

LE DROIT DE PETITION DEVANT LA GRANDE ASSEMBLEE NATIONALE

Etude sur l'article 82 de la Constitution turque

par

Dr. Ali Fuat BAŞGİL

Professeur ordinaire de Droit constitutionnel
à la Faculté de Droit d'Istanbul

Introduction — Définition et limitation du sujet — Le recours devant les autorités publiques est un droit naturel pour l'individu — L'origine et l'évolution du droit de recours en tant que droit légal — Le droit de recours devant les autorités publiques en Turquie — La nature et l'étendue du droit de pétition à la Grande Assemblée Nationale — La procédure à laquelle sont soumises les pétitions devant l'Assemblée — Les limites du pouvoir de l'Assemblée pour connaître et décider des pétitions — L'importance politique et sociale du droit de pétition.

INTRODUCTION

L'article 82 de la Constitution turque reconnaît aux citoyens un ample droit de réclamation et de plainte devant toutes les autorités publiques et, plus particulièrement, devant la Grande Assemblée Nationale. Celui qui se considère lésé par un acte illicite provenant, non seulement d'un particulier, mais aussi des fonctionnaires ou des représentants de l'État, peut porter plainte devant les organes compétents, c'est à dire les tribunaux, le gouvernement ou l'administration, et, en tant qu'organe suprême de contrôle et de décision, devant l'Assemblée Nationale par une demande écrite. L'Assemblée est tenue également de donner une réponse écrite au requérant. Ce droit de pétition est reconnu aux citoyens dans tous les pays civilisés et il forme une des bases fondamentales du Droit Constitutionnel moderne.

Le droit de pétition qui tient une place aussi importante

dans la littérature juridique de notre temps, n'a malheureusement pas donné lieu à une étude sérieuse dans notre pays. Nous nous efforcerons de combler cette lacune en cherchant à étudier sa nature, sa valeur et sa place dans la technique juridique.

DEFINITION ET LIMITATION DU SUJET

Déterminons et limitons d'abord notre sujet. Porter un recours devant une autorité publique implique la demande, par un particulier, d'une décision, d'une action ou d'un acte de la part de cette autorité, pour lui-même ou dans l'intérêt du public. Le mot "recours" est un mot "générique" et la notion qu'il couvre peut prendre des formes différentes.

On pourrait distinguer d'abord et d'une façon générale, les recours juridictionnels et les recours administratifs. Le recours juridictionnel consiste à intenter un procès devant un tribunal compétent contre une personne physique ou morale et se divise en deux grandes catégories selon l'objet du litige : le contentieux judiciaire et le contentieux administratif. Ces deux contentieux sont soumis dans tous les pays à des conditions de forme et de fond, à des règles de preuve, de délai et de prescription. Tous les recours juridictionnels, jusqu'à une époque récente, étaient portés devant les tribunaux judiciaires. Les circonstances créées par l'accroissement constant des activités administratives et économiques de l'Etat ont donné naissance à un contentieux administratif, distinct du premier.

Quant au recours administratif, celui-ci prend des formes différentes, suivant l'objet et la nature du recours et selon l'organe devant lequel il est porté. Les citoyens, en principe, peuvent recourir aux autorités gouvernementales ou administratives centrales ou décentralisées et ces recours, quel que soit l'organe qui en est saisi, prennent le nom de "recours administratif". Par conséquent est un recours administratif, non seulement celui qui est porté devant des autorités administratives déterminées, mais tout recours qui ne rentre pas dans la compétence d'un tribunal judiciaire administratif. Par exemple, le recours fait devant le préfet contre un acte de la sous-préfecture est un recours administratif ainsi que la pétition d'un condamné devant l'Assemblée

Nationale en vue de la remise ou de l'atténuation de sa peine. Cette dernière est un recours administratif en ce sens que l'Assemblée ne l'examine pas en tant qu'organe administratif, mais comme organe de haut contrôle administratif sur tous les organes gouvernementaux. La réclamation d'un contribuable devant le percepteur est bien un recours administratif comme la requête devant l'Assemblée invoquant l'application erronée de l'impôt exceptionnel sur la fortune. En dehors des différences concernant la procédure, l'organe, la forme, d'autres existent entre les recours juridictionnels et administratifs: dans le recours juridictionnel un certain intérêt est exigé du requérant, tandis qu'aucune condition d'intérêt n'est requise pour le recours administratif. Une autre différence particulièrement importante consiste en ce que la décision survenue à la suite d'un recours juridictionnel a la force de la chose jugée, alors que les recours administratifs n'aboutissent pas à un tel résultat.

Les recours administratifs, suivant leur objet, peuvent être une demande, une réclamation ou une demande de grâce ou tout simplement une dénonciation.

Faire une demande signifie demander à l'autorité publique de faire un acte, de prendre une décision ou d'empêcher un agissement. Par exemple, la demande à la Municipalité, faite par un particulier, en vue d'une autorisation de construire une maison, ou celle d'un propriétaire de magasin afin d'empêcher les dommages causés par les poussières résultant de la réfection d'un trottoir, ou bien encore la réparation d'un dommage subi du fait de l'Administration sont des recours de ce genre. Le recours par écrit s'appelle une requête. La requête étant une invitation à l'administration afin de faire valoir un droit, constitue une voie de droit comme l'action.

La plainte, au sens large du mot, est le fait, par un citoyen victime d'une injustice et qui en souffre, de faire entendre sa voix. En droit le mot a un sens plus strict et signifie une plainte devant une autorité publique, d'un acte illégal. Mais cette plainte n'est nullement une lamentation du citoyen sur son sort; au contraire, elle implique réclamation à l'autorité compétente, en vue de faire cesser un agissement illégal et constitue, par conséquent, une sorte de demande et partant un moyen juridique pour faire valoir son droit. Le recours de ce genre, s'il est fait dans le cadre hiérarchique,

au supérieur de celui qui a pris la décision attaquée, s'appelle un "recours hiérarchique".

