

LE FONCTIONNEMENT DES ORGANES CONSTITUTIONNELS TURCS JUSQU'AU 12 MARS 1971

Doç. Dr. M. Zafer ÜSKÜL

L'étude des rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif tels qu'ils existent pratiquement d'une part, et d'autre part, l'interprétation de la Constitution par la Cour Constitutionnelle révèlent le fonctionnement de chacun de ces organes constitutionnels.

I. LES RAPPORTS ENTRE LE POUVOIR LÉGISLATIF ET LE POUVOIR EXÉCUTIF EN PRATIQUE

Comme on le sait, la Constitution turque de 1961 institue un régime parlementaire.

Sur le plan de la pratique politique, les schémas juridiques ne peuvent cependant être regardés comme reflétant la réalité des institutions. Les exemples de décalage entre les schémas juridiques et la pratique sont abondants: juridiquement, l'Exécutif des États-Unis possède une puissance propre cependant que l'Exécutif britannique est une simple délégation des Communes: or, le Premier Ministre anglais possède une puissance plus considérable que le

President des Etat-Unis du fait qu'il dispose au Parlement d'une majorite stable et continue. Entre le regime parlementaire anglais et le regime parlementaire français ou italien, la ressemblance est purement juridique et nominale.

Du point de vue strict des rapports du legislatif et de l'executif, le professeur Vedel propose deux grandes categories:

«— d'une part, les regimes dans lesquels l'executif et le legislatif ne sont que deux branches de l'activite d'un parti politique occupant le Pouvoir, le probleme de leurs relations se ramenant alors pour une tres large part à des problemes de vie interieure du parti ou de relations entre majorite et opposition;

— d'autre part, les regimes dans lesquels, soit a raison de l'absence d'un parti majoritaire, soit en raison du manque de discipline d'un tel parti, il n'y a pas d'articulation simple entre la (ou les) Chambres et le Gouvernement. La necessaire harmonisation des actions du legislatif et des actions de l'executif se produit alors plus ou moins bien et par des procedes tres varies» (1).

Dans la deuxieme hypothese, selon M. Vedel, «le probleme des relations entre executif et legislatif acquiert une valeur autonome et reçoit des solutions variees» (2).

Le professeur Vedel divise donc, tous les regimes, qu'ils soient socialistes ou libéraux, parlementaires ou presidentiels, d'apres leur systeme de partis, en deux grandes categories.

De notre point de vue qui concerne uniquement les regimes parlementaires, le systeme de partis joue un role decisif dans le fonctionnement du regime. Suivant les termes du professeur Burdeau, «si, dans la direction du parti, et par la, de la majorite, les personnalites occupant les postes ministeriels jouissent d'une autorite incontestable, on aboutira a la formule anglaise du gouvernement de cabinet. Si au contraire, la multiplicite des partis, ou leur insuffisante discipline interdit aux ministres et à leur chef, le President du Conseil, de pretendre a une telle autorite et de

(1) VEDEL Georges, «Les rapports du legislatif et de l'executif» dans la **Revue française de science politique**, decembre 1958, no 4, p. 764.

(2) Ibid. p. 769.

l'exercer en fait, on est conduit au système français d'une hégémonie parlementaire suspendue sporadiquement par des périodes de pleins pouvoirs ministériels» (3).

La pratique du régime parlementaire en Turquie n'est pas d'un autre genre: elle se situe dans la même ligne. Curieusement, depuis 1960, la Turquie vécue dans ce court laps de temps deux périodes différentes que l'on peut faire entrer chacune dans une des grandes catégories de M. Vedel.

A. Les Gouvernements de coalition (1961—1965)

Après les élections de 1961, aucun parti politique n'a obtenu la majorité absolue. Malgré toutes les prévisions et espérances, le P.R.P. (4) n'a obtenu que 173 sièges sur 450 à l'Assemblée Nationale. Les trois partis hostiles au coup d'Etat sont plus puissants que le seul qui fait soutenu: le P.J. (5) dispose de 158 sièges, le P.R.P.N. (6) de 65 et le P.N.T. (7) de 54.

Aucun parti n'ayant donc obtenu la majorité absolue à l'Assemblée Nationale, on a eu recours aux gouvernements de coalition. Or, le gouvernement de coalition est étranger à la vie politique turque. Depuis la fondation de la République, jusqu'en 1946, un parti unique était au gouvernement et de 1946 à 1960, la Turquie a connu pratiquement un two-party system, le système d'élection majoritaire à un seul tour avec liste bloquée jouant un rôle décisif. La Turquie n'avait pas de tradition qui permettait la formation de gouvernement de coalition stable comme, par exemple, en Belgique ou en Suède, à certaines époques du moins.

Mais, cette première période présente des caractéristiques propres à la Turquie. Elle est la période qui suit le coup d'Etat et à la suite des élections d'octobre 1961, les partis hostiles au coup d'Etat ont obtenu, comme nous venons de le dire, plus de sièges que les partisans de celui-ci (!). Et l'Armée, déçue du résultat des élections n'a pas quitté le terrain de la politique.

(3) BURDEAU Georges, Traité de science politique, t. V, 2e éd., p. 414

(4) Le Parti Républicain du Peuple.

(5) Le Parti de la Justice.

(6) Le Parti Républicain du Peuple et de la Nation.

(7) Le Parti de la Nouvelle Turquie.

Les Chefs militaires ont imposé, le 24 octobre, l'élection du Général Gürsel, chef du coup d'Etat, à la présidence de la République et la formation d'un gouvernement d'union nationale sous la présidence de M. İnönü (8).

