

LEGISLATION TURQUE

CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE TURQUE (1)

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA CONSTITUTION A LA HAUTE PRESIDENCE DE L'ASSEMBLEE REPRESENTATIVE(2)

Notre Commission, à laquelle revient la tâche de préparer le projet de la Nouvelle Constitution suivant la Loi No 157 du 15 décembre 1960, et le Règlement intérieur de l'Assemblée représentative, a tenu, depuis le 9 janvier 1961, quarante et une réunions sans compter celles des sous-commissions et du Comité de rédaction; elle a définitivement adopté, aux termes de ses travaux préparatoires, et conformément à l'article 13 du Règlement intérieur de l'Assemblée représentative, un projet de constitution dont l'exposé général des motifs et celui des articles (3) sont les suivants :

EXPOSE GENERAL DES MOTIFS

Le présent projet, qui est soumis à l'acceptation de l'Assemblée Constituante est le résultat, conforme aux principes démocratiques appliqués par les pays occidentaux contemporains, de l'évolution de notre politique démocratique durant près de deux siècles; il est aussi la quatrième constitution écrite de notre histoire constitutionnelle.

I — L'EVOLUTION HISTORIQUE :

1 — **Historique** : Notre adaptation à l'évolution démocratique de l'Occident a commencé avec les mouvements de réforme et a eu, dans notre histoire, un cours parfois interrompu, mais cependant continu. Les essais de limitation du pouvoir du monarque absolu ont commencé chez nous plus tard qu'en Occident. Le premier texte restreignant le pouvoir du Sultan Calife est le "Senedi İttifak" de 1807. Quant au mouvement du Tanzimat, il avait pour but de provoquer un changement essentiel dans la constitution politique de l'Etat et d'attribuer aux droits et libertés de l'Homme la valeur que leur donnait cette époque. La fonda-

(1) Extrait de Server **TANILLI** : Anayasalar ve Siyasal Belgeler (Documents constitutionnels et politiques, Istanbul 1962).

Trad. franç. de la Loi No 157, (ANNALES, Nos 16-17, p.p. 371-388.).

(2) Traduction révisée des textes parus dans le No. 20 épuisé, des ANNALES.

(3) Nous reproduisons seulement l'Exposé général des motifs.

tion, en 1868, du "Grand Conseil d'Etat", bien qu'elle ait été insuffisante, a été comme une préparation à un Parlement; la même année, le "Règlement sur l'organisation des vilayets" (départements) a introduit le principe du suffrage par la voie des administrations locales dans la structure administrative de l'Empire.

La Constitution de 1876, qui est notre première constitution écrite nous a fait connaître l'instauration des institutions constitutionnelles conformément aux exemples des Constitutions occidentales et leurs rapports entre elles apportèrent la définition des droits et des libertés de l'individu devant l'Etat. Mais le Padischa sut profiter des pouvoirs qu'on lui avait reconnus et la première monarchie constitutionnelle, peu de temps après, faisait place à une tyrannie qui se perpétua pendant trente ans dans l'histoire parce que la Chambre des Députés ne put assurer son existence, pas plus qu'elle ne put assurer les droits et les libertés.

Ce système tyrannique, qui dura presque un demi-siècle par suite du combat "jeune turc", et se développa à l'intérieur et à l'extérieur du pays, finit par une seconde monarchie constitutionnelle, qui fut l'une des étapes la plus remarquable de notre développement libéraliste. La Constitution de 1876 fut modifiée deux fois, en 1909 et 1914, et le système de la tyrannie effective qui avait empiété sur la Constitution céda la place à une monarchie parlementaire. Pour la première fois les libertés furent placées sous une garantie constitutionnelle. Mais le pouvoir politique, corrompu trop rapidement sous la pression de causes internes et externes, se souciait de maintenir la majorité en faisant appel à toutes sortes de précautions anti-démocratiques et instaura à son maximum un despotisme de parti unique, de sorte que la seconde monarchie constitutionnelle en laquelle on avait mis de grands espoirs, fut abandonnée au cours de la première guerre mondiale. Ainsi le caractère de monarchie théocratique du régime continua de 1876 jusqu'à 1920.