Le recours hiérarchique n'est pas seulement une sollicitation ou une prière; il ressemble au recours juridictionnel, étant donné qu'il implique une demande, une prétention, une opposition. En effet, l'autorité qui en est saisie est tenue de donner une réponse en forme de décision au requérant. Toutefois, cette ressemblance entre les deux sortes de recours est minime. D'importantes différences les séparent. D'abord, l'un met en marche l'Administration active, tandis que l'autre saisit l'organe juridictionnel. Comme on le sait, ces deux autorités sont séparées. Ajoutons encore que la décision prise à la suite d'un recours hiérarchique n'a nullement l'autorité de la chose jugée. Le recours hiérarchique peut être porté contre un acte ou une décision qui n'est pas nécessairement exécutoire; quant au recours juridictionnel, il implique une décision exécutoire de la part de l'autorité administrative. En outre, le recours hiérarchique, à l'encontre de celui qui est juridictionnel, n'est lié à aucune condition de délai et de forme et il n'est pas nécessairement fondé sur une base légale; il peut être basé sur un moyen d'équité ou sur un moyen encore plus général. Soulignons toutefois que l'un n'exclut pas l'autre; ils peuvent être intentés parallèlement. Le requérant n'est pas tenu d'attendre le résultat du recours hiérarchique pour saisir l'autorité juridictionnelle.

Quant au recours gracieux, ce n'est ni une plainte, ni une demande qui obligerait l'Administration à donner une réponse. Il consiste, tout simplement, à attirer l'attention d'un organe compétent une affaire qui porte atteinte aux intérêts du requérant ou d'un autre individu et à souhaiter son intervention. Par exemple, le recours d'un condamné devant l'Assemblée Nationale en vue de sa grâce est un recours gracieux. Ce faisant, le condamné ne porte ni plainte, ni opposition contre le jugement de la cour; il ne fait que solliciter la bienveillance de l'Assemblée pour qu'elle exerce le pouvoir discrétionnaire qu'elle tient de l'article 26 de la Constitution.

Le recours gracieux est un recours administratif, et de ce fait, il ressemble au recours hiérarchique. Toutefois, entre ces deux recours, existent de grandes différences. Le recours hiérarchique, ainsi qu'il a été remarqué plus haut, est porté devant le supérieur

hiérarchique de l'auteur de l'acte attaqué et il met en mouvement la hiérarchie administrative; il implique une demande et une réclamation. Celui qui forme un recours hiérarchique porte un jugement critique sur l'auteur de l'acte et invite son supérieur hiérarchique à examiner, à contrôler l'acte en question.

Ces buts et ces qualités manquent au recours gracieux. Le sollicitant dans un recours gracieux n'a ni l'obligation de le porter devant une autorité supérieure, ni celle de baser sa demande sur la légalité ou l'opportunité. Il s'agit seulement d'un acte de bienveillance que l'autorité saisie n'est pas tenue d'accorder. Celle-ci est libre de donner ou de ne pas donner suite à cette sollicitation. Par conséquent le recours gracieux ne peut être considéré comme un moyen juridique, comme une plainte ou une action pour faire valoir un droit.

Enfin, une dernière sorte de recours est la "dénonciation" prévue par l'article 82 de la Constitution. La dénonciation est l'avertissement fait par un citoyen ou groupe de citoyens à l'Assemblée Nationale, sur une affaire, une situation ou un acte qu'on estime contraire à la loi ou à l'ordre juridique. Elle est, par son but, une plainte, mais elle en diffère par le fait que la plainte se rapporte à une situation ou dommage individuel, tandis que la dénonciation est faite dans l'intérêt du public.

Dans cette étude les recours juridictionnels seront laissés de côté. Nous nous occuperons, parmi les recours administratifs —au sens large du mot—, de ceux qui sont portés devant l'Assemblée Nationale et de ses différentes sortes.

LE RECOURS DEVANT LES AUTORITES PUBLIQUES EST UN DROIT NATUREL POUR L'INDIVIDU.

Le recours devant les autorités publiques en forme de plainte ou de remontrance a existé dans tous les temps et dans tous les pays. Au cours de l'histoire, même les rois les plus absolus ont craint les lamentations qui sont l'expression de la douleur humaine, les cris des opprimés et ils ont reçu les plaintes et les implorations. Pour l'homme qui souffre moralement et physiquement se plaindre est un besoin aussi naturel que celui de dormir ou de boire et constitue, par conséquent, un droit naturel. L'enfant qui a mal crie et pleure, l'animal qu'on torture crie et se lamente, l'esclave que l'on

enchaine gémit. En somme, tout être vivant désire faire entendre, à sa manière, aux autres, ses maux et ses souffrances. L'être humain a voulu, de même, faire entendre le mal qu'il subit d'une illégalité ou d'un traitement injuste, à ceux qui détiennent le pouvoir et la force; tantôt il s'est plaint, tantôt il a supplié et demandé pitié et quand il n'a pu faire écouter ses prières, il s'est retourné vers les dieux et a attendu secours des pouvoirs divins. On ne peut imaginer un tableau plus triste que celui de l'homme déçu par les autorités et les pouvoirs humains et tourné vers le Créateur. La tyrannie la plus redoutable est le refus, de la part des détenteurs des pouvoirs, d'écouter les supplications et les prières des victimes d'une injustice.

L'ORIGINE ET L'EVOLUTION DU DROIT DE RECOURS EN TANT QUE "DROIT LEGAL".

