

AVANT-PROPOS

LA 27ÈME LÉGISLATURE DU POINT DE VUE DU DROIT CONSTITUTIONNEL ET DE LA SCIENCE POLITIQUE

Adoptée le 16 avril 2017 par vote populaire, la révision constitutionnelle de 1982 est entrée en vigueur à la suite des élections législatives et présidentielles du 24 juin 2018 et a été appliquée pendant cinq ans.

I.- CE QUI DEVRAIT ÊTRE ET CE QUI EST

La 27e Assemblée législative, qui a été élue le 24 juin 2018 et a terminé son mandat le 14 mai 2023, occupe une place unique dans l'évolution constitutionnelle et politique de l'Empire ottoman et de la République de Turquie.

La révision constitutionnelle adoptée le 16 avril 2017 à la suite du référendum constitutionnel est entrée en vigueur au début de la 27e législature de la Grande Assemblée nationale de Turquie, le 9 juillet 2018. À cet égard, **ce qui devait se passer** était clair : la mise en œuvre des dispositions de la Constitution.

En revanche, la manière et l'étendue de sa mise en œuvre n'étaient pas claires. Par conséquent, ce qui était connu, c'était les **DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION** en vigueur ; ce qui était inconnu, c'était la manière dont la mise en œuvre se ferait sous l'angle de la **SCIENCE POLITIQUE**. En conséquence, la question de savoir dans quelle mesure ce qui aurait dû se produire a été réalisé ou celle de savoir ce qui s'est produit, ne pouvait être abordée qu'après la fin de la 27e législature.

Du point de vue de la Constitution, les pouvoirs de la Grande Assemblée nationale de Turquie peuvent être classés en 6 catégories dans le cadre de l'article 87 :

- Élaborer, amender et abroger les lois ;
- Discuter et approuver les projets de budgets et de lois de règlement ;
- Autoriser l'émission de monnaie et déclarer la guerre ;
- Approuver la ratification des conventions internationales ;

- Proclamer, moyennant une décision prise à la majorité des trois cinquièmes du nombre total des membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie, l'amnistie générale ou particulière ;

- Faire usage des attributions et exercer les pouvoirs qui lui sont confiés par les autres articles de la Constitution.

L'avant-propos sera limité à la loi, laquelle est l'une des compétences principales du Parlement.

II.- LA LOI

Le pouvoir législatif, qui est un pouvoir fondamental et général, « ne peut pas être délégué » (art. 7). La loi est par définition abstraite, impersonnelle et générale. Les critères de conformité à la lettre et à l'esprit de la Constitution et d'intérêt public, la prévisibilité, l'accessibilité et l'intelligibilité sont les caractéristiques qui déterminent la loi. Dans quelle mesure ces principes, caractéristiques et qualités ont-ils été observés au cours de la 27^e législature ?

1) Qualité et quantité : La première remarque concerne la contradiction entre la quantité et la qualité. Les lois de la 27^{ème} législature, bien que numériquement élevées, sont qualitativement problématiques en termes de respect des exigences minimales d'une norme légale :

- Le nombre élevé est la caractéristique qui détermine la quantité : 7145 (première loi) et 7454 (dernière loi) ; au total, 310 lois ont été promulguées (voir ci-dessous rubrique Actualités constitutionnelles : Annexe 1 sur le bilan législatif).

- Du point de vue de la qualité, les problèmes qui émergent au cours de la phase de l'initiative, en termes de style législatif et d'exigences de contenu, affectent également les discussions en commission et en séance plénière. Les difficultés rencontrées dans le processus législatif se reflètent parfois dans les suites de la décision de la Cour constitutionnelle.

2) L'initiative législative et sa mise en œuvre : Malgré la formule retenue à l'article 87/1 en vertu de laquelle le Parlement dispose d'un pouvoir exclusif en matière d'initiative législative (« les députés ont l'initiative législative »), ce pouvoir est de facto exercé par la présidence et les ministères. Certes, l'exécutif et l'administration informent le législateur de leurs besoins et préparent des études d'impact sur les réglementations à modifier ou à proposer. Toutefois, les propositions de

loi de la 27^e législature se sont limitées aux textes préparés par les ministères et présentés sous la forme d'un « proposition de loi » portant la signature des députés.

