent de façon permanente le principal moyen de formation de la volonté nationale, non seulement dans la période électorale mais surtout parce qu'ils envoient des représentants au Parlement, nécessite que la question de candidature soit réglementée. Il ne suffit pas que les organes d'un parti entrent en fonctions par la volonté des membres du parti et qu'ils les exercent pendant un temps déterminé pour qu'on puisse dire qu'un parti politique démocratique existe et fonctionne. Il faut aussi, et plus encore, assurer et garantir que les candidats proposés aux élections par les partis soient choisis conformément aux vœux et inclinations des électeurs ou du moins des membres du parti. La Commission scientifique allemande a considéré comme indispensable d'introduire des dispositions démocratiques relatives au choix des candidats dans une loi sur les partis et, dans ce but, a largement étudié les législations des Etats étrangers. On s'accorde unanimement à reconnaître que dans la vie des Etats démocratiques qui tiennent à exprimer la volonté natio-

rale, les questions de la désignation des candidats et de la préparation des listes y relatives échappent au monopole de l'organisation des partis ou au cadre des chefs de partis et que la détermination des candidats appartient de droit aux électeurs ou du moins aux membres du parti. Toutefois la détermination des candidats, dans la pratique, n'élimine pas complètement le système de délégation.

Les groupes politiques des partis forment un autre sujet important qui doit être traité dans l'ordre interne des partis. Car c'est aux groupes de partis plutôt qu'à l'organisation du parti qu'il revient de remplir de façon permanente le rôle de manifester et d'exprimer la volonté nationale. Aussi, dans l'élaboration de la loi sur les partis devront être pris en considération les groupes politiques du parti aussi bien que ses autres organes.

Il est un autre objet que la loi sur les partis politiques doit absolument réglementer : leur situation financière, c'est à dire leurs ressources. Les dispositions de l'article 21 de la Constitution allemande prescrivant que l'origine des ressources des partis doit être rendue publique a été ensuite l'objet de doutes et une polémique s'ensuivit entre les partisans d'une interprétation stricte de cette disposition et ceux qui prétendent que le but est seulement de rendre compte des dépenses et des ressources. Ayant pris en considération, lors de l'élaboration de la constitution turque, les inconvénients de la disposition de la constitution allemande, une disposition claire de l'alinéa 2 de l'article 57 a été adoptée selon laquelle "les partis politiques rendent compte de leurs dépenses et de leurs ressources à la Cour constitutionnelle". Ainsi tout doute est écarté et l'autorité à laquelle des comptes doivent être rendus est déterminée de façon plus opportune. Les matières que la loi doit régler sont, conformément à l'alinéa 3 de l'art. 57 de la constitution, celles relatives à la manière dont les partis rendront compte et dont le contrôle financier sera exercé par la Cour constitutionnelle. De sorte que la loi sur les partis doit être d'une clarté telle qu'il soit possible de déterminer et de justifier les ressources et les dépenses des partis.

Le besoin réel de la vie politique turque dans l'organisation du régime politique des partis considérés comme un élément in-

dispensable de la vie politique démocratique consiste à assurer leur aide à l'ordre démocratique, à la tranquillité, à la solidarité et au bien être nationaux. Cette question a fait l'objet d'études approfondies dans plusieurs autres pays démocratiques occidentaux surtout en Allemagne de l'ouest qui a connu l'écroulement de Weimar et la dictature hitlérienne; elle garde chez nous également toute sa valeur et mérite un examen sérieux.

Les démocraties modernes ont procédé à une révision des idées se rapportant aux activités prohibées des partis que l'on pourrait appeler "interdictions politiques des partis". Dans la conception de droit libéral du siècle dernier, on sait que la mentalité de l'entreprise libérale dominait les idées (*free enterprise in ideas*). L'Allemagne qui était en retard dans l'évolution de la vie politique des partis, par rapport aux Etats Unis et à l'Angleterre, avait accepté cette conception libérale dans le système de Weimar qui suivit la première guerre mondiale.

Dans cette ambiance de liberté sans mesure issue d'une conception libérale, les partis politiques de toutes idéologies avaient pu se manifester ouvertement et avaient même eu la possibilité de former un corps armé dans l'Etat. Or cette mentalité et cet ordre libéral donnèrent le jour à la dictature hitlérienne qui déclancha la IIe guerre mondiale pour le malheur, non seulement de l'Allemagne dont elle causa l'effondrement et le partage, mais aussi pour celui du monde entier. Après 1945, lors de l'élaboration de la constitution allemande, on tint compte de cette expérience douloureuse et on se rendit à l'évidence que l'Etat démocratique est, au fond, un relativisme juridique et l'on admit que les droits et libertés reconnus par la constitution ne sauraient être employés pour violer celle-ci ou pour s'écarter de ses principes. Lors de l'élaboration de notre constitution actuelle une attention particulière a été portée sur les mesures prises par l'Italie et l'Allemagne pour se libérer des gouvernements dictatoriaux. Mais, au lieu de recourir à de telles mesures, on a préféré la voie réservant les principes fondamentaux de la Constitution. C'est pourquoi ces principes ont été expliqués dans le Préambule; en outre, les règles auxquelles les partis doivent se conformer et leur sanction ont été prévues aux articles 56 et 57 de la Constitution.

En admettant comme une garantie pour les partis que seule la Cour constitutionnelle pourrait juger de leur dissolution, on a précisé également que les partis qui ne se conformeraient pas à l'ordre constitutionnel établi seraient définitivement dissous. De même, l'art. 19 de la constitution précise que le parti qui tenterait d'exploiter la religion serait définitivement dissous. Les prohibitions incombant aux partis doivent être suffisamment claires pour ne créer aucune difficulté dans la pratique et pour éviter de susciter des doutes et des craintes dans la vie politique. Tout comportement cherchant à s'écarter de l'ordre fondamental et des principes constitutionnels, ou à détruire l'ordre constitutionnel, étant interdit par la constitution turque, il est nécessaire de préciser les activités et les comportements prohibés dans la loi sur les partis politiques et de déterminer la procédure pour les actions en dissolution intentées auprès de la Cour constitutionnelle.

Le présent projet a été préparé en tenant compte de ces réalités. Il contient les dispositions assurant l'adaptation des partis politiques aux principes de la présente loi après sa publication et son entrée en vigueur; il contient aussi des dispositions concernant certains textes de la législation turque qui doivent être modifiés et complétés d'après la loi sur les partis politiques.

Le Conseil des Ministres, en soumettant ce projet à la G.A.N., est convaincu d'avoir fait oeuvre utile; il considère que c'est pour lui une occasion exceptionnelle de pouvoir présenter aux véritables représentants de la grande nation turque une oeuvre juridique qui sera une garantie pour l'avenir de la société et de l'Etat turc, en même temps que le facteur principal préparant une ambiance politique permettant à la Turquie de faire de rapides progrès dans la voie de la prospérité.

Traduction par
Ch. CROZAT et V. TUĞSAT