Bien que la plainte devant les autorités publiques ait existé à toutes les époques et dans tous les pays, on ne peut admettre, pour autant, l'existence d'un droit légal pour l'individu. L'étude de l'histoire nous révèle au contraire que l'acceptation des remontrances n'était qu'une question de politique, de bienveillance, un problème de morale et de conscience. Pour les rois qui ne croient pas à l'utilité d'une telle politique, il ne peut être question, surtout en ce qui concerne les affaires et les hommes de gouvernement, d'une plainte ou d'une remontrance. Et même si le Roi le veut, il peut punir le plaignant qui a osé le déranger.

Cela ne dépend que de la volonté et de la conscience du Souverain.

Il est vrai qu'on pourrait, peut-être, parler d'un droit de pétition théorique dans les temps anciens. En effet, dans l'Islam, comme nous le verrons plus loin, recevoir les plaintes et même leur donner satisfaction était un devoir sacré pour le Souverain. Mais tout cela est resté dans le domaine du religieux et de la théorie. Dans la pratique on n'a pas manqué de voir des personnes décapitées pour s'être, non seulement plaintes d'une injustice, mais pour avoir osé exprimer leur avis devant le Souverain. En somme, il est difficile de trouver dans la pratique des temps anciens le droit de recours au sens moderne du terme.

Il faudra attendre une époque relativement récente pour voir la naissance du droit légal de pétition. Son origine se trouve, comme presque toutes les libertés publiques, dans le droit anglais. Les constitutionnalistes la font remonter à la Charte publiée en 1215 par le roi Jean sans Terre qui reconnaît précisément ce droit aux barons du Royaume.

Cette première ébauche s'est développée sous les règnes d'Edouard I, d'Edouard III et d'Henri IV. Edouard I avait créé une cour spéciale pour recevoir les plaintes. Celle-ci décidait des affaires de sa compétence et renvoyait les autres aux organes compétents en avertissant le roi. Peu après, sous Edouard III, le droit de pétition fut doté d'une réglementation qui disposait que "nul ne pouvait être puni, ni arrêté pour avoir porté plainte devant le roi".

Comme dans tous les pays, le roi fut pendant longtemps en Angleterre l'autorité suprême pour recevoir les plaintes. Mais par une évolution lente, le Parlement s'est approprié les prérogatives royales et les sujets ont préféré porter leur recours, d'abord devant les Lords, ensuite, et surtout à partir du XVIII. siècle, exclusivement devant les Communes.

La Chambre des Communes qui commençait à s'affirmer comme l'organe étatique de première importance, avait créé, dès 1571, dans son sein, une commission des pétitions et pris sa fameuse résolution. En Angleterre chaque individu qui se considère lésé par un fait quelconque a le droit naturel de porter plainte devant les Communes. Il est également du droit naturel de la Chambre de recevoir ces plaintes.

Soulignons toutefois que ce droit moderne de pétition était limité aux affaires présentant un intérêt personnel pour le requérant. Un particulier, pour recourir devant les Communes, était tenu de prouver une injustice lésant ses intérêts légitimes.

A partir du XVII^{ème} siècle, le domaine du droit de pétition s'est élargi; les affaires publiques et d'intérêt général ont donné lieu à des recours. Au XVIII^{ème} siècle, on constate même que cette deuxième catégorie occupe une place beaucoup plus importante.

En résumé, le droit de pétition, au sens moderne du mot, est né en Angleterre et il est considéré comme la garantie primordiale des libertés individuelles. Des principes posés dès le XIII^{ème} siècle

en Angleterre forment encore aujourd'hui les bases du droit de pétition devant les Assemblées.

Cependant, ce furent les Français qui, par leur génie universaliste, ont propagé à travers le monde civilisé le droit de pétition sous toutes ses formes. A l'Assemblée de 1791, l'un des premiers problèmes ayant donné lieu à des études passionnées, fut le droit de pétition. Certains députés voulaient reconnaître ce droit à des personnes déterminées et le soumettre à des conditions de capacité. Robespierre prenant la parole pour combattre ces tendances a rappelé que "porter recours et plainte à l'autorité publique était un droit irréfutable et irrévocable pour chaque individu de la Société; que les Français avaient ce droit avant même que l'Assemblée ne fût constituée, que les Rois les plus despotiques n'avaient pu retirer ouvertement ce droit au peuple".

L'esprit logique français, dès 1791, en analysant le droit de pétition sous tous ses aspects, est parvenu à distinguer le recours individuel et le recours en vue de l'intérêt général, ainsi que le recours gracieux et le recours en forme de demande et de plainte. La classification de Le Chapelier, député bien connu de la Constituante, garde encore aujourd'hui sa valeur. Selon lui, "le droit de recours à l'autorité publique est le plus précieux des droits qui constituent l'ordre social et la garantie la plus fondamentale de la liberté individuelle. Dans les gouvernements absolus, il est rare de voir un homme porter plainte devant les autorités publiques. Car il est sûr de ne trouver aucun écho. Il peut, peut-être, supplier, implorer les gouvernants dans l'espoir de trouver une pâle lumière de pitié dans leur coeur. Tandis que dans les gouvernements libres, celui qui subit une injustice ou une atteinte, n'implore pas, ne pleure pas, il élève sa voix, il demande qu'on mette fin à cette atteinte illégale à ses intérêts".

Le débat a abouti à inclure le droit de pétition dans le texte de la Constitution même et l'institution s'est répandue à travers toute l'Europe. Depuis, toutes les constitutions de la France et des pays civilisés, élaborées au cours des XIX et XX èmes siècles ont reconnu le recours devant les autorités publiques et, plus particulièrement, devant les Assemblées Nationales, comme un droit constitutionnel et ont déterminé les conditions et les formes de son exercice.