Le premier Gouvernement de coalition a été formé avec la participation du P.R.P. et P.J. sous la présidence de M. İnönü (le 21 novembre 1961).

L'accord entre les deux partis n'a pas été conclu sans mal et, en réalité, le problème n'était pas résolu: le Gouvernement réunissait paradoxalement vainqueur et victime du coup d'Etat. Le Gouvernement était condamné à l'immobilisme. Il ne subsistait que par le prestige passé de M. İnönü et la menace de l'intervention militaire en cas de rupture.

M. İnönü essaiera vainement à plusieurs reprises de consolider le Gouvernement alors qu'au Parlement, aucune des réformes importantes ne pourra être votée.

La question de l'amnistie des condamnés de l'ancien régime rendait difficile la continuation de la coalition. Bien plus, le P.J. s'affirmait de plus en plus nettement et avec un succès populaire croissant comme l'héritier de la tradition démocrate:

Il a abandonné la coalition en mai 1962 et ainsi le premier Gouvernement de coalition n'a pu vivre que pendant six mois sans avoir apporté de remède aux problèmes du pays.

À l'issue d'une crise qui a duré presque un mois, M. İnönü a formé un second Gouvernement avec les petits partis conservateurs réservés face à la scission de M. Bülükbaşı qui fonde le Parti de la Nation.

Lors des élections municipales de 1963, le P.J. obtint un succès certain sur le P.R.P., qui entraîna la démission du Gouvernement en 1963.

Encore une fois, le soin de former un Gouvernement fut confié à M. İnönü qui forma un Gouvernement minoritaire.

(8) Cumhuriyet du 25 octobre 1961.

L'eclatement, a la fin de decembre 1963, de la crise de Chypre a permis au Gouvernement de survivre pendant plus d'un an. Mais, il est vrai que le Gouvernement n'a pas donne l'impression de vouloir prendre de grands risques en attaquant les problemes importants.

Au debut de fevrier 1965, M. İnönü a ete renverse sur une question budgetaire mineure: il avait declare que si son budget n'etait pas adopte il demissionnerait. Ce fut le refus du budget de 1965 et M. İnönü presenta la demission du Gouvernement. Ce fait constituera desormais un moyen de plus de controle du Gouvernement par le Parlement, une coutume selon Laquelle un Gouvernement dont le budget est refuse doit demissionner.

Le caractere necessairement provisoire du futur Gouvernement (les elections à l'Assemblée Nationale se situent en octobre 1965) a conduit le General Gürsel a donner le pouvoir non a M. Demirel, le chef du P.J. depuis le deces du General Gümüşpala, mais à un senateur, M. Urgüplü. Celui-ci a forme le Gouvernement avec la participation de quatre partis de droite: le P.J., le P.N.T., le P.N. et le P.R.P.N..

La Turquie a donc connu, pendant quatre ans, quatre Gouvernements differents dont trois ont ete formes par M. İnönü. Pendant quatre ans, la principale tâche des Premiers Ministres a surtout consiste a tenter de consolider leurs Gouvernements. Les lois dont l'adoption avait ete prevue par la Constitution ont ete votees a temps avec beaucoup de peine.

L'une des raisons les plus importantes de cette situation consiste, a notre avis, en ce que le General Gürsel n'a pas tenu compte de l'existence, au Parlement, d'une combinaison possible des partis qui pouvait aboutir à la formation d'un Gouvernement stable. En effet, les trois partis de droite hostiles au coup d'Etat - le P.J., le P.N.T. et le P.R.P.N. - constituaient la majorite a l'Assemblée Nationale. Les militaires n'avaient confiance qu'en la personne de M. İnönü. Selon les termes du professeur Arsel, «le seul critere qui a ete pris en consideration pour la formation d'un Gouvernement n'a pas été la recherche d'une majorite possible a l'Assemblée Na-

tionale, mais «l'Armee», et on a voulu eviter qu'un personnage n'ayant pas sa faveur soit Premier Ministre» (9).

Aucun parti ne detenant une majorite parlementaire, le regime turc de 1961 a 1965 entre dans la deuxieme categorie de M. Vedel.

Dans ce cas, nous avons dit que le probleme des relations entre executif et legislatif acquerrait une valeur autonome. La solution apportee par la Constitution de 1961 est, comme nous l'avons dit, le regime parlementaire.

Cependant, on peut dire que, pendant cette premiere periode, le regime parlementaire turc n'a fonctionne «normalement», l'Armee jouant un role decisif dans la formation des gouvernements et l'opposition «majoritaire» a M. İnönü et a son parti contribuant la chute de ceux-ci.

Les elections legislatives de 1965 changent l'equilibre des forces et, par la, le fonctionnement du regime.

B. Le Gouvernement du Parti de la Justice

Le P. J. a remporte une victoire incontestable en obtenant 52,7 % des suffrages et 240 sieges sur 450 au lieu de 158 en 1961. La majorite absolue appartient dors et deja au P.J..

Le plus grand des partis d'oppositions etait le P.R.P. avec 134 sieges a l'Assemblee Nationale.

Les quatre petits partis ont reussi a obtenir 76 sieges grace au systeme electoral. Ils sont moins qu'auparavant un element d'equilibre. Ils n'ont reçu en tout que 15 % des suffrages au lieu de pres de 30 % en 1961.

Raradoxalement, on a vu le General Gürsel, auteur du coup d'Etat contre Menderes, confier le Pouvoir a l'heritier moral et politique de ce dernier: M. Demirel est appele a former le Gouvernement fin octobre 1965.