3) Loi fondamentale et loi non fondamentale : Malgré une totale contradiction avec la définition de la loi fondamentale (v. le règlement intérieur du Parlement, art. 91), les propositions de loi fourre-tout ont été considérées comme des lois fondamentales. Cette pratique de débat qui est clairement contraire à la disposition du règlement intérieur, accélère les activités législatives tout en réduisant au minimum le processus de négociation. Le style de la loi fourre-tout constitue avant tout un obstacle évident à une législation de qualité : les exigences de prévisibilité, d'intelligibilité et d'accessibilité sont souvent problématiques en raison des lacunes inhérentes à la nature même d'une norme législative. En fait, de nombreuses propositions de loi fourre-tout ont été présentées sans titre et adoptées de cette manière.

4) Étude d'impact : Les propositions de loi sont préparées et débattues sans qu'une étude d'impact législatif ne soit réalisée. En l'absence d'une telle analyse, les besoins et les critères d' « intérêt public » ne peuvent pas être évalués ; par conséquent, ce manquement se manifeste de manière encore plus prononcée dans une loi fourre-tout. Ainsi, l'effectivité de la loi en question est compromise dès le départ. D'ailleurs, aucun rapport d'évaluation de l'impact environnemental n'a été présenté à propos des lois qui influencent l'écosystème.

5) Insuffisance des motifs : En ce qui concerne les motifs, il est vrai qu'il existe un lien direct entre l'insuffisance des motifs généraux et des motifs spécifiques des articles et le style de la loi fourre-tout. Cependant, le manque de diligence législative en tant que problème général se reflète également dans les motifs.

6) Spécialisation des commissions : Le principe de spécialisation des commissions n'est pas respecté. Les commissions législatives sont formées selon le principe de spécialisation. Cependant, chaque proposition de loi fourre-tout, qui prévoit de nombreuses modifications législatives, rentre dans le domaine de compétence de nombreuses commissions conformément au principe de spécialisation. Or, bien qu'une proposition de loi soit renvoyée à trois commissions, dont une principale et deux secondaires, les discussions se limitent généralement à la commission principale. Ce problème, qui rend difficile la discussion conformément au principe de spécialisation au sein des commissions, est encore

aggravé par le fait que les réunions des commissions sont programmées pendant les jours et heures des débats en séance plénière. Par ailleurs, l'adoption rapide des propositions de loi de style fourre-tout complique également l'exercice d'un contrôle effectif par la Cour constitutionnelle.

7) Mémoire législative et diligence législative : Du fait que plusieurs articles sans lien entre eux sont regroupés dans une seule proposition de loi, il est devenu courant, suite à la contestation des partis d'opposition, de les retirer de la proposition pour les inclure ensuite dans une autre proposition de loi de style fourre-tout dans les semaines et mois qui suivent. De plus, lorsqu'une proposition de loi portant sur le même sujet est discutée dans une commission différente, les auteurs de la proposition changent aussi et les députés signataires du texte de la proposition agissent comme si les versions précédentes n'existaient pas. Toutes ces pratiques créent de sérieux problèmes en termes de « mémoire législative » et sont un signe d'un manque de sérieux dans la « diligence législative ».

8) Examen de conformité à la Constitution : « Les commissions sont tenues d'examiner tout d'abord si les propositions qui leur sont soumises sont contraires à la lettre et à l'esprit de la Constitution ». (Règlement intérieur du Parlement, art. 38/1). Le respect des exigences minimales de cette obligation est en pratique totalement exceptionnel.

9) Lois spécifiques à certaines personnes et à certains groupes : Ce sont des réglementations légales qui accordent des privilèges à certaines personnes et à certains groupes, sans que cela ne trouve son origine dans la Constitution. Ces réglementations, qui sont matériellement incompatibles avec la nature légale, visaient à rendre permanent l'état d'urgence. La volonté de rompre le lien de responsabilité entre les infractions commises pendant la période d'état d'urgence et les éventuelles sanctions a été déterminante à cet égard. Les cinq lois qui accordent une immunité totale à ceux qui ont pris et appliqué des décisions inconstitutionnelles et illégales pendant et après la période d'état d'urgence, créent le même bouclier de protection. En voici l'illustration :

« ... sa responsabilité juridique, administrative, financière et pénale ne sera pas engagée. » (18.10.16/ 6749 8.11.16/6755; 1.2.18/7071; 5.12.19-7194; 11/11/20- 7256) (Annexe 2: Rapport sur le bilan de l'état d'urgence)

10) Caractéristique générale de la norme : Ce sont des lacunes qui se manifestent au regard des caractéristiques matérielles que la loi

devrait avoir. Elles ont empêché les lois de refléter la définition des normes générales, abstraites et impersonnelles, établies dans l'intérêt public et social ainsi que dans le respect de la Constitution.