LE DROIT DE RECOURS DEVANT LES AUTORITES PUBLIQUES EN TURQUIE.

On sait que les bases de l'ancien droit turc se trouvent dans l'Islam. Par conséquent il faudra rechercher également l'origine du droit de pétition dans le droit public musulman.

En droit public musulman, le souverain est tenu de gouverner selon "la justice et la bienveillance". Une des conditions de la légitimité du pouvoir, et peut-être la condition *sine qua non*, est précisément le principe de la justice et de la bonté. Le souverain qui ne la respecte pas peut et doit être destitué. Recevoir les plaintes est un devoir religieux et, en même temps, une règle de justice minima, le premier échelon de la justice et de la bonté. Partant de ce principe les khalifes, surtout les Abbassides, ont institué des cours spéciales intitulées "Cours des opprimés — *Divan al Mezalim*" pour remplir cette fonction gouvernementale.

Ces cours, qui recevaient les plaintes contre les Chefs militaires (*Emir*), les hommes d'Etat, les percepteurs, les personnalités influentes, ont été présidées par les khalifes eux-mêmes, jusqu'au règne de Mouhtedi. Par la suite les khalifes ont préféré assister aux séances derrière un rideau et ont laissé la présidence à un juge suprême *Kadi-al-Kudat* — Juge des juges). Cette institution des cours spéciales a été adoptée par les Gaznevides, les Seldjoucides. en un mot par tous les Etats musulmans. Dans l'Empire ottoman, dès sa fondation, des Conseils ont été institués pour recevoir les plaintes. Dans la Capitale "le Conseil du Sultan" (*Divan Humayun*) réuni sous la présidence du souverain, consacrait une partie de son temps, après avoir délibéré sur les affaires gouvernementales, à recevoir les plaintes des sujets. Dans les provinces on réunissait des Conseils calqués sur le modèle du Conseil du Sultan sous la présidence des fils du Souverain ou des gouverneurs-généraux. On rapporte que Bajazet I recevait les remontrances, le matin de bonne heure, sur une place publique et rendait la justice.

Jusqu'au règne de Mahomet le Conquérant le Divan se réunissait le matin et délibérait jusqu'à midi sur les affaires gouvernementales, sur les plaintes et les procès. Mahomet a réduit au nombre de quatre par semaine les séances. Le Divan se réunissait au palais de Top - Kapou dans un salon qui lui était affecté. Sous

Soliman le Magnifique, le grand Vizir Ibrahim a fait construire un salon particulier appelé "La Coupole". Les membres du Conseil s'appelaient "Vizirs de la Coupole". A partir de Mahomet le Conquérant la présidence était occupée par le Grand Vizir et le Sultan assistait aux séances dans une cellule appelée "Kiosk de la Justice" séparée et entourée d'une grille. Le Conseil, comme nous l'avons déjà dit, s'occupait d'affaires gouvernementales, écoutait les plaignants et les justiciables introduits par les *Çavuşbaşı* et les *Kethüda*. (*)

Les recours ou les plaintes concernant l'Administration, les fonctionnaires ou les personnalités influentes étaient renvoyés au Grand Vizir; ceux qui intéressaient le *Şeri'a* (Chéariat) étaient dévolus au Juge suprême (on peut voir dans cette distinction la première ébauche de la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires). A midi les membres du Conseil et les requérants étaient invités à prendre les repas au Palais.

Outre ce Conseil, le Grand Vizir tenait dans son palais un "Conseil d'après-midi" tous les jours, excepté les mardis et les vendredis. Dans ce conseil également, après les affaires gouvernementales, on recevait les plaintes des sujets.

On voit que le droit de recours était admis en Turquie depuis fort longtemps. Toutefois, cela ne signifie pas qu'à toutes les époques on ait fait attention aux doléances des sujets et qu'on ait tendu à supprimer les causes de leurs plaintes. Les souverains ottomans ont reçu les plaintes en tant que devoir religieux et non en les considérant comme droit naturel de l'individu. Le devoir religieux n'étant qu'une question de conscience religieuse son accomplissement ne dépendait que de la volonté du Sultan.

Le premier document qui consacre le droit de pétition en tant que droit légal est la Constitution de 1876. En effet, l'article 14 de la Constitution dispose que "les sujets ottomans ont le droit de porter recours, par une demande écrite, soit individuellement, soit en groupe, devant les autorités compétentes contre les actes qu'ils estimeraient léser leurs personnes, leurs droits, ou contraires aux lois et règlements concernant l'intérêt général. D'autre part ils pourront recourir à la Chambre des Députés ou au Sénat pour

(*) Personnel appartenant au protocole du Palais.

les questions qui n'auraient pas été résolues par les organes compétents et se plaindre des agissements des fonctionnaires”.

Par cette disposition la Constitution établissait un droit de recours légal et laïque pour les turcs, et une obligation pour le corps législatif, en tant qu'organe suprême compétent, de recevoir ces recours.

Vers la fin de 1877, l'application de la Constitution a été suspendue, mais d'après le statut local de la Roumélie orientale, sorte de constitution de cette province “toute personne a le droit de faire une demande écrite, signée individuellement ou par plusieurs, de porter plainte devant les autorités publiques. Toutefois, seules peuvent présenter des pétitions au nom du public, les organisations autorisées par le gouvernement”.

La première Constitution élaborée par la Grande Assemblée Nationale en 1921 ne contient aucune disposition sur la question. Par contre, notre constitution actuelle de 1924 a de nouveau repris le droit de recours en lui donnant plus d'étendue et de force à l'avantage des citoyens.

L'ETENDUE ET LA NATURE DU DROIT DE PETITION

Après avoir étudié la place et l'évolution du droit de pétition dans l'histoire du droit de notre pays et de l'étranger nous aurons maintenant à étudier sa nature et son étendue déterminées par l'article 82 de la Constitution.