La condition de la possession par un parti d'une majorite au sein de l'Assemblee Nationale etant realisee, il restait a savoir si

(9) ARSEL İlhan, «Bağımsız Başbakan», dans Cumhuriyet du 20 fevrier 1965.

une cohésion et une discipline existait au sein du parti, pour qu'un parlementarisme à l'anglais puisse s'instaurer en Turquie. Mais une troisième condition s'imposait au parti majoritaire: il fallait qu'il se fasse accepter par l'Armée dans la forme comme dans le fond.

Si on analyse le rôle de l'Armée dans la vie politique turque, on verra que M. Demirel a largement réussi à gagner au moins la majorité modérée de l'Armée et celle-ci n'a pas posé beaucoup de problèmes à son Gouvernement.

À la première question, on peut répondre que, de 1965 à 1969, M. Demirel a réussi, malgré l'existence au sein de son parti d'un groupe assez important d'extrémistes de droite, à faire régner une discipline et une cohésion nécessaires pour appliquer sa politique sans grande difficulté.

Nous avons assisté pendant cette période à l'unification du pouvoir: l'exécutif et le législatif n'ont été que deux branches de l'activité du P.J. occupant le pouvoir.

Pendant cette période, le Gouvernement, en fait les dirigeants du P.J., a été le véritable moteur du régime.

D'après les critères du professeur Vedel, on peut classer le régime turc de cette période dans la première grande catégorie.

Le problème des relations du Gouvernement et du Parlement s'est ramené à des problèmes de relations entre majorité et minorité.

Comme on le sait, à la suite de l'expérience de la période démocratique, les Constituants avaient voulu éviter la «dictature» de la majorité sur la minorité. Dans ce but, ils avaient constitutionnalisé certaines dispositions qui figurent généralement dans les règlements intérieurs des Assemblées telles que la disposition concernant la composition des bureaux des Assemblées, le mécanisme de la motion d'interpellation, etc...

L'opposition à l'Assemblée Nationale a très souvent utilisé la motion d'interpellation dans des buts variés. La motion d'interpellation est, en fait, un moyen de contrôle du Gouvernement par le Parlement. Mais elle a été utilisée pour empêcher l'adoption de cer-

taines lois par le Parlement. En effet, lorsqu'une motion d'interpellation est déposée, avant la discussion de l'ordre du jour, on discute d'abord sur l'inscription de la motion d'interpellation à l'ordre du jour. Et, quand, l'ordre du jour comporte un projet de loi dont l'adoption n'est pas désirée par l'opposition, celle-ci dépose une motion d'interpellation de plusieurs centaines de pages dont la lecture effectuée avec une lenteur calculée ne permet plus de disposer du temps matériellement nécessaire à la discussion du projet de loi.

C'est ainsi que l'opposition a empêché, durant toute la deuxième législature, l'adoption du projet de loi appelé «projet de loi concernant les droits fondamentaux» qui visait la restriction des principaux droits de l'individu.

La motion d'interpellation a été utilisée même pour prendre la parole. Un des députés du Parti Ouvrier de la Turquie, M. Çetin Altan, avait demandé la parole pour cinq minutes, pour s'exprimer sur un projet qui n'était pas inscrit à l'ordre du jour. Le président du bureau de l'Assemblée Nationale la lui ayant refusée, M. Altan déposa une motion d'interpellation et obtint ainsi le temps qu'il désirait (10).

D'un autre côté, les Constituants avaient voulu éviter que les présidents des Assemblées ne deviennent un élément empêchant l'opposition de s'exprimer au Parlement et, dans ce but, la Constitution interdit la désignation des candidats aux présidences des Assemblées par les groupes des partis politiques (art. 84). Cette disposition a rendu difficile l'élection des présidents des Assemblées du fait que la discipline de parti ne fonctionne pas dans ce cas et que les groupes des partis politiques ne peuvent pas imposer aux membres de leurs partis de voter en faveur d'un candidat qu'ils proposeraient pour la présidence d'une Assemblée. Tout au long du mois de novembre 1970, la non-élection des présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat a failli provoquer une crise politique importante.

Ajoutons à tout cela qu'en Turquie, les relations entre la majorité et l'opposition ne se situent pas uniquement sur le plan des

(10) ALTAN Çetin, «Ben milletvekili iken», dans **Devrim** du 24 novembre 1970.

idees. Un langage vulgaire est tres souvent utilise par les parlementaires et les bagarres au sein du Parlement ne sont pas rares. Il est tres souvent arrive que des parlementaires aient du etre hospitalises a la suite des discussions se terminant par les pugilats.

Il est bien evident que, dans ces conditions, le Parlement n'a travaille normalement et, de fait, les parlementaires ont perdu tout prestige aux yeux de l'opinion turque et une grande partie des intellectuels turcs se demandaient si c'etait vraiment un regime democratique qui etait en vigueur en Turquie.

Les elections a l'Assemblee Nationale de 1969 n'a pas change la composition de la majorite et le mauvais fonctionnement du Parlement n'a pas cesse de continuer.

C'est dans ces conditions que les militaires ont intervencu encore une fois dans la vie politique turque le 12 mars 1971.

II. L'INFLUENCE POLITIQUE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Si on analyse les pouvoirs publics tels qu'ils sont amenes par la Constitution de 1961 (11), on pressentira que la Cour Constitutionnelle turque est l'une des institutions les plus importantes, sinon la plus importante du systeme etabli par la Constitution.

Nous essayeront de donner une vue d'ensemble systematique de la Cour Constitutionnelle embrassant a la fois les conceptions juridiques de celle-ci et leurs repercussions sur le fonctionnement du regime.

