

AVANT-PROPOS

40^e ANNIVERSAIRE DE LA CONSTITUTION: DE LA CONSTITUTION EN REACTION À LA CONFIGURATION DE LA RUPTURE

Bien qu'il y ait une part de vérité dans la conception que les problèmes constitutionnels et politiques de la Turquie découlent de la «*Constitution du coup d'État du 12 septembre*», cette approche réductrice et généralisante est largement dépassée lors de son 40^e anniversaire.

Adoptée le 7 novembre 1982¹, la Constitution était critiquée comme étant une **Constitution en réaction** à la Constitution de 1961 en raison de la prédominance des pouvoirs de l'exécutif au détriment de ceux du législatif et du judiciaire ainsi que des limitations et interdictions des libertés.

Ainsi, bien que les premières révisions de la Constitution aient mis l'accent sur la recherche du rétablissement de l'équilibre entre sécurité et liberté, les modifications étalées sur 30 ans n'ont pas eu lieu dans le sens d'une limitation du pouvoir et de la garantie des libertés. À cet égard, deux axes principaux de changement, qui sont en contradiction totale l'un avec l'autre se sont produits :

– *Les changements des années 1987-2004* ont été réalisés, du point de vue procédural, par consensus politique au sein de la Grande Assemblée nationale turque. En particulier, les révisions de 1995 et de 2001 visant à limiter le pouvoir et à consolider les libertés peuvent être qualifiées de **métamorphose de la Constitution** de 1982 dans l'optique d'une politique démocratique et d'une société démocratique.

– *Les changements des années 2007-2017* ont été mis en œuvre par voie de référendum plutôt que par consensus au sein de la Grande Assemblée nationale turque. Les révisions de 2007, de 2010 et de 2017 ont abouti à la mise en place d'un exécutif unique au lieu d'un exécutif bicéphale renforcé ; et d'un **pouvoir personnalisé** où les compétences étatiques et gouvernementales sont concentrées entre les mains d'une

¹ Voir la Constitution de la République de Turquie, Loi n° 2709 adoptée par référendum le 7 novembre 1982.

seule personne au détriment des processus collectifs de prise de décision politique.

Où se situe l'ordre politique et constitutionnel créé par la révision constitutionnelle de 2017 et son application dans le spectre des régimes politiques pluralistes ?

Dans les régimes démocratiques qui reflètent les exigences fondamentales à quatre niveaux, plus précisément aux niveaux idéologique, politique, institutionnel et économique, le **contexte et les conditions qui garantissent l'alternance du pouvoir politique par des élections libres sont permanents**. À cette fin, les trois règles concernant la séparation des pouvoirs, à savoir des mécanismes constitutionnels de contrôles et d'équilibres, la combinaison des principes de devoir-compétence-responsabilité, un gouvernement responsable et l'indépendance du pouvoir judiciaire, devraient être observées. Cependant, la **configuration constitutionnelle** qui a émergé à la suite de la révision de 2017 s'est éloignée des exigences fondamentales des régimes politiques pluralistes susmentionnées.

La configuration constitutionnelle de 2017 qui est incompatible avec les exigences du **droit constitutionnel positif et du constitutionnalisme**, représente un processus d'aliénation des développements constitutionnels de l'Empire ottoman-République turque.

Les fondements du droit constitutionnel ont été posés sur la base du Parlement :

– **En 1876, le Parlement et le gouvernement ont été institués avec la Loi fondamentale** : « *Le Conseil des ministres se réunit sous la présidence du grand vezir et ses attributions comprennent toutes les affaires importantes, intérieures ou extérieures, de l'État* » (art. 28).

– **L'amendement de 1909 a prévu un régime parlementaire avec un gouvernement responsable devant le Parlement** : « *Les ministres sont collectivement responsables devant la Chambre des députés de la politique générale du gouvernement et individuellement responsables des faits ou actes concernant les organisations sous leur commandement* » (art. 30).