Comme on le sait, d'après une classification classique, les droits se distinguent en deux catégories: les droits publics et les droits politiques. Et même on pourrait y ajouter une troisième catégorie, celle des droits privés. Les droits privés n'impliquent pas, pour leur réalisation, une société étatique et peuvent exister dans une société qui n'est pas encore arrivée à un stade d'organisation et de centralisation politiques. Les droits publics, au contraire, supposent nécessairement une société étatique, étant donné qu'ils sont relatifs aux relations entre les individus et l'autorité politique. On les appelle aussi, du fait qu'ils sont l'attribut de la personne humaine, les droits individuels, ou les droits de l'homme ou encore les droits naturels et subjectifs parce qu'ils découlent de la nature de l'homme. On pourrait les nommer également des droits sociaux

parce qu'ils sont la condition de l'épanouissement des facultés morales et physiques de l'individu en société. Les droits publics n'ont pas tous la même valeur. Les uns, comme la liberté de pensée et de conscience, sont absolus; c'est à dire, que leur acquisition et leur exercice ne sont soumis à aucune condition. Les autres sont relatifs, comme le droit de propriété; leur exercice et leur acquisition sont liés à certaines conditions légales.

Quant aux droits politiques, ils assurent la participation des citoyens aux pouvoirs gouvernementaux. Ce sont, au premier plan, le droit d'élire et d'être élu. Cette classification qui, à première vue, ne semble répondre qu'à un besoin de logique abstraite et qui est, par ce fait, considérée comme quelque peu vieillie, présente un avantage pratique: les droits dits politiques sont soumis aux conditions d'âge, de capacité, de sexe et de nationalité pour leur acquisition et exercice. Ils sont réservés aux seules personnes qui, selon la loi constitutionnelle du pays, sont reconnues capables de les acquérir ou de les exercer. En Turquie, pour participer à une élection locale ou générale, il faut avoir la nationalité turque, remplir des conditions d'âge, de moralité et être sain d'esprit. Le même droit politique peut être soumis dans les autres pays à d'autres conditions comme, par exemple, payer une certaine somme d'impôt, ou être pourvu d'un certain diplôme.

Il en va autrement des droits publics et surtout des droits publics absolus. Tous les individus composant la communauté nationale, peuvent en jouir sans qu'aucune condition soit exigée. Même l'interdiction des droits civiques n'en prive pas l'individu. Du point de vue des droits publics absolus tous les citoyens sont égaux, quelles que soient leurs conditions sociales. On pourrait aller plus loin et dire que ces droits fondamentaux ne sont nullement liés à la qualité de citoyen, mais découlent de la nature de l'homme. Par conséquent, les étrangers en jouissent aussi bien que les nationaux. Un turc qui voyage à l'étranger n'abandonne pas, pour autant, son droit de penser, de croire à sa propre doctrine philosophique ou religieuse. Il en est de même d'un étranger qui habite notre pays. En tant qu'être humain il garde son droit à la sécurité de sa personne et de ses biens.

Dans quelle catégorie peut-on placer le droit de pétition devant l'Assemblée, organe suprême de décision et de contrôle ?

La réponse à cette question déterminera la nature et l'étendue de ce droit.

Ajoutons, tout de suite, qu'il n'est pas aussi facile qu'on le croit de répondre à cette question. Car nous ne savons pas et nous ne pouvons pas savoir l'intention des Constituants, étant donné que le texte a été adopté sans discussion, ni débat, conformément au rapport de la commission. Nous ne pouvons pas, non plus, connaître l'intention des auteurs de l'art. 14 de l'ancienne constitution sur lequel est calquée la disposition nouvelle. Comme on le sait la Constitution de 1876 a été préparée par Mithat Pacha et examinée par une commission siégeant à huis clos. Nous n'avons aucun procès-verbal ou document concernant ses délibérations.

Ce défaut de sources nous oblige à étudier la nature du droit de pétition par l'interprétation de l'article 82 de la Constitution et les articles 50 et suiv. du règlement intérieur de l'Assemblée à la lumière de la science juridique et du droit comparé.

Deux cas distincts sont envisagés par l'art. 82. D'abord un ou plusieurs citoyens peuvent, s'ils se considèrent lésés par un acte illégal, présenter un recours par une requête signée individuellement ou collectivement, devant l'autorité compétente ou l'Assemblée Nationale.

Deuxième cas : les citoyens peuvent recourir aux autorités compétentes ou à l'Assemblée Nationale pour les affaires concernant l'intérêt général ou la chose publique.

On voit que ce dernier cas se distingue du premier par l'intérêt en cause. Alors que dans le premier il s'agit d'un intérêt personnel, dans l'autre cet intérêt est impersonnel et public. Dans le premier cas le recours est une plainte, quelle qu'en soit la forme. Par conséquent le mot "plainte" à la fin de l'art. 82, se rapporte au premier cas puisqu'il est question d'un intérêt personnel. Le requérant a subi personnellement une injustice, il a pu jouir d'un droit qu'il estimait lui appartenir. On appelle "plainte" le recours fait par individu lésé dans ses intérêts privés. Ajoutons que cette plainte n'est pas une simple doléance mais qu'elle implique une demande.

Quant au second cas, il s'agit d'une "dénonciation", mot qui figure à la fin du premier alinéa. Répétons qu'un individu lésé dans son intérêt privé forme "une plainte", tandis qu'un citoyen

constatant une atteinte à la chose publique la dénonce à l'autorité compétente.