Au delà du cadre de la monarchie théocratique, la fondation d'un nouvel Etat laïc basé sur la souveraineté nationale, parut être une exigence historique à la fin de la première guerre mondiale et fut l'oeuvre de la "Révolution turque". Les Turcs ont utilisé le droit d'instaurer un Etat démocratique et une patrie indépendante reposant sur le principe de la souveraineté nationale et dans les limites du "Pacte national" (Millî Misâk) avec le mouvement de "Müdafai Hukuk" qui fut une lutte collective au nom de la liberté. La Grande Assemblée Nationale en Turquie (G.A.N.), (Türkiye Büyük Millet Meclisi, T.B.M.M.), fondée en 1920 réalisait la représentation nationale et, par la constitution de 1921, fut l'auteur de notre seconde constitution écrite. Cette Constitution, élaborée à une époque critique de notre histoire, institua le Gouvernement d'Assemblée qui était une application du régime représentatif. La Grande Assemblée nationale conserva pour elle-même, avec le plus grand soin, les pouvoirs législatif et exécutif. Quelques lacunes

de la Constitution de 1921 et la difficulté que présentait le système qu'elle avait adopté quant au fonctionnement d'un régime orienté vers la normale amena la modification de 1923, sans cependant que l'on se soit éloigné du système du Gouvernement d'Assemblée.

Peu de temps après qu'au Gouvernement de l'Assemblée Nationale se fut substitué le régime de la République turque, on commença à préparer une constitution conforme aux nouvelles conditions et on réalisa notre troisième constitution écrite en 1924. Par là le texte de 1876 fut complètement aboli, les lacunes du texte de 1921 furent comblées et plusieurs matières qui avaient été résolues par des décisions de l'Assemblée furent introduites dans la nouvelle constitution. Ce texte bref, conforme aux conditions d'un Etat révolutionnaire, fut le régulateur de la vie politique et sociale conformément à l'évolution démocratique, laïque et révolutionnaire et subit certains changements à diverses dates. Bien que l'on ait prétendu que la constitution de 1924 inclinait vers le parlementarisme, c'est pourtant une réalité qu'elle maintenait la souveraineté de l'Assemblée basée sur la confusion des pouvoirs. Parmi les causes qui ont faussé le système qu'avait fondé ce texte et l'entraînèrent à un échec, il faut citer, en premier lieu, le système de suffrage. Malgré le changement des types d'Etat et de gouvernement, et malgré les mouvements révolutionnaires, on conserva le même système de suffrage, c'est à dire celui de la loi sur l'élection des députés de 1876; celui-ci reposait sur le système de la majorité simple et son application. Depuis que s'est implantée la vie multipartite, l'injustice de ce système est apparue et l'on n'a pu éviter la domination de l'Assemblée nationale par des partis qui obtenaient une écrasante majorité. Il faut, à ce propos, rappeler également que le système de confusion de pouvoirs qu'avait fondé la constitution de 1924, ne put éviter les crises de la vie politique. Une telle situation s'est transmise de la sorte à notre époque.

2 — Les causes qui ont rendu nécessaire une nouvelle Constitution.

Les résultats injustes que provoquèrent les lois électorales appliquées depuis la fondation de la vie politique multipartite, de 1945 jusqu'à nos jours, le système de liste appliqué à une vaste région et le système de la majorité simple à tour de scrutin unique, donnèrent lieu à des réclamations émanant de divers partis d'opposition et ont été présentés comme les causes principales de la crise politique. Depuis 1946, on s'est dirigé vers une modification des principes fondamentaux des opérations se rapportant au suffrage, tout en conservant le système de majorité simple. La loi sur le suffrage universel des députés, modifiée en 1954 et 1957, augmenta la pression des pouvoirs politiques sur les scrutins, créant des difficultés aux partis de l'opposition et rendant possible une majorité écrasante à l'Assemblée nationale en faveur du gouvernement. Le fait que la constitution de 1924 reposait sur un système de gouvernement d'Assemblée, l'absence d'un contrôle juridictionnel sur l'organe légis-

latif, provoquèrent une domination totale du pouvoir politique et le fonctionnement des institutions servant à former un vote populaire devint impossible. De sorte que l'évolution démocratique s'écarta de sa voie essentielle. Le désir du parti au pouvoir de maintenir, coûte que coûte, son autorité reposant sur son groupe l'éloigna aussi bien du système constitutionnel que des principes de la démocratie occidentale et de ceux sur lesquels se basait la Révolution turque, ainsi du reste que de la politique nationale reposant sur ces principes.