III.- LES DECRETS PRESIDENTIELS

Le pouvoir législatif est un pouvoir fondamental et général. Le décret présidentiel est une mesure réglementaire prévue dans les limites définies à l'article 104/17 de la Constitution et qui se situe hiérarchiquement en dessous de la loi. En cas d'adoption d'une loi par la Grande Assemblée nationale de Turquie sur le même sujet, « le décret présidentiel devient caduc ».

- En termes de quantité, le nombre de décrets présidentiels est très élevé, au point même de dépasser celui des lois – à moins que les traités internationaux ne soient pris en compte.

- Sur le plan de la qualité, la grande majorité des décrets présidentiels est préparée et promulguée de la même manière que les lois, dans un style de « décret présidentiel fourre-tout ».

- L'absence de motif est le principal inconvénient qui distingue les décrets présidentiels des lois. Ce manquement pose des problèmes non seulement pour le contrôle de la Cour constitutionnelle, mais aussi pour la mise en œuvre des décrets présidentiels.

Alors que la Cour constitutionnelle a annulé certains décrets présidentiels qui réglementaient des domaines relevant de la compétence exclusive du Parlement ou des domaines réglementés explicitement par la loi, le Parlement a évité d'exercer sa mission et compétence de surveillance en la matière. Quant au contrôle de la Cour constitutionnelle sur les décrets présidentiels, il a été tardif, limité et différé.

Les décrets présidentiels de l'état d'urgence et la missive qui est devenue une loi ont été mis en œuvre pour la première fois lors des dernières semaines de la 27^e législature. En effet, un total de 25 décrets présidentiels de l'état d'urgence (proclamé le 9 février 2023) a été promulgué suite aux importants tremblements de terre survenus à Kahramanmaraş. Ils ont été soumis au Parlement avec des motifs, mais bien qu'ils aient été renvoyés aux commissions compétentes, aucun d'entre eux n'a été examiné par ces dernières. Quant au décret présidentiel n° 126, il a été examiné directement lors de la séance plénière accompagné d'une missive du Président et a obtenu directement force de loi alors qu'aucune

proposition de loi prévue à l'article 87 de la Constitution n'existait. (Annexe 3 : Rapport sur la proclamation de l'état d'urgence et les décrets présidentiels).

IV.- CONTRÔLE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Pendant la 27^e législature, trois catégories de mesures ont été soumises à la Cour constitutionnelle pour un contrôle de constitutionnalité : les décrets-lois, les lois et les décrets présidentiels.

Numériquement, 6 décrets-lois, 108 lois et 92 décrets présidentiels ont fait l'objet de recours en annulation. La Cour constitutionnelle a rendu un total de 90 décisions sur la totalité des recours faits pendant la 27^e législature jusqu'au 1^{er} juin 2023 : 48 décisions ont été rendues concernant les recours relatifs aux lois, dont 29 ont abouti à une annulation partielle ou totale et 20 recours ont été rejetés. En ce qui concerne les recours introduits contre les décrets présidentiels, sur les 35 recours, 21 d'entre eux ont mené à une annulation partielle ou totale tandis que 14 recours ont été rejetés. En ce qui concerne les décrets-lois, 5 recours ont été rejetés et 1 décret-loi a été annulé. Sur les 90 décisions, 51 d'entre elles ont été dans le sens de l'annulation. (Pour une liste détaillée et des informations supplémentaires, voir Annexe 4 : Rapport sur le bilan du contrôle abstrait exercé par la Cour constitutionnelle).

Dans les décisions de la Cour constitutionnelle, quatre problèmes principaux sont identifiés.

- Délai de décision : La Cour constitutionnelle prend généralement des décisions très tard par rapport à la date de dépôt du recours. La durée moyenne de décision est de 15 mois pour les lois et de 16 à 17 mois pour les décrets présidentiels. Cependant, malgré plusieurs années qui se sont écoulées depuis le dépôt de certains recours, aucune décision n'a encore été prise. Le décret présidentiel n° 1 est un exemple typique de dossiers non résolus.

- Agenda : L'exemple du décret présidentiel n° 1 justifie et légitime l'interrogation des critères utilisés par la Cour constitutionnelle pour établir son ordre du jour. En ce qui concerne l'agenda, les critères pris en compte pour établir la priorité ne sont pas déterminés.