La Cour Constitutionnelle etant un organe juridictionnel n'a theoriquement aucun role politique a jouer; sa competence se limite au controle de la constitutionnalite des lois et des reglements interieurs des Assemblees. Neanmoins, la conception meme qu'elle se fait du Droit la conduit a une interpretation tres libre des dispositions constitutionnelles et influe par la meme sur le regime.

(11) V. ÜSKÜL Zafer, **Le regime turc institue par la Constitution de 1961**. These de doctorat polycopiee.

A. La Conception generale du Droit de la Cour Constitutionnelle

Aux termes de l'article 147 de la Constitution, la Cour Constitutionnelle est chargee de controler la constitutionnalite des lois et des reglements interieurs des Assemblees.

Dans sa conception, la Cour Constitutionnelle ne considere pas que son controle se limite a la constitutionnalite au sens strict, mais le fait egalement porter sur la conformite des lois au «Droit».

C'est ainsi qu'elle precise dans un arret de 1964 que «nos lois **avant** d'etre conformes aux dispositions de la Constitution, doivent etre conformes aux principes de Droit connus et adoptes dans tous les pays civilises» (12), et que, dans un arret posterieur, elle definit l'Etat de droit comme etant l'Etat qui se conforme dans tous ses actes au Droit et a la Constitution (13).

On voit par la que la Cour Constitutionnelle etablit de la façon suivante la hierarchie des normes juridiques:

- 1 . les principes fondamentaux du Droit
- 2 . la Constitution
- 3 . la loi

Dans son activite legislative, le Parlement devra respecter cette hierarchie. Non seulement il est lie par la Constitution, mais il est encore et avant tout lie «dans sa competence legislative par les principes fondamentaux du Droit» (14); et la competence de la Cour Constitutionnelle s'etendra au controle de la conformite des lois a ces principes, y compris les lois de revision constitutionnelle.

La Cour Constitutionnelle turque se rapproche beaucoup de la Cour Constitutionnelle allemande et de la Cour Supreme des Etat-Unis.

La Cour Constitutionnelle allemande exprime, en effet, dans un de ses arrêts que «le droit constitutionnel n'est pas constitue seulement par certaines idees directrices mais aussi par certains

(12) Arret n. 1964/76, J.O. du 28.4.1965.

(13) Arret n. 1966/40, J.O. du 27.12.1967.

(14) Arret n. 1964/71, Revue des arrêts, n. 2, p. 265.

principes generaux que le legislature n'a pas concretise dans une regie positive» (15). Et elle va encore plus loin, comme la Cour Constitutionnelle turque, car elle juge les lois non seulement d'apres les idees directrices et les principes de base de la Constitution, mais encore elle verifie si la loi et meme la norme constitutionnelle est conforme au droit supra positif (16). Dans un de ses arrêts, elle «recommet indirectement l'existence d'un droit supra positif qui lierait meme le legislature constituant» (17).

Nous constatons aussi, avec le professeur Burdeau que «les Cours americaines, loin de s'en tenir au texte de la Constitution, cherchent a legitimer leurs arrêts par reference a des principes superieurs a la Constitution elle-meme» (18).

Nous possedons peu precision sur ce que la Cour Constitutionnelle turque considere comme principe fondamentaux du Droit. La Constitution en formule un certain nombre: principes de la souverainete nationale, de fidelite au kemalisme, d'egalite, de propriete, de surete, etc... Mais aux yeux de la Cour Constitutionnelle, elle ne les formule pas tous, comme temoigne l'arret precite suivant lequel l'Etat de droit est celui qui conforme «**au Droit** et à la Constitution».

Nous savons seulement que ces principes fondamentaux sont «connus et adoptes par tous les pays civilises» et que par pays civilises, la Cour Constitutionnelle entend les pays occidentaux.

Cependant, dans certains arrêts, elle en a mentionne quelques uns: la loi doit contenir «des normes reglementant l'avenir dans l'interet public, abstraites, non personnelles; des normes qui ne suppriment pas les droits acquis avant la publication de la loi» (19).

Quoi qu'il en soit, les principes fondamentaux du Droit qui ne sont pas exprimes par la Constitution devront etre degages par la

(15) BUERSTEDDE Wilhelm, «La Cour Constitutionnelle de la Republique Federale Allemande», dans la **Revue Internationale de droit compare**, janvier-mars 1957, pp. 69-70.

(16) **Ibid.** p. 69-70.

(17) **Ibid.** p. 69-70.

(18) BURDEAU Georges, **Traite...**, t. IV, p. 481.

(19) Arret n. 1965/13, cite par Esen, **Anayasa Mahkemesine göre Türk anayasa hukuku anlayışı**, p. 45.

Cour Constitutionnelle. Et ainsi, par le biais de ces principes, la compétence réelle de la Cour Constitutionnelle excède la compétence formelle qui lui est attribuée par la Constitution. D'autant plus que, par ailleurs, sa conception de la loi est très large.

Pour elle, ne sont pas seules lois les textes votés par le Parlement. Il existe des règlements d'administration publique qui ont valeur de loi tels quelques anciens règlements antérieurs à la fondation de la République en 1924 et qui sont encore en vigueur. Aussi, sous la Constitution de 1961, les règlements d'administration publique pris par le Gouvernement dans les cas où il tient sa compétence de la Constitution, ont valeur de loi. C'est ainsi que la Cour Constitutionnelle a décidé qu'un règlement concernant un accord d'application d'une convention internationale a valeur de loi (20). En effet, l'article 65/3 de la Constitution précise les accords internationaux qui ne nécessitent pas, pour leur adoption, un vote du Parlement.

Nous ne connaissons pas encore si la Cour Constitutionnelle se juge compétente pour contrôler les règlements d'administrations publiques qui ont valeur de loi.