L'art. 82 contient donc deux sortes de recours qui correspondent aux deux cas que nous avons analysés: la plainte et la dénonciation. Toutes les deux sont des droits publics étant donné qu'elles sont faites devant les autorités publiques mais elles ne rentrent pas dans la même catégorie; elles sont différentes quant à leur nature et à leurs conséquences.

Tout d'abord la plainte est incontestablement un droit naturel comme la liberté de conscience ou un moyen de réalisation des libertés individuelles. Qu'on la considère comme un droit ou comme un moyen-droit, elle rentre dans la catégorie des droits publics absolus. Et ces droits, comme on l'a vu, appartiennent à l'individu sans aucune réserve.

Par conséquent ni l'acquisition, ni l'exercice de ces droits ne sont liés à aucune condition d'âge, de sexe ou de capacité. En effet il en est ainsi dans les pays comme l'Angleterre et la France où non seulement les hommes majeurs, mais encore les mineurs, les femmes, les fonctionnaires et même les étrangers peuvent porter plainte devant tous les degrés de la hiérarchie administrative et plus particulièrement à une assemblée parlementaire. En principe les militaires jouissent également de ce droit; mais si l'on tient compte de la discipline militaire qui constitue l'essence même de la profession on pourrait faire une exception pour eux.

La demande en forme de plainte n'est soumise à aucune condition si ce n'est à celle d'apposer sa signature et de mettre son adresse au bas de la requête. Aucun doute ne subsiste sur ce point pour les Turcs. Mais on peut hésiter en ce qui concerne les étrangers. Car le mot "les Turcs" par lequel commence l'art. 82 semble exclure les étrangers. Or, si l'on y regarde de près, à la lumière des principes généraux du droit on s'aperçoit que l'expression "les Turcs" se rapporte à l'autre catégorie de recours, c'est à dire à la dénonciation. La logique juridique nous oblige à comprendre l'article dans ce sens. Sinon, il faudrait réserver aux Turcs toutes les libertés publiques garanties dans le chapitre V de la Constitution ce qui serait une absurdité. Les étrangers qui habitent ou voyagent en Turquie sont sous la garantie et la protection de la loi

qui leur assure la jouissance de toutes les libertés publiques. Ce principe découle du caractère inhérent à la personne humaine de ces droits.

En résumé, le premier recours prévu par la Constitution est une plainte qui est un droit public absolu et qui, par conséquent, a une étendue très large, puisqu'elle englobe non seulement les citoyens mais aussi les étrangers.

Quant à la dénonciation, elle tend non seulement à sauvegarder un intérêt particulier mais à redresser une inégalité portant atteinte à l'intérêt général. Aussi ce recours peut-il être considéré comme un droit politique. Car porter un recours devant l'Assemblée Nationale pour une affaire ou un intérêt concernant le public implique une critique et, partant, une participation aux activités étatiques. Une telle participation n'étant reconnue qu'aux citoyens et aux seuls citoyens remplissant des conditions d'âge et de capacités, on doit logiquement conclure que ce droit ne peut appartenir à tous.

Toutefois l'art. 82 est absolu pour l'exercice du droit de dénonciation. Bien qu'il distingue les deux sortes de recours en employant deux termes différents, le texte les unit quant à leur étendue et à leurs conséquences.

Il faudrait donc reconnaître le droit de dénonciation à tous les individus, à l'exclusion des étrangers. Seulement une distinction est faite entre les deux recours : tandis que l'Assemblée est tenue de donner une réponse écrite aux requêtes en forme de plainte, pour les dénonciations une telle obligation n'existe pas. Il ne faut pas déduire de cette obligation de réponse que la plainte rentre dans la catégorie des recours hiérarchiques. Il ne peut s'agir en effet de cette dernière catégorie que dans le cas d'une hiérarchie administrative. Or, l'Assemblée n'est pas le supérieur de l'Administration.

Tous les recours portés devant l'Assemblée Nationale sont des recours gracieux; en effet, l'individu qui recourt à l'Assemblée Nationale demande une faveur extra-légale si sa pétition porte sur une décision ou un jugement définitif. S'il le fait avant de recourir à l'autorité compétente il se borne à solliciter de l'Assemblée qu'elle envoie sa requête à cette autorité et exerce son influence.

En résumé, parmi les recours portés devant l'Assemblée Nationale, celui qui est en forme de plainte est général, sans même être soumis à la condition de nationalité; quant aux recours en forme de dénonciation tous les citoyens, à l'exclusion des étrangers, en profitent. Une particularité de la nouvelle disposition sépare l'article 82 du système de l'ancienne constitution. Dans l'ancien système le recours en forme de plainte déposé devant la Chambre était refusé s'il n'avait pas été préalablement fait à l'autorité qui est le supérieur de ce fonctionnaire (art. 47 du Règlement de l'ancienne Chambre des Députés); par conséquent le recours n'était possible que contre les décisions définitives des organes administratifs et judiciaires.

La Constitution de 1924 laisse libre le requérant qui peut former un recours préalable devant les autorités administratives et judiciaires ou saisir directement l'Assemblée. Seulement l'Assemblée renvoie devant les organes compétents les requêtes qui doivent être examinées préalablement par les autres autorités.

En effet, on constate sur les registres de la Commission exécutive de l'Assemblée Nationale qu'environ les 180 % des requêtes sont renvoyées aux autorités compétentes. Par ce fait, l'Assemblée est devenue un centre de distribution de requêtes et reçoit par an de 1500 à 2000 requêtes. Si l'on pense que l'Assemblée est tenue de répondre par écrit à toutes les pétitions, quel qu'en soit l'objet, on comprendra que la Commission soit le bureau le plus chargé de l'Assemblée.