- Nature des décisions : La Cour constitutionnelle prend généralement des décisions d'annulation partielle, ce qui reflète sa tendance générale à s'autolimiter et à effectuer un contrôle minimal. Elle évite éga-

lement les décisions de rejet motivé, et si elle les rend dans des cas exceptionnels, elle emploie des formulations timides et implicites. Le processus de contrôle des lois fourre-tout pose déjà des problèmes dès la désignation du rapporteur en enfreinant ainsi le principe de spécialité, et conduit à échapper à un examen approfondi.

- Accorder un délai: La Cour constitutionnelle fixe la « date d'entrée en vigueur de la décision d'annulation » (article 153/3) dans ses décisions d'annulation, notamment dans celles portant sur les décrets présidentiels ; elle accorde un délai prolongé (généralement 9 mois) au pouvoir législatif et exécutif pour effectuer une nouvelle réglementation.

V.- DU POINT DE VUE DE LA SCIENCE POLITIQUE : LA SITUATION ACTUELLE OU LA SITUATION ADVENUE

Au cours de la 27^e législature de la Grande Assemblée nationale de Turquie, bien qu'il y ait eu cinq groupes politiques, l'Alliance populaire¹ a été déterminante dans les activités législatives. Sur le plan idéologique et pratique l'Alliance de la Nation² et le Parti démocratique des peuples (HDP) ont participé de manière plus active et intensive aux travaux du Parlement par rapport à l'Alliance populaire. Cependant, en raison du bloc de l'Alliance populaire, leur contribution a été limitée. Dans l'ensemble, en ce qui concerne les travaux législatifs, face à la majorité formée par l'AKP et le MHP, le CHP et le HDP ainsi que le Parti İYİ peuvent être qualifiés d'« opposition démocratique »

Comment doit-on lire la 27^e législature en tant que processus d'élaboration de la loi du point de vue de la science politique ?

Tout d'abord, en ce qui concerne le processus législatif, il convient d'examiner les conditions préalables applicables à chaque loi, à savoir la conformité à la Constitution et la prise en compte de l'intérêt public. On peut constater une tendance générale à ne pas recourir aux principes généraux du droit et aux critères d'intérêt public. Outre l'examen de la con-

¹ Cette alliance-islamo-nationaliste a été créée lors des élections du 24 juin 2018 par l'AKP (le Parti de justice et de développement) et le MHP (le Parti du mouvement nationaliste) ainsi que le BBP (le Parti pour la grande union).

² Cette alliance a été créée par le CHP (le Parti Républicain du peuple) et le İYİ Parti (le bon Parti) ainsi que le SP (le Parti de la béatitude) et DP (le Parti démocrate) lors des élections du 24 juin 2018 .

formité à la Constitution, l'absence de référence à la Constitution dans les motifs est également remarquable. Pourtant, le serment constitutionnel impose aux législateurs des obligations normatives, morales et éthiques (article 81). Néanmoins, plutôt que de rechercher la conformité à la Constitution, la tendance générale des membres de l'Alliance populaire a été de dévaloriser de telles suggestions.

Dans les propositions de loi préparées en contournant l'article 87 de la Constitution, un paradoxe frappant existe entre l'abondance de signatures d'un côté et l'absence de députés de l'autre. En réalité, les propositions de texte préparées par des bureaucrates sont transformées en propositions de loi par les signatures des députés de l'AKP et parfois du MHP. Ces propositions sont souvent signées par des dizaines, voire des centaines de députés. Cependant, même les membres concernés de la commission manquent de discipline en ce qui concerne leur participation, et parfois les auteurs des propositions elles-mêmes ne ressentent pas le besoin d'être présents lors des réunions en séance plénière. Les députés de l'alliance majoritaire participent rarement aux débats en séance plénière, n'entrant dans la salle que pour atteindre le quorum de présence ou pour le vote final.

Ce processus, qui peut être qualifié de « négligence législative », met en évidence les trois phénomènes suivants :

- La tendance générale réside dans le manque d'appropriation et d'écoute des autres propositions de loi et dans le manque d'intérêt des députés à l'initiative de la proposition après leur présentation,. En séance plénière, même si les présents sont peu nombreux, le désintérêt envers les intervenants est une tendance répandue au point que la plupart des orateurs ne sont même pas écoutés par les députés de leur propre parti.

- Les mêmes dispositions législatives qui sont constamment placées dans différentes propositions de loi et qui circulent entre les commissions, non seulement obscurcissent la transparence des activités législatives mais aussi entravent la formation de la mémoire législative.

- La « tromperie législative », consistant à ajouter des articles de dernière minute lors de l'étape de l'Assemblée générale, est loin d'être une pratique exceptionnelle. Cela permet de voter sur des modifications cruciales sans les avoir préalablement débattues.