De ce qui précède, il ressort à l'évidence que la Cour Constitutionnelle rejette toute doctrine s'appartenant au positivisme juridique. Il est plus difficile de dire si sa conception du Droit peut se rattacher aux doctrines de Droit naturel ou aux doctrines sociologiques.

Des rapprochements peuvent être faits avec certaines doctrines sociologiques.

La notion de loi, telle qu'elle apparaît dans les arrêts précités, rejoint la distinction opérée par Duguit entre la loi entendue au sens matériel et la loi entendue au sens formel.

Par ailleurs, comme nous le constaterons plus loin, dans son interprétation du texte même de la Constitution, la Cour Constitutionnelle distingue les dispositions qui expriment le Droit de celle

(20) Arrêt n. 1965/12, J.O. du 24.12.1965. Il s'agit l'arrêt de la Cour Constitutionnelle concernant la loi d'habilitation du Gouvernement pour la conclusion, la promulgation et la publication des conventions internationales (Loi n. 224 du 31.5.1963).

qui n'instituent qu'une procedure. On ne peut manquer, la aussi, de songer aux «regies normatives» et aux «regles constructives» du meme auteur.

De meme enfin, et surtout, la hierarchie des normes de la Cour Constitutionnelle correspond a celle de Duguit qui plaçait en tete «les principes superieurs du Droit» (21).

Ces divers rapprochements avec l'un des maîtres des doctrines sociologiques nous paraissent particulierement suggestifs. Nous ne voulons neanmoins pas dire que la Cour Constitutionnelle turque adopte la doctrine de Duguit. Nous voulons simplement marquer que ces rapprochements incitent a penser que la conception generale du Droit de la Cour Constitutionnelle pourrait se rattacher aux doctrines sociologiques. Il serait cependant temeraire d'etre tout a fait affirmatif, car la vraie question est de savoir quelle est, dans l'esprit de la Cour Constitutionnelle, la source des principes fondamentaux du Droit. Derivent-ils d'une loi immanente ou sont-ils un produit spontane de la vie en societe, variable suivant les sentiments et les croyances des individus?

Pour donner une reponse valable il faudra attendre de nouveaux arrêts de la Cour Constitutionnelle.

Par l'heure nous n'avons que deux certitude: d'une part, le rejet de tout positivisme juridique et d'autre part, l'affirmation que l'Etat ne cree pas le droit et lui est soumis.

Ces vues generatees exposees, nous pouvons entreprendre dans les sections suivantes, l'etude plus detaillee de la competence reelle de la Cour Constitutionnelle.

B. La protection du regime etabli par la Constitution

De la Constitution se degage une philosophie sociale, juridique, politique. La Cour Constitutionnelle estime que, plus encore que la lettre, il lui appartient de faire respecter cet «esprit» de la Constitution, et elle veillera, en consequence, à proteger le regime etabli contre les entreprises qui tenteraient, pour l'ebanler, d'utiliser les institutions constitutionnelle dans un esprit contraire.

(21) DUGUIT, Traite de droit constitutionnel, t. 2, p. 182. PEISER G., «L'oeuvre de Duguit», cours de DES de droit public, Grenoble, 1966/1967, non publie

Ces entreprises peuvent provenir des individus, des partis politiques et du pouvoir constituant institue lui-meme.

a. La protection du regime etabli contre les entreprises du pouvoir constituant institue

La Cour Constitutionnelle turque a eu l'occasion d'interpreter l'article 155 de la Constitution qui prevoit la revision de la Constitution. Sur la demande du P.O.T. la Cour Constitutionnelle devait apprecier la constitutionnalite des articles 141/1 et 142/1 du code penal.

La Cour Constitutionnelle estime que, en vertu de l'article 155 de la Constitution, seules sont permises les revisions qui participent de la meme philosophie que celle selon laquelle. les institutions sont etablies: «on ne peut penser que l'Assemblee Constituante qui a redige cet article et la Nation qui l'a adopte (...) ont prevu l'abrogation de la Constitution et de l'Etat de droit (...) et l'institutions des regimes qui sont ses oppeses. Le fait que l'article 155 est adopte pour proceder a des revisions conformes a l'esprit de la Constitution pour amener la societe turque a un niveau plus eleve de civilisation est une realite sans discssion. Il n'est pas possible de penserqu'en vertu de l'article 155 on puisse atteindre des buts visant au recul de la societe turque, a l'aneantissement des droits et libertes fondamentaux et du principe de l'Etat de droit, en un mot visant a supprimer l'essence de la Constitution de 1961 ...» (22).

Le principe, pose, il restait savoir si la Cour Constitutionnelle se jugerait competente pour controler les lois de revision constitutionnelle. La Constitution est en effet muette sur cette question.

L'occasion s'en est presentee sur la demande, du P.O.T., d'annulation de la loi de revision constitutionnelle du 6.11.1989, no 1188. Le P.O.T. estimait d'une part que le pouvoir constituant institue n'avait pas suivi la procedure prevue par l'article 155 et d'autre part que la revision n'etait pas conforme a l'esprit et au Preambule de la Constitution.

La Cour Constitutionnelle fournit une reponse positive. Elle a decide a:

(22) Arret n. 1965/40, J.O. du 25 juillet 1967.

1. la possibilite par la Cour Constitutionnelle de controler la loi en cause du point de vue formel ...

2. la possibilite de cotroler la meme loi du point de vue du fond (23).