On voit que le système de l'ancienne constitution était plus logique et plus pratique. Mais les législateurs n'ont pas toujours la possibilité et le loisir de suivre le chemin de plus logique et le plus rationnel. Souvent les circonstances de l'époque et les tendances de l'opinion publique influent sur leur travail. Que l'on se souvienne de l'ambiance particulière de l'année 1924, date à laquelle la Constitution a été élaborée. Il s'agissait de fonder un gouvernement sur le principe de la souveraineté nationale; l'Assemblée représentant directement la nation ne pouvait penser à soumettre à des limites et à des conditions le droit des citoyens de porter recours devant elle. L'opinion publique du pays après la guerre de l'Indépendance ne s'y prêtait pas.

LA PROCEDURE A LAQUELLE SONT SOUMISES LES PETITIONS DEVANT LA GRANDE ASSEMBLEE NATIONALE.

Le règlement intérieur de l'Assemblée a déterminé les différents stades de l'examen des pétitions (art. 50 à 60). Nous étudions ici seulement les principes de cette procédure. L'organe de l'Assemblée qui connaît au préalable des pétitions est la Commission des Pétitions. Le Président de l'Assemblée renvoie à la Commission toutes les requêtes, quel que soit leur objet et leur nature. La Commission établit une liste hebdomadaire où figure le nom du requérant, l'objet du recours, l'examen auquel il a été soumis et la décision prise. La liste est imprimée et distribuée aux députés. Pour établir cette liste la Commission classe d'abord les pétitions suivant leur objet. Elle sépare les plaintes et les dénonciations; puis elle procède à une classification des plaintes selon le stade d'examen qu'elles ont subi et renvoie aux organes judiciaires et administratifs celles qui doivent être étudiées par ceux-ci. Les réponses données par ces organes et les plaintes formées contre les décisions définitives ainsi que les dénonciations sont inscrites à l'ordre du jour de la Commission qui discute et décide à leur sujet.

Les décisions de la Commission des Pétitions deviennent définitives un mois après leur distribution aux députés. Dans ce délai d'un mois un député peut demander la discussion de la décision devant l'Assemblée, quelle que soit la solution donnée. Dans ce cas la Commission dresse un rapport sur la requête et la renvoie à l'Assemblée. Evidemment l'Assemblée n'est pas liée par la décision de la Commission; elle est libre de la ratifier ou de donner une autre solution.

Les requêtes en vue de la remise ou de l'atténuation des peines sont soumises à une procédure quelque peu différente. Dans ces recours les avis du Ministre et de la Commission de la justice sont d'une grande importance et parfois même ces décisions sont prises par la Commission de la Justice (art. 54 du Règlement intérieur).

Il nous reste maintenant à voir l'étendue du pouvoir de décision de la Commission ou de l'Assemblée.

LES LIMITES DU POUVOIR DE DECISION DE L'ASSEMBLEE.

On serait enclin à considérer comme extrêmement larges les pouvoirs de l'Assemblée quand on tient compte de sa position suprême dans notre système constitutionnel. L'Assemblée qui réunit en son sein les deux grands pouvoirs étatiques, législatif et exécutif, semblerait avoir un pouvoir discrétionnaire absolu pour connaître des actes et agissements de l'organe exécutif qui exerce sa fonction de commis de l'Assemblée. Or, en vérité, il n'en est rien. La suprématie de l'Assemblée et sa situation privilégiée par rapport aux autres organes de l'Etat sont limitées par les principes généraux de la Constitution et, plus particulièrement, par le principe de la séparation des fonctions et des compétences.

L'Assemblée est obligée de se confiner dans la fonction qui lui est attribuée par la Constitution. Dans un Etat constitutionnel la logique même du régime implique une fonction et une compétence déterminées pour chaque organe. Comme on le sait, dans notre régime constitutionnel l'Etat est un ordre juridique à trois organes principaux. Ces trois organes sont: l'Assemblée, l'Exécutif et l'Administration, les tribunaux. Ces trois organes, bien que juridiquement indépendants dans leur domaine respectif, remplissent leurs fonctions par un travail commun basé sur une étroite collaboration. Mais dans les pays comme la Turquie qui reposent sur le principe de la souveraineté nationale la place prépondérante de sa qualité de représentant direct de la Souveraineté nationale assure à l'Assemblée Nationale le pouvoir et la possibilité de contrôle sur tous les autres organes étatiques. Le pouvoir de recevoir les requêtes et de prendre des décisions est une conséquence de ce pouvoir de haut contrôle. Mais contrôle ne signifie pas intervention et, par conséquent, il n'est pas difficile de déterminer en partant de ce principe les limites du pouvoir de l'Assemblée en ce qui concerne les pétitions. De ce point de vue il faudrait distinguer des requêtes contenant des plaintes ou des demandes celles qui ont pour objet une dénonciation ou une demande d'emploi. Il faudrait distinguer aussi les recours directs sans une décision préalable des organes compétents et ceux qui renferment un pouvoir contre les décisions définitives des autorités administratives et ju-

diciaires. En effet, dans ces différents cas, les pouvoirs de l'Assemblée ne sont pas les mêmes.

Dans le cas des recours sans décision définitive préalable la tâche de la Commission est facile. Elle aura à les envoyer aux autorités qui sont compétentes pour connaître de ces questions et signifier au requérant la réponse qu'elle recevra de ces dernières. La Commission ne joue en somme qu'un rôle d'intermédiaire. Elle n'a pas le pouvoir de critiquer, de modifier ou de rectifier la réponse faite par l'autorité compétente. Aucun doute n'est possible sur ce point. D'abord la Commission et même l'Assemblée ne peuvent prendre une décision qui va à l'encontre d'un jugement rendu par les juridictions administrative ou judiciaire et qui a acquis l'autorité de la chose jugée. En effet, selon l'art. 54 de la Constitution, l'Assemblée ne peut en aucune façon modifier ou altérer les décisions des tribunaux, ni retarder ou empêcher leur exécution. On pourrait même dire que dans les cas où une décision ayant l'autorité de la chose jugée n'existe pas l'Assemblée ne peut délibérer sur un problème du ressort d'un tribunal et qui est en litispendance de celui-ci. (Résolution No. 311 de l'Assemblée). Evidemment la remise et l'atténuation des peines prévues par l'art. 26 de la Constitution forment une exception à cette disposition.