Cet éloignement du système constitutionnel et des principes de la démocratie occidentale se révéla de deux façons : la première était l'opinion unanime que la majorité pouvait tout faire, ce qui aboutit à méconnaître la minorité; la seconde, c'est qu'en empêchant le fonctionnement des institutions qui formaient et éclairaient le vote populaire, on ébranlait fortement les droits et les libertés. En méconnaissant l'opposition, en empêchant l'organisation, les travaux et l'évolution des partis politiques, en limitant la liberté de la presse par des mesures politiques et économiques, en dirigeant l'opinion publique au moyen de la radiodiffusion étatique, en soutenant illégalement certains journaux et en interdisant des publications, on aboutissait à donner une fausse direction. Une forte pression sur la justice, le régime appliqué aux fonctionnaires, les attitudes partisans répandues dans tous les domaines de la vie politique et sociale, enfin la limitation et le sabotage des droits essentiels des citoyens au moyen de diverses lois ont été les principaux signes d'un éloignement de la constitution et de la démocratie occidentale. En outre, le pouvoir s'écarta aussi des principes de la Révolution turque et les renia, afin d'obtenir les votes des milieux opposés à la Révolution.

A la veille de la Révolution du 27 mai 1960, apparurent comme des besoins impératifs dans notre vie politique et sociale ceux d'améliorer l'institution de la représentation nationale et d'assurer l'exécution du pouvoir politique au moyen d'institutions et d'organes politiques provenant de l'élection; d'assurer le pouvoir politique conformément aux exigences de l'Etat moderne et selon les désirs d'une population obligée de réaliser un redressement politique et social en tant qu'organisme actif, dynamique et efficace, de placer sous un contrôle politique et juridique conforme aux exigences d'un Etat de droit l'exécution du pouvoir politique; de réaliser le contrôle de l'opinion publique sur le pouvoir politique.

3 — La préparation de la nouvelle Constitution :

Dès les premières heures de la Révolution du 27 mai, sept membres du Corps enseignant de la Faculté de droit de l'Université d'Istanbul furent invités par le "Comité d'Union Nationale" (Milli Birlik) à commencer leurs travaux en vue de la préparation d'une nouvelle Constitution. Plus tard, la Commission constitutionnelle, à laquelle furent adjoints trois membres des Facultés de droit et des Sciences politiques

de l'Université d'Ankara, se mirent tout de suite à l'oeuvre. La Commission remit l'avant-projet qu'elle avait préparé au Comité d'Union nationale le 15 octobre 1960. Les opinions contraires des membres de la Commission lui furent adressées ultérieurement.

La Commission d'Istanbul prit l'initiative d'une Enquête constitutionnelle qui lui permit de connaître les points de vue de toutes les catégories de corps politiques et professionnels, tels que les journalistes, les membres de l'Université et les intellectuels. De plus, tout citoyen put obtenir le questionnaire de l'enquête et faire connaître les idées au sujet de la nouvelle Constitution; si nécessaire, la Commission eut recours à des spécialistes. La Faculté des Sciences politiques de l'Université d'Ankara prépara dans un court délai un avant projet de constitution avec ses motifs et ajouta à ce texte ses propositions relatives au système électoral. Au cours de ses travaux la Commission d'Istanbul classa et apprécia d'une part les réponses données à l'Enquête et, d'autre part, procéda à une étude comparée des constitutions des Etats du monde. Elle s'inspira surtout des constitutions des Etats qui échappèrent à un régime de dictature et adoptèrent un régime basé sur la démocratie occidentale, tels que l'Allemagne et l'Italie. L'étude comparée ne porta pas seulement sur des textes; on tint compte aussi de la pratique.

La Commission constitutionnelle de l'Assemblée représentative, à laquelle incombe le devoir de préparer le présent projet, selon la décision qu'elle a prise dans sa première réunion, accepta l'avant-projet préparé par la Commission d'Istanbul comme texte d'études et le projet des Sciences politiques comme texte auxiliaire. Elle reconsidéra d'autre part les systèmes constitutionnels du monde entier et leurs applications; elle utilisa constamment la Constitution de 1924 et conserva les articles de celle-ci pouvant satisfaire le besoin d'action.

On harmonisa tous ces travaux avec les réalités de la Turquie sans perdre de vue que la période qui venait de s'écouler avait porté atteinte à la vie politique démocratique et limité les libertés jusqu'à les supprimer entièrement; les travaux furent dominés par le souhait qu'une telle période ne se renouvelle pas. On voulut notamment que le nouveau texte soit compris par tous, conforme à nos besoins, et ne contienne pas un grand nombre de détails. A cette fin, on n'a pas voulu que la Constitution soit un texte déterminant seulement l'institution des organes communs et leurs rapports réciproques; on tint compte aussi de ce qu'elle devait contenir certains principes idéologiques déterminés et comporter une large partie relative aux libertés. La Commission constitutionnelle de l'Assemblée représentative, qui avait commencé ses travaux le 10 janvier 1961, présenta à la présidence de cette Assemblée le 9 mars 1961 le texte du projet dont les principes sont résumés ci-dessus.

Traduit par

Yıldızhan YAYLA

Assistant à la Faculté de Droit