La justification de cette decision est fournit dans le meme arret: Chaque Constitution contient d'une part des principes generaux et d'autre part des norme qui consiste en application de ces principes. Si une norme de procedure est revisee et si la revision est en contradiction avec les principes generaux prevus par la Constitution, la Cour Constitutionnelle a le pouvoir d'annuler cette revision.

Comme on le voit, bien qu'elle attribue quant il s'agit du controle de la constitutionnalite des lois ordinaires, une egale valeur a tous les articles de la Constitution (24), la Cour Constitutionnelle distingue, parmi les dispositions constitutionnelles entre celles qui expriment le droit superieur et celle qui n'instituent qu'une procedure (25).

Nous pouvons rapprocher la distinction operee par la Cour Constitutionnelle turque de celle de Duguit.

Duguit distingue, en effet, les regies normatives et les regies constructives. Pour lui, la regie normative est un imperatif independant de la volonte des gouvernants et s'imposant a eux alors que le role de la regie consructive consiste a formuler le mode et l'intensite de la contrainte, en d'autres termes, a creer des voies de droit faisant intervenir un deteneur de la force pour assurer la realisation de la regie normative (26).

Nous croyons que la Cour Constitutionnelle turque estime que le pouvoir constituant institue n'est pas competent pour reviser les regies normatives consacrees par la Constitution.

Pourtant, entre les dispositions de la Constitution une delimitation precise entre celle qui expriment des «regies normatives» et

(23) Arret n. 1970/31, Revue des Arrets, n. 8, pp. 315-316.

(24) Arret n. 1963/23, cite par Azgur, Anayasa Nizamı, p. 73.

(25) Nous constatons que la Cour Supreme des Etat-Unis a procede a la meme distinction surtout dans ses arrets de 1901 à 1918, cf. BURDEAU, Traite..., t. IV, note 47, pp. 443-444.

(26) DUGUIT, op. cit., t. I, p. 106 et sui., ed de 1927; PEISER G., cours cite.

celles qui edictent des «regles constructives» est evidemment tres difficile a operer. Cette tache incombe a la Cour Constitutionnelle qui n'a pas encore fournit les criteres d'une telle delimitation.

b. La protection du regime contre les partis politiques

La Constitution turque de 1961 pose le principe selon lequel les partis politiques doivent respecter le regime etabli par la Constitution (art. 57/1). La sanction en est la dissolution.

La Cour Constitutionnelle, dans son arret concernant les articles 141/1 et 142/1 du code penal, a eu l'occasion de preciser les activites qui sont incompatibles avec les principes enonces par la Constitution et de determiner les partis politiques qui, ayant de telles activites, doivent etre dissous en vertu de l'article 57.

Il s'agit des activites communistes, anarchistes et fascistes.

Un parti dont le but est d'instaurer le regime communiste, qui se livre a la propagande communiste doit etre dissous. Car, «le systeme communiste a pour but de prendre le pouvoir par la revolution et de realiser la domination du proletariat par la force, de supprimer les autres classe et l'ordre democratique, social et economique pour instituer son propre ordre» (le meme arret de la Cour).

La Cour Constitutionnelle s'attache avant tout aux buts que les partis pensent pouvoir atteindre par leur action politique: «il est une realite que les associations (27) qui, meme au debut de leur action politique, n'ont pas pour but immediat de prendre le pouvoir par la revolution mais d'utiliser les institutions de l'ordre existant pour instituer le regime communiste, seront amenees par la force des choses a user de la violence» (le meme arret).

Le communisme est donc interdit, parce qu'il contrevient a certaines dispositions de la Constitution.

Tout d'abord, il est inconciliable avec les termes de l'article 2 et du Preambule.

(27) Il s'agit en effet des associations, mais le code penal date d'avant la Constitution de 1961 et le meme raisonnement est valable aussi pour les partis politiques.

Ensuite, il n'est pas conforme à l'article 4 qui consacre la souveraineté nationale, à l'article 12 qui concerne l'égalité; enfin à l'article 57 relatif aux partis politiques.

Un parti qui a pour but d'instituer l'anarchisme est également inconstitutionnel: «il est clair que l'interdiction de l'anarchisme qui ne se concilie pas du tout avec l'ordre de l'Etat de droit démocratique et qui vise le renversement complet de la Constitution, est conforme à la Constitution et tend à la protéger» (le même arrêt).

De même, un parti fasciste est, lui aussi, anticonstitutionnel. D'après la Cour Constitutionnelle, les articles 141/3 et 141/2 du code pénal condamnent conformément à la Constitution les principes fascistes.

Nous pensons qu'un parti, même s'il ne préconise pas l'usage de la violence, sera dissous par la Cour Constitutionnelle si son intention, même dissimulée, est d'instituer l'un de ces régimes.

Étant donné que l'arrêt de la Cour Constitutionnelle cite plus haut ne concernait les partis politiques qu'indirectement, nous n'avons pu relever que peu d'éléments concernant la protection du régime contre les partis politiques. Nous constatons néanmoins une ressemblance frappante entre la prise de position de la Cour de Karlsruhe et la Cour Constitutionnelle turque. En effet, le Tribunal Constitutionnel allemand a, lui aussi, condamné les politiques communiste et fasciste et a dissous la Sozialistische Reichspartei et la Kommunistische Deutschlands (28).

c. La protection du régime contre les individus

La sécurité de l'Etat peut aussi bien être mise en danger par les individus. On peut penser que le droit pénal suffit à lutter contre cette infraction. Et en effet, la Cour Constitutionnelle turque n'est pas compétente pour réprimer les infractions commises par les individus contre le régime. Néanmoins, elle joue un rôle très important, en interprétant les motifs pour lesquels la loi peut restreindre même amplement les droits et libertés de l'individu

(28) Cf. PEISER G., «L'institutionnalisation des partis politiques dans la République Fédérale Allemande», dans la **Revue du Droit public**, 1959, pp. 639 à 698.