La République a été fondée par le gouvernement de la Grande Assemblée nationale :

– **La Constitution de 1921** : « *L'État de Turquie est administré par la Grande Assemblée Nationale et son gouvernement porte le nom de 'Gouvernement de la Grande Assemblée Nationale'* ».

– **La révision de 1923** : « *La forme de gouvernement de l'État turc est la République* ».

– **La Constitution de 1924** : « *Le Premier ministre est nommé par le Président de la République parmi les membres de l'Assemblée* ».

« *Le Conseil des Ministres est collectivement responsable de la politique générale du gouvernement [...]* ».

– **La Constitution de 1961** : « *Le Conseil des ministres est composé du Premier ministre et des ministres* ».

« *Le Premier ministre, en tant que chef du Conseil des ministres, assure la coopération entre les ministères et supervise l'exécution de la politique générale du gouvernement. Le Conseil des ministres est collectivement responsable de l'exécution de cette politique* ».

– **La Constitution de 1982** : « *Le Conseil des ministres est composé du Premier ministre et des ministres [...]* ».

« *Le Premier ministre, en sa qualité de président du Conseil des ministres, assure la coordination entre les ministères et veille à l'exécution de la politique générale du gouvernement [...]* ».

Les trois Constitutions de la République avaient pour dénominateur commun un régime parlementaire :

– La politique générale du gouvernement est déterminée par le Conseil des ministres.

– Les ministres sont individuellement et collectivement responsables devant le Parlement.

– Le gouvernement et le Président de la République qui représente l'État sont dissociés.

La rupture provoquée par la révision constitutionnelle de 2017 en termes de droit constitutionnel et institutions politiques est qualitativement différente des discontinuités suscitées par les coups d'État militaires.

– **Coup d'État du 27 mai 1960** : La Constitution de 1961 qui reflétait les caractéristiques communes du mouvement du constitutionnalisme européen de l'après-guerre, n'a jamais pu être mise en œuvre de manière effective du fait de son élaboration dans l'ombre du coup d'État du 27 mai 1960 qui a laissé des blessures profondes dans la démocratie turque.

– **Mémorandum du 12 mars 1971** : La révision de la Constitution sous la loi martiale qui a suspendu l'ordre juridique ordinaire, a

abouti à la modification de l'équilibre entre sécurité et liberté en faveur du pouvoir.

– **Coup d'État du 12 septembre 1980** : Le vote sur la Constitution préparé sous l'égide du Conseil de sécurité nationale a conduit à l'élection de Kenan Evren, qui était le président du Conseil et le chef de l'État, comme président de la République. De plus, la toute première révision de la Constitution a eu lieu pendant la présidence de la République d'Evren.

– Le rapport entre la **tentative de coup d'État ratée du 15 juillet 2016** et la révision constitutionnelle de 2017 est entièrement différent des précédents. En fait, alors que les constitutions ou ses révisions post-coup d'État ont été élaborées sous les auspices des putschistes, la révision constitutionnelle de 2017 a été menée par des acteurs politiques qui ont été élus en 2015 et qui ont joué un rôle décisif dans la répression de la tentative de coup d'État.

I. LES ACQUIS ET LA RUPTURE

En dépit des ruptures et discontinuités mentionnées, le dénominateur commun de l'**acquis** normatif est remarquable : « *La République de Turquie est un État de droit démocratique, laïque et social, respectueux des droits de l'homme dans un esprit de paix sociale, de solidarité nationale et de justice, attaché au nationalisme d'Atatürk et s'appuyant sur les principes fondamentaux exprimés dans le préambule* » (art. 2).

Les acquis de l'État de droit coïncident avec les exigences fondamentales du constitutionnalisme en termes d'organisation de l'État et de structuration juridique :

– **Législatif** : Le Parlement, habilité à établir des règles, dispose d'une compétence générale de principe.

