

AVANT-PROPOS

CONSTITUTIONNALISME EN TURQUIE: QUEL BILAN POUR LE CENTENAIRE DE LA REPUBLIQUE ?

Pour la réalisation d'un tel bilan, un rappel à travers de développements politico-constitutionnels ne semble pas suffisant car la mise en cause du constitutionnalisme dans le cadre du centenaire de la République est devenue une préoccupation quotidienne.

1- Continuité et rupture du constitutionnalisme en Turquie

En Turquie, depuis l'Empire ottoman, **l'évolution du constitutionnalisme** a été marquée par les cinq textes suivants : la loi fondamentale de 1876, la loi sur l'organisation fondamentale de 1921, la loi sur l'organisation fondamentale de 1924, la Constitution de 1961 et la Constitution de 1982¹. **Deux caractères majeurs** se dégagent de tous ces textes : **la continuité et la rupture**.

La continuité signifie une avancée linéaire du constitutionnalisme. Nous voulons signifier par-là que chaque étape constitutionnelle, depuis la fin du XIX^{ème} siècle, a accru le nombre de mesures destinées à aménager et à limiter les pouvoirs étatiques, alors que le statut des droits et des libertés a été au fur et à mesure élargi et renforcé. La **Charte constitutionnelle** de 1876 a été transformée en **Pacte constitutionnel** par la révision de 1909. Le texte de 1924 a réglementé à la fois les pouvoirs étatiques et les droits du citoyen alors que la loi fondamentale de 1921 ne s'occupait que de l'organisation étatique. L'avancée de la Constitution de 1961 par rapport à celle de 1924 a été considérable car elle a instauré pour la première fois les **mécanismes classiques de l'État de droit**. Une telle avancée linéaire vers l'établissement d'équilibres consti-

¹ Quant aux grandes dates politiques, il convient de signaler surtout le 23 avril 1920 (l'établissement de la Grande Assemblée nationale) et le 29 octobre 1923 (proclamation de la République) ainsi que le 15 mai 1950 (l'alternance politique réalisée entre le Parti républicain du peuple (PRP) et le Parti démocrate (PD). Le PRP détenait le pouvoir politique en tant que parti unique depuis le début de la République).

tutionnels entre le pouvoir politique et les droits de l'homme montre bien l'existence d'une **continuité du constitutionnalisme en Turquie**².

Toujours dans le contexte de la continuité, les règles et les institutions ainsi que les traditions d'un État moderne ont été progressivement mises en place à partir de la période du Tanzimat (à partir de 1839) et avec l'instauration des mécanismes de l'État de droit par la Constitution de 1961 : **une organisation étatique institutionnalisée permettant de limiter davantage le pouvoir politique et de consolider les droits de l'homme**. Les acquis principaux sont : la séparation souple des pouvoirs avec l'indépendance de la justice, la hiérarchie des normes avec la suprématie de la Constitution, le gouvernement comme organe collégial, le principe de la responsabilité politique devant l'Assemblée nationale, la neutralité du président de la République, le pouvoir exclusif de l'Assemblée nationale dans la production des normes législatives.

La Constitution du 9 novembre 1982, tout en maintenant le régime parlementaire s'était caractérisée par le renforcement du pouvoir exécutif et par l'affaiblissement du statut des droits et des libertés. Toutefois, les modifications effectuées à partir de 1987 et étalées sur deux décennies ont affecté au fur et à mesure les mécanismes de freins et d'équilibre aptes à assurer la bonne garantie des droits de l'homme.

La réflexion sur les métamorphoses de la Constitution est destinée à assurer **l'efficacité de la Constitution**. C'est-à-dire que sa valeur normative doit être effective. Ces avancées constitutionnelles relatives au droit des libertés peuvent être complétées par la conception démocratique du fait que **les droits de l'homme sont l'infrastructure normative de la démocratie**. **Deux remarques sur la démocratie** en début du XXI^{ème} siècle paraissent assez significatives :

La première est celle qui a été faite dans le contexte de **liaison entre la démocratie et la laïcité** : *« La Turquie est l'un des seuls pays du monde musulman qui soit une démocratie. Nous désignons par ce terme la démocratie pluraliste qui est apparue en Europe occidentale et a été prise pour modèle par bien des Turcs. Ainsi, la question du rapport*

² Certes, les coups d'État militaires effectués en 1960, 1971 et 1980 qui ont entravé la continuité de la démocratie constitutionnelle ont-ils empêché l'enracinement du régime pluraliste. Toutefois, les militaires n'ont pas rejeté en principe l'héritage politico constitutionnel acquis depuis l'Empire ottoman.