C. La Garantie de la suprématie de la Constitution

La Constitution est la loi suprême dans l'ordonnement juridique. Garantir le respect de la Constitution constitue la principale tâche de la Cour Constitutionnelle.

La Constitution prévoit, à cet effet, des voies de recours devant la Cour Constitutionnelle: recours par voie d'action et par voie d'exception.

Dans l'exercice de sa compétence, la Cour Constitutionnelle a consacré, elle aussi, la suprématie de la Constitution sur la loi: «les dispositions de la Constitution, soit qu'elles expriment une idée d'une façon très détaillée, soit qu'elles posent les grandes lignes d'un principe, sont de la même qualité du point de vue de la valeur et de l'effet. Ce sont les règles fondamentales de droit. Aucune disposition d'aucune loi ne peut être contraire à ces règles» (29).

Seulement, la disposition législative qui est contraire à la Constitution n'est pas dépourvue de la validité jusqu'à ce que la Cour Constitutionnelle ait constaté la contradiction entre la disposition de la loi et la Constitution et l'annule. La Cour Constitutionnelle ne fait qu'appliquer le principe fondamental du respect des droits acquis,

Au sujet des demandes d'annulation présentées par les personnes ou institutions ayant la qualité, la Cour procède à un examen préalable: elle examine si le demandeur a qualité, si la demande entre dans sa compétence et si le procès est intenté dans le délai prévu.

Si, au cours de l'examen au fond, la Cour juge anticonstitutionnelle certaines dispositions de la loi et si leur annulation est sans influence sur le reste des dispositions comme loi, elle n'annule que les dispositions jugées anticonstitutionnelles.

Si au contraire, le reste des dispositions est lié à celles jugées anticonstitutionnelles, la Cour Constitutionnelle annule la loi dans sa totalité.

(29) Arrêt n. 1963/123, cité par AZGUR, op. cit., p. 72-73.

Dans le premier cas, il arrive que lorsque la Cour Constitutionnelle n'annule qu'une partie des dispositions de la loi qui lui est deferee, on se trouve alors en presence d'une loi qui est tout autre que celle votee par le Parlement.

L'exemple frappant est celui de la loi electoral du 20 mars 1968. La loi instituait le systeme de Hondt avec barrage. La Cour Constitutionnelle a annule les dispositions relatives au barrage au motif qu'elles sont incompatibles avec le principe de l'Etat de droit democratique, qu'elles contredisent les termes de l'article 55 relatif aux droits d'election et d'eligibilite, qu'elles sont incompatibles avec le principe d'egalite des suffrages ainsi qu'avec le principe de pluralite des partis (30). La Cour Constitutionnelle a ainsi cree un systeme electoral different de celui adopte par le Parlement.

Il en resulte qu'apres l'annulation de certaines dispositions de la loi, ce n'est plus une loi votee par le Parlement qui est elaboree par la Cour Constitutionnelle. Il s'ensuit que le principe de la separation des pouvoirs est mis en echec par la Cour Constitutionnelle, celle-ci empiétant sur le domaine du pouvoir legislatif.

On peut objecter que le Parlement a toujours la possibilite de voter une nouvelle loi, conforme cette-fois-ci a la Constitution. Ceci est vrai mais n'empeche pas le texte cree par la Cour Constitutionnelle de rester en vigueur au moins jusqu'a ce que le Parlement ait statue a nouveau sur le meme sujet.

Dans les cas de demandes formulees par les tribunaux, la Cour Constitutionnelle, apres avoir procede a un examen prealable, statue sur la compatibilite des regies en cause sans se preoccuper du litige a propos duquel la question de constitutionnalite a ete soulevee.

Si elle juge la regle anticonstitutionnelle, elle peut ou proceder a son annulation ou decider sa non application a l' espee consideree.

D. La Garantie des droits et libertes de l'individu

La Constitution de 1961 a consacre une large place aux droits et libertes de l'individu. Apres les avoir consacres, la Constitution

(30) Arret n. 1968/15, J.O. du 24.10.1968.

a pose des limites au législateur pour qu'il ne puisse les supprimer sous prétexte de les restreindre.

La Cour Constitutionnelle a justement pour tâche de contrôler la constitutionnalité des lois restreignant les droits de l'individu. Elle est le garant des droits de l'individu.

Nous n'analyseront pas ici les arrêts de la Cour Constitutionnelle concernant les droits et libertés de l'individu.

Nous désirons attirer l'attention sur un fait qui nous paraît important: la Cour Constitutionnelle fait toujours allusion à un équilibre qui doit être réalisé par la loi entre l'intérêt de l'individu dans l'utilisation de ses droits et l'intérêt de la société.

Dans son arrêt relatif à la loi du 5.3.1962 qui restreint le droit de la pensée du fait qu'elle condamne les actes déshonorant «la révolution de 27 mai» et les décisions des juges condamnant les membres du P.D., la Cour Constitutionnelle estime que «comme les autres droits et libertés, la liberté de la pensée et de l'opinion ne peut être considérée comme une liberté absolue et illimitée permettant des attitudes irresponsables. Il faut l'accorder avec les nécessités de la vie en société et de l'ordre démocratique et il faut tenir en équilibre la liberté de la pensée et de l'opinion et la vie communautaire» (31).

Dans un autre arrêt concernant la disposition qui définit l'«ouvrier» de la loi du travail, la Cour Constitutionnelle estime aussi qu'il doit exister un équilibre entre le principe de justice sociale et les droits et libertés de l'individu: «il faut admettre que le principe de justice sociale limite les principes relatifs aux droits et libertés et vice-versa» (32).