– **Exécutif** : En tant qu'autorité chargée d'appliquer les règles, l'exécutif est bicéphale avec un président de la République impartial qui représente l'État et un gouvernement responsable devant le Parlement.

– **Judiciaire** : En tant qu'organe chargé de résoudre les litiges, le pouvoir judiciaire est indépendant ; les décisions des tribunaux ont force obligatoire.

Dans notre histoire constitutionnelle, concernant le législatif et l'exécutif l'expérience du **régime parlementaire** est notable en termes

de leurs formations, fonctionnements et fins, ainsi que de leurs relations d'interdépendance.

La hiérarchisation Constitution - loi – règlement d'administration publique - règlements a été admise en tant que structuration progressive des règles de droit en vigueur et c'était notamment la justice constitutionnelle qui a assuré la garantie du respect de la hiérarchie des normes.

Un **consensus** minimum a été établi sur les exigences du constitutionnalisme :

– ***Principe de devoir+compétence+responsabilité dans l'exécutif et l'administration*** : Il existe une administration et un gouvernement responsables.

– ***Le mécanisme constitutionnel de contrôles et d'équilibres*** : La séparation des pouvoirs n'implique pas un rapport hiérarchique entre ces derniers, mais signifie une séparation des missions, des fonctions et des compétences, toutes trois soumises à la suprématie du droit.

– ***Caractère normatif de la Constitution*** : La suprématie et la force obligatoire sont assurées par la Cour constitutionnelle.

Cependant, la révision constitutionnelle introduite par la loi n° 6771 du 21 janvier 2017 et soumise au référendum du 16 avril 2017 constitue une **rupture** avec la lignée du constitutionnalisme de l'Empire ottoman - République de Turquie en ce qui concerne les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et les rapports entre ces derniers. Cette rupture touche notamment à un ensemble d'institutions, de règles et de valeurs.

– **Le gouvernement a été supprimé et l'héritage de l'Empire ottoman - la République de Turquie a été rejeté.**

– **Il a été mis fin au régime parlementaire.** La configuration constitutionnelle appelée Système de gouvernement présidentiel a largement éliminé les mécanismes de responsabilité et de contrôle du Parlement sur l'exécutif, tels que la question de confiance et la motion de censure. Toutefois, le régime parlementaire n'a pas été remplacé par un régime présidentiel. Cela s'explique par le fait que les éléments fondamentaux des mécanismes de contrôles et d'équilibres requis pour un régime présidentiel n'étaient pas envisagés.

– **L'interdiction de la délégation du pouvoir législatif a été violée** : Le président de la République s'est vu reconnaître la compétence d'établir des normes dans un large éventail de domaines par décret présidentiel.

– **La garantie institutionnelle de l'indépendance judiciaire a été supprimée** : le pouvoir judiciaire a été placé sous le contrôle de l'exécutif en particulier par le biais de la structuration du Conseil des juges et des procureurs, le plus haut organe d'organisation et de surveillance du pouvoir judiciaire.

– **Le pouvoir personnalisé a été immunisé contre la responsabilité** : L'exécutif a été assimilé à une seule personne, tandis que le législatif a été placé sous le contrôle de l'exécutif par le biais de la présidence du parti. En revanche, le principe de *devoir-compétence-responsabilité* n'a pas été prévu. Les ministres, ayant le statut de responsable hiérarchique d'organisations ministérielles qui ne sont pas conçues comme des organes de décision politique, ne sont responsables que devant le président de la République et il n'existe point de coordination ni de solidarité entre eux.

À la suite de la révision constitutionnelle de 2017, trois états de non-existence qui portent atteinte au caractère « **l'État de droit démocratique** » de la République de Turquie ont vu le jour :

- Processus collectif de prise de décision politique,
- Responsabilité politique et gouvernement responsable,
- Mécanismes de contrôles et d'équilibres.

En résumé, alors que la réforme n'était justifiée par aucun besoin social impérieux, les institutions et les règles constitutionnelles établies sur une période de plus d'un siècle ont été abolies avec la révision imposée en passant outre les règles de procédure, ceci dans le contexte et les conditions de l'état d'urgence.