*entre islam et démocratie – et donc la place de la laïcité – se pose avec une acuité toute particulière en Turquie, où elle constitue sa pratique et non théorique, alors que dans bien d'autres pays musulmans on en reste à s'interroger sur les 'conditions de possibilité' de la démocratie faute de la voir confrontée à l'épreuve des faits »³. La seconde remarque se situe dans le contexte de liaison entre les **ruptures et la continuité** : « *L'expérience de la démocratie en Turquie a été confrontée à des problèmes très importants, a souffert de lourds reculs, et survécu aux deux. Malgré ces problèmes et ces reculs - et peut être même grâce à eux - la démocratie turque est de loin la plus couronnée de succès parmi les pays à l'expérience et aux traditions comparables. Elle pourrait servir de modèle aux autres. L'histoire turque est riche de déviations et d'interruptions, ce qui est normal dans une situation de grande tension et où l'expérience de la démocratie est limitée. L'élément remarquable et distinctif est qu'après chaque déraillement, le processus démocratique a été remis sur les rails, et le peuple turc a pu continuer son voyage vers la liberté et la démocratie »⁴.**

Pourtant, les modifications constitutionnelles introduites en 2007 jusqu'en 2017, tout en maintenant **la façade de la séparation des pouvoirs**, ont abouti à la concentration et à la **personnalisation des pouvoirs** au fur et à mesure en faveur du chef de l'Etat. La dernière modification effectuée en 2017, qui a aussi supprimé le gouvernement, a été qualifiée par la Commission de Venise d'un « *périlleux pas en arrière dans la tradition constitutionnelle démocratique de la Turquie* »⁵.

2- De la restauration de l'Etat de droit à la personnification du pouvoir

« *L'Etat de droit démocratique avec tous ses fondements juridiques et sociaux* » serait le résumé de la conception philosophique de la

³ François Vinot, "Armée, Laïcité et Démocratie en Turquie", CEMOTI (Cahiers d'études sur la méditerranée orientale et le monde turco-iranien), no 27/1999, p.71.

⁴ Bernard Levis, « La démocratie en Turquie », in *Vie et mort des démocraties*, Rabb et Suleiman (dir.), Dalloz 2005, p.271.

⁵ D'après la Commission de Venise (« La Commission du Conseil de l'Europe pour la démocratie par le droit), « le système ainsi proposé recèle un danger de dérive autoritaire et monocratique ». V. : Avis no 675/2017 « Sur les modifications de la Constitution adoptées le 21 janvier 2017 », CDL-AD (2017)005.

Constitution de 1961, élaborée à la suite de coup d'Etat militaire du 27 Mai 1960. Le nouveau système avait visé à assurer « *la continuité de la République laïque* dans le cadre d'un régime démocratique de garanties efficaces ».

La création de la Cour constitutionnelle par la Constitution de 1961 est une réaction aux pratiques anticonstitutionnelles des décennies précédentes, tout comme la création des cours constitutionnelles en Autriche par la Constitution de 1945, en Italie par la Constitution de 1947 et en Allemagne par la Constitution de 1949.

Du point de vue des **relations entre l'Etat et la société** dans la configuration constitutionnelle, « *l'Etat n'était qu'un moyen* ». L'essentiel était donc la liberté de l'individu et l'autonomie de la société. Le régime juridique des droits de l'homme en est la preuve. « *Beaucoup de gens commencèrent même à penser qu'elle était trop libérale pour une société de plus en plus polarisée* »⁶.

En fait, la Constitution de 1961 est révisée en 1971, à la suite d'une intervention militaire par la voie d'un mémorandum (pronunciamento), pour renforcer les pouvoirs de l'Etat et diminuer les droits qui y avaient été reconnus.

Le coup d'Etat militaire du 12 septembre 1980, par rapport à celui du 27 mai 1960, a eu des effets complètement inverses du point de vue de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit. En effet, la Constitution de 1982 élaborée par une Assemblée consultative et approuvée par le référendum, opère indéniablement un retour en arrière par rapport à la Constitution de 1961. Pour cette raison, la Constitution de 1982 est conçue comme une **dérogation dans l'Etat de droit**. Toutefois, les révisions constitutionnelles successives entamées en 1987 et étalées sur un quart de siècle furent considérées comme une **restauration de l'Etat de droit**.