Un auteur a pu soutenir (33) que la cour Constitutionnelle turque adopte une notion de la loi (qui formule des règles juridiques) proche de la notion du droit de Ihering pour qui le droit est la recherche d'un équilibre entre les intérêts individuels et les intérêts sociaux (34)

(31) Arrêt n. 1963/83, J.O. du 9 juillet 1963.

(32) Arrêt cité par AZGUR, op. cit. p. 81.

(33) ESEN B.N., *Anayasa Mahkemesine göre...*, p. 42.

(34) Cf. IHERING R. von, *devolution du droit (Zweck im Recht)*.

La Cour Constitutionnelle turque attache beaucoup d'importance a ce necessaire equilibre et examine toujours si la loi le realise.

E. Le Renforcement du pouvoir executif

Bein que la Constitution institue une «fonction executive» faible, dependant du pouvoir legislatif, la Cour Constitutionnelle interprete les dispositions de la Constitution d'une maniere qui elargit le domain d'action du pouvoir executif .

La Cour Constitutionnelle constate, en effet, que la Constitution attribue a l'organe executif le droit d'elaborer des reglements d'administration publique (art. 107) et des reglements (art. 113). Elle estime ensuite qu'«ril est conforme aux principes de droit administratif que l'executif edicte des reglements a caractere general, conformement aux directives de la loi» (35). Penser le contraire, pour la Cour Constitutionnelle, c'est enfermer l'executif dans un cadre tres serre dans lequel il ne peut fonctionner. Ceci est contraire au but et a l'exprit de la Constitution et est incompatible avec les necessites de la fonction administrative.

D'un autre cote, la Cour Constitutionnelle interprete l'interdiction de la delegation du pouvior d'une façon qui elargit le domaine reglementaire du pouvoir executif.

La Cour Constitutionnelle estime qu'en donnant competence au Gouvernement d'edicter des reglements dans des domaines qui sont du ressort du Parlement, le pouvoir legislatif ne fait qu'exercer sa competence legislative. Il ne delegue donc pas son pouvoir legislatif.

L'arret de la Cour Constitutionnelle permet donc simplement une extention de la competence reglementaire du Gouvernement. La Cour Constitutionnelle adopte ainsi la position du professeur Vedel sur l'application de Particle 38 de la Constitution française de 1958 (36).

(35) Arret n. 1963/9, J.O. du 11.5.1963.

(36) «Les ordonnances de l'article 38 sont prises en vertu d'une extention de la competence reglementaire et non en vertu d'une delegation de competence legislative», VEDEL, **Droit amdinistratif**, p. 184.

Neanmoins, la loi ne peut pas elargir la competence reglementaire du Gouvernement dans tous les domaines: si la reglementation d'un domaine presente un caractere d'urgence et requiert une connaissance economique et technique, la loi, en traçant un cadre et en precisant le but, peut attribuer au Gouvernement le droit d'edicter des reglements dans ce domaine.

A la suite de ce bref expose, nous constatons qu'en dotant l'executif des pouvoirs dont il a besoin pour son fonctionnement, la Cour Constitutionnelle a largement contribue au bon fonctionnement du regime parlementaire en Turquie.

Conclusion

Le controle qu'elle exerce entraine fatalement la Cour Constitutionnelle sur le terrain politique.

Nous avons note qu'elle fait appel a des principes fondamentaux du Droit qu'elle considere comme des normes supra-constitutionnelles qu'elle meme formule lorsqu'elles ne l'ont pas ete par la Constitution. Ce faisant, elle depasse les limites d'une strict fonction juridictionnelle. Nous voulons dire qu'elle ne se borne pas a une simple confrontation de la loi ou des reglements des Assemblees avec la Constitution, mais qu'elle joue un rôle de «constituant complementaire». Elle ajoute a operer, de ce fait, un choix politique.

Ce choix politique s'impose a elle meme lorsqu'elle interprete les dispositions de la Constitution. Interet public, ordre public, democratie, etc.. sont des termes dont le sens peut varier suivant les conception politiques de l'interprete. Il est vrai que la Cour Constitutionnelle fait tres souvent appel aux debats de l'Assemblee Constituante et aux declarations des portes-paroles de la commission constitutionnelle de cette Assemblee, pour rechercher le sens d'une disposition de la Constitution. Mais ceci ne signifie pas qu'elle s'estime liee par le texte, meme lorsqu'il a pu etre explicite par les travaux preparatoires, puisque, comme nous l'avons signale, elle rejette tout positivisme juridique et admet l'existence des normes supra-constitutionnelles. Elle demeure tres libre dans son interpretation.

Neanmoins, celle-ci n'est pas arbitraire, car elle ne doit pas etre en contradiction avec ces principes fondamentaux du Droit que la Cour Constitutionnelle degage de la philosophic social et politique qui est a la base du regime. Elle est donc amenee a penetrer ainsi dans le domaine politique.

En fait, jusqu'a la date par laquelle nous avons limitee notre expose, on peut constater qu'elle est bien reste, en toute conformite avec les idees des Constituants de 1961, le gardien de la Constitution.

Mais le temps ecoule depuis son installation est trop court pour nous permettre de prevoir l'attitude qu'elle adoptera dans l'avenir.

Au terme de cette courte etude, nous concluerons que le role de la Cour Constitutionnelle nous apparaît capital pour l'avenir du regime de la Turquie.

Quoi qu'organe juridictionnel, elle prend bien place parmi les forces politique du pays.