II. LA RUPTURE A ÉTÉ CONFIRMÉE PAR L'APPLICATION

La concentration constitutionnelle du pouvoir exécutif et de la fonction de chef de l'État en une seule personne et le fait que cette même personne est le président d'un parti politique en méconnaissance des règles contraignantes de la Constitution, a placé l'État et l'exécutif sous la domination d'un parti par l'intermédiaire de son chef. La personnalisation du pouvoir et l'identité entre l'État et le parti ont entraîné le danger d'une **fusion de personne-parti-État**.

La révision constitutionnelle de 2017 a rendu compatibles le poste du président de la République et l'appartenance à un parti politique en

abrogeant la disposition selon laquelle « *Si le Président de la République élu est membre d'un parti, il voit ses liens avec son parti rompus* » (dernier alinéa de l'art. 101). Bien que la modification ouvre ainsi implicitement la voie au maintien de l'adhésion d'un candidat à un parti alors même qu'il est élu président de la République ou à l'éventuelle adhésion à un parti d'un non-membre, la présidence du parti du président de la République est incompatible avec les dispositions contraignantes et prohibitives de la Constitution en vigueur. Voici quelques-unes de ces dispositions :

- **Le serment du président de la République** : « *En qualité de Président de la République, je jure sur l'honneur [...] de rester attaché à la Constitution, à la suprématie du droit, à la démocratie, [...] de travailler de toutes mes forces en vue de [...] remplir impartialement la charge que j'ai assumée* » (art. 103).

- **Les caractéristiques de la République**, figurent parmi les dispositions intangibles de la Constitution (art. 2).

- **Le pouvoir judiciaire indépendant et « impartial »** (art. 9), les pouvoirs de nomination à ses organes et instances supérieures (articles 146 et 159).

- **Compétence de surveillance** : Le devoir du président de la République de « *veiller au fonctionnement régulier et harmonieux des organes de l'État* » (art. 104).

À la lumière des devoirs constitutionnels susmentionnés, entre autres, il est difficile de concilier la présidence du parti du président de la République avec l'obligation d'impartialité qui est indispensable pour l'accomplissement de ces derniers. Il suffit de mentionner les deux inconvénients suivants :

- En cumulant les postes de la présidence de la République et de la présidence du parti, la fonction même chargée de veiller au respect de la Constitution est devenue le principal acteur de violation de la Constitution.

- Le cumul de la présidence de parti et de la République, qui empêche le déroulement libre et équitable de la compétition politique démocratique, nuit également au contexte et aux conditions de l'alternance politique.

En somme, la **révision abusive de la Constitution** qui a été réalisée dans le contexte et les conditions de l'état d'urgence a également été instrumentalisée dans la pratique.

III. LES FORCES MOTRICES DE LA RECHERCHE CONSTITUTIONNELLE ET LES PRÉMISSSES D'UNE CONSTITUTION DÉMOCRATIQUE

Comment peut-on ou doit-on lire la Constitution de 1982 à l'occasion de son 40^e anniversaire ? Assurément, le discours de « Constitution de coup d'État » au sens des années 1980 n'est plus valable et le concept de « métamorphose constitutionnelle » que nous utilisons au début du siècle a été éclipsé par la configuration constitutionnelle de 2017. Pour cette raison, s'il est nécessaire de lire le texte de 1982 dans son intégralité à l'occasion de son 40^e anniversaire, il n'est pas moins nécessaire de l'interpréter à la lumière des décisions de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme. Il ne fait aucun doute que pendant la période de la Constitution de 1982, la République de Turquie est devenue partie de nombreuses conventions internationales relatives aux droits de l'homme, en particulier à deux Pactes des Nations unies².