Par contre, la modification intervenue en 2017, par la restructuration de chaque pouvoir et leurs relations risque d'affecter l'Etat de droit démocratique qui est par sa nature un régime politique pluraliste.

Malgré une telle **rupture radicale**, les dispositions inaltérables restent en dehors des modifications. Dans ce contexte, l'article 2 de la Constitution, qui énonce les caractéristiques de la République, reflète

⁶ Bernard Levis, « La démocratie en Turquie », in Vie et mort des démocraties, p.257.

bien les acquis politico- constitutionnels de la Turquie : « *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* »

Est-ce qu'une telle rupture peut être conçue comme le résultat d'une évolution du constitutionnalisme en Turquie ou d'une volonté autoritaire imposée par les élus en profitant des circonstances exceptionnelles de l'état d'urgence proclamé à la suite de la tentative du coup d'État militaire ?

3- La configuration constitutionnelle de 2017 et sa pratique

Les révisions constitutionnelles approuvées par le référendum du 16 Avril 2017 sont concentrées sur la restructuration de l'exécutif et la modification profonde des relations entre l'exécutif et le législatif qui ont affecté le principe de la séparation des pouvoirs pour trois raisons principales :

- le transfert d'une bonne partie du pouvoir normatif au Président de la République par le biais de décrets présidentiels ;
- l'irresponsabilité politique de l'exécutif alors que l'intégralité du pouvoir exécutif a été attribuée au Président de la République ;
- l'atténuation des mécanismes de freins et d'équilibres car à l'absence de responsabilité politique de l'exécutif s'est ajoutée l'ineffectivité du contrôle juridictionnel du fait que la Cour constitutionnelle n'exerce que le contrôle a posteriori.

Quelle est **la nature du régime politique** introduit par la modification ? Le parlementarisme a été supprimé pour introduire le régime présidentiel. Pourtant, il est très difficile de le qualifier ainsi en raison de l'absence des conditions exigées du point de vue de la **séparation des pouvoirs**. Le régime présidentiel est celui dans lequel les pouvoirs et les organes qui en sont les titulaires sont séparés et les relations entre les organes sont fondées sur une indépendance structurelle, fonctionnelle et relationnelle. Dans la configuration constitutionnelle de 2017, non seulement l'indépendance de la justice a été atténuée d'une façon explicite, mais l'indépendance structurelle, fonctionnelle et relationnelle entre l'organe exécutif et l'organe législatif n'est pas assurée. En bref, il nous paraît très difficile de classer la nouvelle configuration dans le cadre de

régimes politiques démocratiques à cause du **manque de mécanismes de checks and balances** nécessaires pour un Etat de droit démocratique.

Cette configuration politico-normative manifeste notamment une **discontinuité et une rupture profondes** (ainsi qu'un rejet de l'héritage politico-constitutionnel) dans le processus d'évolution politique et démocratique qui a perduré pendant deux siècles tel qu'il a été signalé.

À cet égard, la configuration constitutionnelle de 2017, qui s'identifie à la recherche du **pouvoir personnel**, peut également être qualifiée d'aliénation des travaux civils et politiques étalés sur plusieurs décennies. Les motifs de la révision s'articulent autour de la **tentative de coup d'État manquée** du 15 juillet 2016. Cette tentative de coup d'État armé, visant à renverser l'ordre constitutionnel, a été empêchée par l'intervention des Forces armées et des forces de l'ordre ainsi que par les réactions massives des citoyens ; il n'en reste pas moins qu'elle a également pavé **la voie à la révision constitutionnelle de 2017**.

Le système gouvernemental présidentiel d'après l'appellation officielle qui n'a pas d'équivalence au niveau constitutionnel, ne correspond pas non plus à la réalité politique du fait que la présidence du parti politique ajoutée à « **la concentration excessive des pouvoirs exécutifs sur la fonction présidentielle** » implique une nouvelle qualification.