En second lieu, la Commission ne peut annuler ni modifier une décision ou un acte de l'Administration conforme à la législation en vigueur. Une annulation ou une modification serait en même temps la modification des règles juridiques établies. La modification n'est plus un contrôle mais une intervention; or l'Assemblée ne peut intervenir dans l'Administration; elle ne peut que la contrôler; par conséquent la Commission ne peut prendre des décisions modifiant la législation établie (Résolution datée du 15 décembre 1932). La Commission ne pouvant modifier les décisions régulièrement prises par l'Administration, ne peut non plus les soumettre à la discussion de l'Assemblée.

Quant au pourvoi contre les actes définitifs des organes administratifs, si l'Assemblée le juge opportun elle peut prendre une décision de grâce. Dans le cas de pétition en forme de dénonciation la Commission peut, ou bien décider de ne pas donner suite à la demande, ou bien prendre une décision et la renvoyer par un rapport à l'Assemblée.

En résumé, en dehors des décisions prises par l'autorité compétente à la suite de la requête déposée devant l'Assemblée toutes les décisions prises par celle-ci sont de nature gracieuse. L'Assemblée reçoit les recours, non comme un tribunal ou un organe administratif, mais comme un dernier refuge du citoyen qui s'estime lésé. Et elle délibère sur cette requête en tant qu'organe suprême de contrôle des organes administratifs et exécutifs. Par conséquent les pétitions devant l'Assemblée eu égard au système juridique contemporain, ne présentent pas du point de vue juridique une garantie aussi efficace et aussi large qu'on le croit. En effet, l'utilité pratique et la conséquence juridique de la pétition — nous nous sommes efforcés de le montrer — sont limitées.

Lorsque les tribunaux judiciaires étaient le seul organe de recours on pouvait attendre une utilité d'un recours devant le souverain contre les fonctionnaires et les personnalités très influentes. Mais aujourd'hui différentes voies de recours légales, juridiques ou administratives, s'ouvrent devant le citoyen. Les conflits entre particuliers sont résolus par les tribunaux judiciaires, les conflits entre les particuliers et l'Administration sont dévolus aux juridictions administratives; celui qui se plaint d'un acte illégal d'un fonctionnaire peut utiliser les différentes sortes de recours administratifs, aller même devant le ministre. En somme, aujourd'hui le citoyen qui a subi une injustice dispose de moyens sûrs et de sanctions légales pour la faire réparer. D'autre part un moyen particulièrement fort et même parfois terrible pour inviter le Gouvernement et l'Administration à faire leur devoir, pour dénoncer les erreurs et les abus au public et aux autorités intéressées est la presse. Il est possible, par ce moyen efficace, d'attirer l'attention des autorités responsables et particulièrement celle de l'opinion publique sur la législation défectueuse ou sur des procédés qui demandent à être révisés et rectifiés. On ne voit pas par conséquent une grande utilité, du point de vue de l'efficacité juridique, au droit de recours devant l'Assemblée Nationale, organe suprême de l'Etat. Toutefois, toutes les constitutions basées sur le principe de la souveraineté nationale accordent aux citoyens ce droit et les pétitions ne pèchent pas par défaut.

L'IMPORTANCE POLITIQUE ET SOCIALE DU DROIT DE PETITION.

Malgré son utilité juridique relativement limitée le droit de pétition à l'Assemblée présente une grande importance du point de vue politique et social. D'abord les pétitions dont l'objet est une dénonciation ou une plainte peuvent mettre en mouvement le contrôle de l'Assemblée sur l'administration et le gouvernement. On peut déclencher tous les moyens de contrôle et de responsabilité du régime démocratique allant d'une simple question orale au ministre jusqu'à la motion de censure en passant par l'enquête parlementaire et l'institution de la Haute Cour. Une des raisons pour lesquelles la liste hebdomadaire des décisions de la Commission des pétitions est distribuée aux députés consiste à leur donner précisément cette possibilité de contrôle.

En second lieu les pétitions à l'Assemblée Nationale sont une soupape de sûreté du point de vue de la psychologie du peuple. La possibilité de recourir à l'Assemblée Nationale pour les citoyens qui n'ont pu obtenir leur droit par les voies légales est un remède ultime. Supprimer ce remède ou le rendre inutile ne sert qu'à pousser au désespoir les victimes d'une injustice, chose inhumaine et dangereuse pour le pays. Quelle que soit la perfection des règles juridiques régissant un pays il existe toujours des cas non prévus par la loi. Le fonctionnaire qui applique la loi peut négliger par crainte de responsabilité les normes de l'équité et de la justice; il faut admettre l'existence d'un sentiment humain, d'une justice au-dessus du droit et d'une grâce et d'une clémence au-dessus de la loi.

Enfin la pétition montre à l'Assemblée le chemin de la haute politique sociale qu'elle doit suivre; l'abondance des plaintes et des dénonciations révèle le désaccord entre les citoyens et l'Administration, la déficience des organes chargés de résoudre les conflits. D'autre part, par la voie de pétition, on peut déceler les lacunes et les imperfections des textes législatifs et attirer l'attention de l'Assemblée, organe législatif et représentant de la volonté nationale sur ces points défectueux et lui montrer les mesures à prendre et la politique à suivre.

De ce point de vue le rôle de la Commission des Pétitions