Par conséquent, les acquis du droit constitutionnel et les libertés devraient servir de forces motrices en vue de reconstruire le droit constitutionnel et les institutions politiques sur l'axe de l'État démocratique.

Il est devenu une nécessité impérieuse de réviser la Constitution afin de mettre un terme à la « Constitution de l'état d'urgence » et à l'« état d'urgence constitutionnel ».

La recherche de solutions aux problèmes constitutionnels de la Turquie se fera à la lumière des dénominateurs communs ou des standards fondamentaux du constitutionnalisme classique. Incontestablement, la conception dynamique de la Constitution entraîne la recherche de solutions à de nouveaux problèmes au niveau constitutionnel.

Dans une Constitution moderne qui devrait être construite sur une conception des droits de l'homme fondée sur la dignité, toutes les institutions officielles, en particulier les appareils politiques, devraient être organisées et structurées à l'aune de cet objectif. À cette fin, dans le pro-

² Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU.

cessus de révision constitutionnelle les **mécanismes de contrôles et d'équilibres** devraient être conçus de manière multidimensionnelle :

- *Les mécanismes de contrôles et d'équilibres entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire,*
- Les mécanismes d'équilibres et de freins entre les trois pouvoirs et les institutions de régulation et de surveillance autonomes et spécialisées,
 - Séparation des fonctions et des compétences entre les gouvernements centraux et locaux ainsi que les principes d'autonomie,
 - Pour l'État, « *séparation des pouvoirs* » ; pour la société, « *intégrité indivisible des droits et libertés* ».

Décidément, les règles constitutionnelles devraient également prévoir des solutions durables aux nouveaux problèmes auxquels les sociétés humaines font face. Les révisions et renouvellements constitutionnels visent à répondre à cette quête. Entrés dans le XXI^e siècle avec la recherche de constitutions à l'échelle nationale, les États sont aujourd'hui davantage confrontés au phénomène du constitutionnalisme transnational face aux problèmes qui se posent à l'échelle mondiale.

Dans ce cadre, force est de constater que la théorie générale du droit constitutionnel n'est certes pas un processus achevé, d'autant plus que les Constitutions en vigueur sont en constante évolution.

Si le développement des structures sociales et politiques et les changements constants dans les relations internationales sont effectifs, la diversité du travail intellectuel et les interactions jurisprudentielles à travers les institutions constitutionnelles peuvent également être tenues pour les moteurs du développement. D'autre part, le droit constitutionnel qui est constamment sous l'influence des progrès technologiques doit adapter ses institutions et ses notions à ces derniers.

C'est pourquoi le droit à l'information constitutionnelle est plus que jamais vital. D'autant plus que la Constitution de 1982 qui a été détachée de la tradition constitutionnelle dans sa 35^e année à la suite d'une « **révision abusive** » se trouve dans sa 40^e année face au risque de subir une « **révision opportuniste** »³.

Cependant, c'est une révision constitutionnelle qui comporterait les exigences fondamentales d'un État de droit démocratique en vue d'un

³ La tentative de réviser la Constitution (Parti de la justice et du développement) pour modifier la définition de la famille sous le prétexte de constitutionnaliser le voile est incompatible avec la conception et l'essence du constitutionnalisme.

XXXVI

exécutif responsable devant le Parlement, qui devrait être à l'ordre du jour de l'agenda constitutionnel de la Turquie⁴.

La Revue de droit constitutionnel sera à la disposition des lecteurs avec son dossier dédié à au 40^e anniversaire qui comprend des analyses réalisées à la lumière des enseignements du constitutionnalisme et du droit constitutionnel positif dans l'objectif du « **droit à l'information constitutionnelle et l'opinion publique constitutionnelle** » sur l'axe d'hier- aujourd'hui- demain.

En vous souhaitant une bonne lecture,

(İbrahim Ö. Kaboğlu/31 Octobre 2022)

⁴ Voir : « La Constitution et la Cour Constitutionnelle » (Avant-Propos), Revue de Droit Constitutionnel-21.