Sur le plan de la doctrine de droit constitutionnel et de science politique, parmi la multiplicité des qualités, citons en quelques-unes : la monocratie, l'autocratie, la démocratie délégative, l'hyper-présidentialisme etc. Par défaut de refléter le fait de la présidence de parti politique, il nous paraît opportun de préférer la qualité qui englobe aussi le leadership du parti politique : le **Cumul des Fonctions du Chef d'État et de l'Exécutif par le biais de la Présidence du Parti**. M. le Prof. Bockel, en distinguant deux sous-catégories des régimes présidentiels, fait le constat suivant : « *le 'présidentialisme absolu' qui exclut toute réelle limitation des pouvoirs du chef de l'Etat, à commencer par le respect de l'Etat de droit, et le 'présidentialisme modéré' qui inclut ces limites. Le régime turc se définirait ainsi comme un régime présidentieliste modéré dans les textes, et un régime présidentieliste absolu dans les faits, compte tenu de la forte personnalité de son leader* »⁷. Sans au-

⁷ Alain Bockel, "La réforme constitutionnelle en Turquie: la démocratie à la dérive", Revue française de droit constitutionnel, 2019/3, p.664.

cun doute, ‘la forte personnalité’ serait modérée, si le leader n’était pas redevenu le président de son ancien parti⁸.

4- La violation manifeste de la Constitution

Il s’agit d’une controverse inédite entre la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle, qui trouve son origine dans le refus de la Cour de cassation d’assurer l’exécution d’un arrêt de la Cour constitutionnelle⁹.

Lorsque le 25 octobre 2023, la Cour constitutionnelle ordonne la libération d’un député détenu, l’affaire prend une tournure toute particulière. Selon la Cour constitutionnelle le « **droit de voter et d’être élu** » et le « **droit à la sécurité et à la liberté** » du député ont été violés. Incarcéré depuis plus d’un an, M. Can Atalay était accusé de « tentative de renversement du Gouvernement » pour sa participation aux manifestations du parc Gezi de 2013¹⁰.

Peu avant les élections générales de mai 2023, le Conseil supérieur électoral avait autorisé M. Atalay à se présenter depuis sa prison en tant que candidat du TIP (Parti des Ouvriers de Turquie). Une fois élu représentant du département de Hatay, son avocat a demandé sa libération du fait qu’il bénéficiait désormais de l’immunité selon l’article 83 de la Constitution. Une requête a été rejetée le 13 juillet par la 3^e Chambre criminelle de la Cour de cassation, avant l’appel interjeté devant la Cour constitutionnelle.

Dans les jours qui ont suivi la décision de la Cour constitutionnelle de libérer M. Atalay, la Cour d’assises d’Istanbul, à laquelle est rattachée l’affaire, s’est, à son tour, opposée à la décision des juges constitution-

⁸ V. également pour une autre analyse : Jean Marcou, « La présidentialisation en Turquie et le devenir de l’Etat de droit, in Liberté (s) ! En Turquie ? En Méditerranée ! (...), Revue méditerranéenne de Droit Public, IX, 2018, pp.200-208.

⁹ Pour une discussion approfondie, voir, İbrahim Kaboğlu, “Yargıtay Kararı ve Anayasal Yokluk Hali”, 16 November 2023, <https://legal.com.tr/blog/anayasa-hukuku/yargitay-karari-ve-anayasal-yokluk-hali/>; Éric Sales, « Crise juridictionnelle majeure en Turquie autour de l’affaire Atalay », Questions Constitutionnelles (<https://questions-constitutionnelles.fr/>), décembre 2023; İlker Gökhan Şen, ‘Defiance of the Turkish Constitutional Court by the Court of Cassation: Yet Another Phase in Turkey’s De-Constitutionalization’ IACL-AIDC Blog (14 December 2023)

¹⁰ L’un des sept accusés condamnés en même temps que le mécène Osman Kavala, sous le coup d’une « perpétuité aggravée ».

nels, renvoyant le dossier devant la Cour de cassation et arguant que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n'avait aucun rapport avec le verdict du tribunal. Le 8 novembre, la Cour de cassation a écarté à son tour toute libération et déposé même une plainte contre les juges de la Cour constitutionnelle.

Le coup de force a bloqué la procédure malgré le caractère « définitif » des décisions de la Cour constitutionnelle clairement indiqué dans l'article 153 de la Constitution: « *Les décisions de la Cour constitutionnelle sont (...) contraignantes pour les organes législatifs, exécutifs et judiciaires, pour les autorités administratives ainsi que pour les personnes physiques et morales.* »

Pour les juges de Cassation, la Cour constitutionnelle a outrepassé ses « limites constitutionnelles et juridiques », inversant « la jurisprudence établie » développée par les tribunaux et a « entraîné le système juridique dans le chaos »¹¹.