La discipline de parti, bien qu'elle soit souvent si rigide qu'elle dévalorise les députés, révèle des « travaux législatifs non sérieux » qui

soulignent les déficits de la démocratie constitutionnelle, notamment en ce qui concerne la représentation méritocratique.

La divergence idéologique/ pratique doit également être notée comme un trait distinctif de la 27^e législature.

- La majorité, en général, cherche à faire adopter le texte qu'elle propose avec une approche de rejet à l'égard des propositions de l'opposition, de sorte que l'avantage numérique est souvent considéré comme un « critère de justification »

- Le processus de démocratie délibérative ne peut donc pas être correctement mis en œuvre. Les partis de l'opposition fournissent souvent des efforts intellectuels intenses pour faire accepter leurs propositions ou retirer des propositions contraires à la Constitution ou à l'intérêt public, tandis que l'Alliance populaire, sans donner de réponse intellectuelle à ce type de propositions, les laisse généralement sans suite par le biais du vote.

La référence aux instructions présidentielles, plutôt qu'à la Constitution, est devenue le domaine le plus distinct de la séparation entre le droit et la politique. La référence aux « instructions du Président » plutôt qu'à la Constitution est devenue courante dans les discours et actions des députés, du vice-président et des ministres qui ont prêté serment de respecter la suprématie de la Constitution. Lors des délibérations en commission et en séance plénière, ainsi que lors des débats sur le budget, les instructions du Président et/ou du chef de parti ont été utilisées comme critère général de légitimation et de justification. La différence de référence dans le discours s'est également reflétée dans la mise en œuvre. Ce processus peut être interprété comme une divergence entre la situation de fait (de facto) et la situation constitutionnelle (de jure).

L'argument principal de la restructuration de 2017 était de mettre fin à « l'exécutif bicéphale » et aux gouvernements de coalition. Cependant, la situation de « bicéphalisme de fait » a persisté et la « coalition législative » a été appliquée de manière rigide. En voici des illustrations:

- Exécutif : Bien que le pouvoir exécutif soit exclusivement attribué au président de la République (art. 104), ce pouvoir a été exercé de facto par le vice-président de la République « sans faire l'objet de procuration » .

- Grande assemblée nationale de Turquie : Bien que l'exécutif n'ait pas besoin de la confiance du pouvoir législatif, la coalition formée au

sein du Parlement sous le nom d' « Alliance populaire » a constitué le plus grand obstacle à l'élaboration des lois, enfreignant ainsi les exigences de respect de la lettre et de l'esprit de la Constitution.

D'une part, la distinction entre de jure et de facto ; d'autre part, la fusion de la personne+parti+État peuvent être considérées comme des réalités politiques de la 27e législature. Plutôt qu'une contradiction, cela peut être perçu comme le résultat inévitable de l'application du système de Cumul des Fonctions du Chef d'État et de l'Exécutif par le biais de la Présidence du Parti.

Abus de pouvoir législatif : La période d'état d'urgence COVID-19, tout comme la période d'état d'urgence prolongée, a été utilisée de manière abusive. Bien que l'Alliance populaire soit tenue d'orienter les devoirs de l'État dans les domaines social et économique en fonction des priorités imposées par l'épidémie (art. 65 de la Constitution), elle a au contraire accéléré des mesures favorisant des groupes sociaux privilégiés et des projets inutiles et gaspilleurs. Les lois adoptées pendant cette période étaient loin de répondre aux exigences minimales de l'État social, et encore moins de le renforcer.

En conclusion, les lois de la 27e législature sont parsemées de réglementations subjectives qui créent plus de discrimination que d'égalité et d'objectivité. Les caractéristiques matérielles qui devraient être reflétées par la loi sont souvent incomplètes. Les domaines qui devraient être réglementés par la loi ont été laissés aux règlements et aux décisions administratives, en violant ainsi souvent le principe de non-délégation du pouvoir législatif. Étant donné que la lettre et l'esprit de la Constitution n'ont pas été respectés, le critère de l'intérêt public et les exigences de l'État social ont également été négligés.

Du point de vue de leur objet, de nombreuses réglementations de la 27e législature qui ne sont pas encadrées par une économie de marché régulée ont porté préjudice au droit des générations futures de vivre dans un environnement équilibré, en constituant ainsi les aspects négatifs du bilan de cette législature.

En vous souhaitant une bonne lecture,
İbrahim Ö. Kaboğlu, 06.06.2023