Les avocats de M. Atalay ont fait un deuxième appel devant la Cour constitutionnelle¹².

5- Quelle évaluation à l'occasion du centenaire de la République ?

Les caractéristiques de la République, qui ont valeur normative, figurent dans le cadre des limites matérielles au pouvoir de révision de la Constitution : « *un État de droit démocratique, laïque et social, respectueux des droits de l'homme...* ».

Toutefois, les dernières révisions constitutionnelles effectuées donnent l'impression d'une très nette détérioration **de l'État de droit**. Les preuves en sont multiples : remise en cause de la laïcité, recomposition politique du Haut Conseil des juges et des procureurs ainsi que de la Cour constitutionnelle, changement de régime politique – en plein péri-

¹¹ Dans cette affaire le chef de l'Etat s'est impliqué personnellement, saisissant l'occasion de pousser son idée de nouvelle Constitution. Le 10 novembre, il a déclaré : « Personne ne peut mettre de côté une décision de la Cour de cassation, qui est une haute juridiction. Malheureusement, à ce stade, la Cour constitutionnelle commet de nombreuses erreurs. Cette situation nous attriste sérieusement. ».

¹² The constitutional Court unanimously found that the non-execution of its judgment constituted a violation of the Constitution (December 21, 2023).

de de l'état d'urgence – au bénéfice exclusif du Président de la République.

La Cour constitutionnelle constitue la seule forme de contre-pouvoir face à la dérive autoritaire caractérisée par la dernière révision constitutionnelle de 2017. De ce fait, *la violation manifeste de la Constitution* « n'est pas une simple crise judiciaire, il s'agit d'une crise de l'État de droit et même d'une crise d'État ».

Ceci dit, il convient de se demander si le **Cumul des Fonctions du Chef d'État et de l'Exécutif par le biais de Présidence du Parti** est soutenable.

Les travaux constitutionnels sous le nom de « *système parlementaire renforcé* », mené par les 6 partis politiques avant les élections de mai 2023, étaient axés sur l'État de droit démocratique : une structure constitutionnelle dans laquelle l'État est gouverné par des conseils et par le gouvernement responsable devant la Grande Assemblée nationale de Turquie. Les mécanismes constitutionnels de freins et d'équilibres et la séparation des pouvoirs sont envisagés sur l'axe de l'indépendance judiciaire.

La parenthèse quinquennale d'une personne omniprésente et omnipotente pouvait-elle être fermée ? Les dynamiques démocratiques dans l'expérience de l'alternance politique depuis le 14 mai 1950 et les acquis politico-constitutionnels qui remontent à l'Empire ottoman ainsi que les acquis européens et internationaux dans le domaine des droits de l'homme constituaient les sources principales de l'espoir de l'emporter face au régime autoritaire.

Toutefois, la double victoire de l'Alliance populaire¹³, lors des dernières élections qui ont eu lieu le 14 mai et le 28 mai 2023, a été interprétée comme un élément de renforcement de la légitimité de la configuration de 2017.

Dans cette nouvelle configuration politique, ce qui incombe aux constitutionnalistes, c'est d'interpréter la Constitution autant que possible en faveur des droits de l'homme et d'œuvrer pour faire respecter la Constitution dans l'esprit de l'Etat de droit s'appuyant sur les droits de l'homme.

¹³ L'Alliance établie entre le Parti de justice et du développement et le Parti du mouvement national.

XXXVIII

Face au bilan négatif du centenaire de la République, il convient d'attirer l'attention sur la responsabilité des constitutionnalistes et des juristes, des institutions professionnelles à caractère public telles que les barreaux et les organisations professionnelles, des syndicats ainsi que des organisations de la société civile telles que les associations et les fondations : pour répondre aux besoins de la société en Turquie, pour maintenir son originalité et ses acquis qui ont réussi grosso modo à instaurer la démocratie, grâce à la laïcité, dans une société majoritairement musulmane et pour que la Turquie restaure l'État de droit démocratique fondé sur les droits de l'homme, il faut persévérer dans l'effort politique.

İbrahim Ö. Kaboğlu

01.12.2023